
Rapport 1999:23

Gjennomgang av Memorandum of Understanding på miljøfeltet

Forord

Statskonsult har på oppdrag fra Utenriksdepartementet foretatt en gjennomgang av MoU (Memorandum of Understanding) på miljøfeltet. Formålet med prosjektet har vært å kartlegge erfaringene fra samarbeidet med vekt på målsettinger, ansvars- og rollefordeling, resultater og styrker og svakheter ved MoUene. I rapporten foreslås det tiltak for å styrke og effektivisere den type samarbeid som har vært regulert gjennom MoU.

Prosjektet er gjennomført i perioden august til november 1999. Kartleggingsarbeidet er gjennomført ved dokumentstudier og intervjuer med et utvalg av de norske aktørene. Vi vil takke informantene som har bidratt med sin tid, kunnskap og nyttige innspill underveis.

Statskonsult står ansvarlig for alle beskrivelser, drøftinger og anbefalinger i rapporten. Avdelingsdirektør Vivi Lassen har vært prosjektansvarlig. Rapporten er utarbeidet av Freddy Hansen og Oddbjørg Bakli. Ursula Winje har deltatt i slutføringen av rapporten.

Oslo, november 1999

Jon Blaalid

Innhold

Sammendrag	5
1 Innledning.....	8
1.1 Bakgrunn	8
1.2 Mål og mandat.....	9
1.3 Metode.....	10
1.4 Rapportens struktur og oppbygging.....	10
2 Beskrivelse av MoUene på miljøfeltet.....	12
2.1 Indonesia.....	12
2.1.1 Bakgrunn.....	12
2.1.2 Mål med samarbeidet.....	12
2.1.3 Avtalepartnere	13
2.1.4 Forvaltningsmodell og finansiering.....	13
2.1.5 Status (1999)	14
2.2 Kina	14
2.2.1 Bakgrunn.....	14
2.2.2 Mål med samarbeidet.....	15
2.2.3 Avtalepartnere	15
2.2.4 Forvaltningsmodell og finansiering.....	16
2.2.5 Status (1999)	16
2.3 Sør-Afrika.....	16
2.3.1 Bakgrunn.....	16
2.3.2 Mål med samarbeidet.....	17
2.3.3 Avtalepartnere	18
2.3.4 Forvaltningsmodell og finansiering.....	19
2.3.5 Status (1999)	20
3 Erfaringer fra det bilaterale samarbeidet.....	21
3.1 Indonesia.....	21
3.2 Kina	22
3.3 Sør-Afrika.....	22
3.4 MoU som overordnet premiss for bilateralt samarbeid.....	24
3.4.1 Synspunkter på MoU-formen generelt	24
3.4.2 Synspunkter på egne miljøMoUer	24
3.4.3 Overordnede mål for samarbeidet.....	26
3.4.4 Mottakeransvar versus likestilte parter.....	26
3.4.5 Bredde versus dybde.....	27
3.5 Roller og ansvarsdeling	28
3.5.1 Styling av det faglige innholdet i avtalene	28
3.5.2 Økonomistyring og -oppfølging.....	29
3.5.3 Årsaker til uklare roller og ansvarsforhold.....	30
4 Drøfting av sentrale problemstillinger	31
4.1 Mål.....	31
4.2 Samarbeidsprinsipper	32
4.3 Ansvars- og rollefordeling.....	34
4.3.1 Forholdet MD - NORAD.....	35

4.3.1	Forholdet UD – NORAD.....	37
4.3.2	Forholdet UD – MD	38
4.4	Organisering.....	39
4.5	Rapportering og resultatoppnåelse.....	41
4.6	Behov for egne miljø-MoUer finansiert over bistandsbudsjettet?	42
5	Oppsummering og anbefalinger	45
5.1	Overordnede mål for samarbeidet.....	45
5.2	Rolle- og ansvarsdeling	45
5.3	Antall miljø-MoUer.....	46
5.4	Resultatoppnåelse.....	47

Sammendrag

På oppdrag fra Utenriksdepartementet har Statskonsult foretatt en gjennomgang av Memorandum of Understanding (MoU) på miljøfeltet. Det foreligger i dag miljø-MoUer med Indonesia, Kina og Sør-Afrika. Formålet med oppdraget er å kartlegge erfaringene fra samarbeidet med vekt på målsettinger, resultater, ansvars- og rollefordeling og styrker og svakheter ved MoUene. Dersom kartleggingen avdekker uklarheter og ineffektivitet i samarbeidet, skal Statskonsult foreslå mulige tiltak som kan bidra til økt effektivitet i den type samarbeid.

MoU er et politisk dokument som fastlegger policy og overordnede rammer for samarbeid mellom Norge og et annet land, herunder overordnede betingelser og hvilke områder samarbeidet skal gjelde for. De bilaterale miljøavtalene består av et hoveddokument (MoU) supplert av arbeidsprogrammer. Til sammen danner disse dokumentene premissene for samarbeidet. Den samlede økonomiske rammen for miljø-MoUene er i 1999 på ca. 15 millioner kroner.

MoUene er på initiativ fra Statsministerens kontor inngått mellom Miljøvern departementet og miljøvernmyndighetene i samarbeidslandene. De konkrete samarbeidsprosjektene under miljø-MoUene finansieres over bistandsbudsjettet og NORAD har forvaltningsansvaret for prosjektene. Finansieringsformen gjør at både Utenriksdepartementets (UD), Miljøverndepartementets (MD) og NORADs ansvarsområder berøres.

Rapporten er basert på dokumentstudier og intervjuer med involverte aktører på norsk side.

Gjennomgangen viser at det er uklarhet omkring formålet og målsettingene med MoUene. Det synes å være en viss motsetning mellom det bistandspolitiske prinsippet om mottakeransvar og MoU-prinsippet om samarbeid mellom likestilte parter. Det synes også å være behov for en avklaring i forhold til oppfølging av klimakonvensjonen.

Gjennomgangen viser også at det er uklarheter i ansvars- og rollefordelingen mellom MD, UD, NORAD og de ulike miljødirektoratene. Dette forplanter seg igjen til organiseringen på gjennomføringsplan.

I forhold til ansvars- og rollefordeling mellom de norske aktørene er det bl.a. uklarhet knyttet til hvorvidt det er mulig og hensiktsmessig å skille mellom henholdsvis miljøpolitisk og miljøfaglig ansvar (MD) og utviklingspolitisk og utviklingsfaglig ansvar (UD) i forbindelse med miljø-MoUene. NORADs ansvar og rolle i samarbeidet oppfattes også som uklar, særlig i forbindelse med utarbeiding og fastsetting av arbeidsprogrammene.

Forvaltningsmessig er gjennomføringen av arbeidsprogrammene organisert på ulike måter under de tre MoUene. MD og samarbeidspartner er ansvarlig for forvaltning og samordning av avtalene på et overordnet nivå. I Indonesia og Sør-Afrika innehar Direktoratet for naturforvaltning og Riksantikvaren en koordinerende og rådgivende rolle i forhold til samarbeids-

landet, mens MD i praksis innehar tilsvarende rolle i Kina. Erfaringene med disse forvaltningsmodellene er varierende. Organiseringen synes å være i ferd med å falle på plass i forhold til Sør-Afrika og Indonesia.

Rapporteringen sier lite om hva som konkret er oppnådd i de enkelte prosjektene. Problemet med å dokumentere resultater kan forklares med at de fleste prosjektene har pågått i relativt kort tid og at det er for tidlig å aggregere resultater på prosjektnivå. En annen forklaring kan ligge i forholdet mellom prosjektenes ambisjonsnivå, antall prosjekter, tidsperspektivet for gjennomføring og økonomien i prosjektene.

Statskonsults anbefalinger

- MD og UD bør vurdere om det er behov for egne miljø-MoUer når innretning, implementering og forvaltning av prosjektene under miljø-MoUen er svært lik det som gjelder for ordinære bistandsprosjekter, jf prosjektene under miljø-MoUene med Sør-Afrika og Indonesia.
- MD og UD bør samarbeide om å trekke opp et tydeligere og mer omforent skille mellom miljøbistand og annet internasjonalt miljø-samarbeid enn det man har i dag.
- I forhold til Kina bør MD vurdere å overlate koordineringsansvar og oppfølging på prosjektnivå til NORAD, eventuelt en av sine underliggende virksomheter, jf Direktoratet for naturforvaltnings rolle i Indonesia. Det synes ikke å være behov for større endringer i forhold til dagens rolle og ansvarsdeling for Sør-Afrika og Indonesia.
- I forhold til Kina og Indonesia må MD ta ansvar for at NORAD trekkes inn på et tidligere tidspunkt i planleggingen av nye arbeidsprogrammer og prosjekter.
- Generelt mener Statskonsult at man i forhold til miljø-MoUene har lagt opp til en så krevende rolle- og ansvarsdeling at det er behov for at UD trekkes inn og involverer seg mer.
- I forhold til eventuelle nye miljø-MoUer mener Statskonsult man bør velge mellom følgende to alternativer:
 1. MD gis delegerte fullmakter fra UD for bruk av de midler som er bevilget til miljø-MoUer over bistandsbudsjettet. MD får dermed et faglig og forvaltningsmessig ansvar vis-a-vis UD og Stortinget.
 2. MD undertegner miljø-MoUen, men prosjektsamarbeidet kanaliseres i sin helhet gjennom NORAD og underlegges NORADs ordinære prosedyrer.
- Det bør utformes mer konkrete resultatmål og-indikatorer for prosjektene under miljø-MoUene.

-
- Antall prosjekter under den enkelte MoU og avtaleperioden for arbeidsprogrammer bør vurderes nærmere i forhold til hensiktsmessighet og muligheter for resultatoppnåelse.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Statskonsult har fått i oppdrag av Utenriksdepartementet (UD) å foreta en gjennomgang av MoU (Memorandum of Understanding) på miljøfeltet.

MoU er et politisk dokument som fastlegger policy og overordnede rammer for samarbeid mellom Norge og et annet land, herunder overordnede betingelser og hvilke områder samarbeidet skal gjelde for. De bilaterale miljøavtalene består av et hoveddokument (MoU) supplert av arbeidsplaner/-programmer. Til sammen danner disse dokumentene premisset for samarbeidet. MoUene er, på initiativ fra Statsministerens kontor og etter samråd med UD, inngått mellom Miljøverndepartementet (MD) og miljøvernmyndighetene i samarbeidslandene. Parallelt med miljø-MoUene er det inngått andre avtaler om utviklings-samarbeid mellom landene og Norge, representert ved UD og/eller NORAD.

I dag foreligger det miljø-MoUer med Indonesia, Kina og Sør-Afrika. De tre MoU-landene er ikke prioriterte samarbeidsland for NORAD, men kommer under kategorien andre land som NORAD har utviklingssamarbeid med. Felles for de tre MoU-landene er at de er innflytelsesrike i sine regionale grupper og/eller viktige for løsningen av globale miljøproblemer.

Det er i dag flere departementer som har inngått MoU-avtaler. Det spesielle med MoUene som er inngått av MD er at samarbeidet i sin helhet er finansiert over bistandsbudsjettet. Finansieringsformen gjør at både UD, MD og NORADs ansvarsområder berøres.

De konkrete samarbeidsprosjektene i miljø-MoUene finansieres over bistandsbudsjettet og NORAD har forvaltningsansvaret for prosjektene. Den samlede økonomiske rammen for MoUene er i 1999 på ca 15 millioner kroner.

Bakgrunnen for oppdraget er bl.a. omtalen av MoU-samarbeidsformen i Statskonsults rapport 1998:16 *Direktorer i institusjonelt samarbeid*. Både rapporten og erfaringene som UD, MD og NORAD har fra samarbeidet, har synliggjort et behov for en nærmere gjennomgang av miljø-MoUene i forhold til ansvar og roller mellom UD, MD og NORAD.

I ”Kjørven/Øgrey”-rapporten¹ om *Organisering og bruk av norsk miljøkompetanse* i bistanden vises det til at miljø-MoUene og samarbeidet mellom aktørene vil bli behandlet i en egen prosess, hvor Statskonsults rapport vil være et innspill.

¹ Rapporten ”Organisering og bruk av norsk miljøkompetanse i bistanden” er utarbeidet av en gruppe med representanter fra UD/NORAD og MD. UDs/MDs politiske rådgivere Kjørven/Øgrey ga mandatet for gruppen. Rapporten foreslår å etablere fagsenteravtaler mellom NORAD og ulike miljøinstitusjoner inklusive MD.

Statskonsults prosjekt er avgrenset til å se på forvaltningsmessige sider og erfaringer fra samarbeidet mellom de norske aktørene ved bruk av miljø-MoUene.

1.2 Mål og mandat

Gjennomgangen har to hovedformål:

- Den skal kartlegge erfaringene fra samarbeidet med vekt på målsettinger, resultater, ansvars- og rollefordeling og styrker og svakheter ved MoUene.
- Dersom kartleggingen avdekker uklarheter og ineffektivitet i samarbeidet, skal prosjektet foreslå mulige tiltak som kan bidra til økt effektivitet i den type samarbeid.

Statskonsult fikk følgende mandat fra Utenriksdepartementet:

1. *Statskonsult skal beskrive ulike målsettinger for samarbeidet og forventede resultater.*
2. *Statskonsult skal beskrive erfaringene fra samarbeidet, med særlig vekt på oppnådde resultater i forhold til de ulike målsettingene.*
3. *Statskonsult skal beskrive og analysere samarbeidsrelasjonene mellom aktørene på norsk side, med vekt på styring og ansvars- og rollefordeling.*
4. *Statskonsult skal vurdere styrker og svakheter ved MoU som ramme for samarbeidet.*
5. *Statskonsult skal foreslå tiltak for å styrke og effektivisere den type samarbeid (jfr. Målsettinger) som har vært regulert gjennom MoU.*

I oppdragsbeskrivelsen presiseres det at oppdraget skal gjennomføres som en deskstudie og begrenses til undersøkelser blant de norske aktørene.

Gjennomgangen skal ikke ta sikte på å gi et fullstendig bilde av samarbeidet, men skal i tråd med mandatet konsentreres om forhold som er av betydning for den framtidige rammen for og organisering av denne type samarbeid.

I prosjektet har Statskonsult tatt sikte på bl.a. å kartlegge og drøfte følgende problemstillinger:

- Hva skiller et miljø-samarbeid under en egen MoU fra øvrig bistandssamarbeid på miljøfeltet?
- Er målsettinger i miljø-MoUene i tråd med overordnede bistandspolitiske mål og strategier?
- Hvilke resultater kan det vises til i MoU-samarbeidet?

-
- Er ansvars- og rollefordelingen mellom UD, MD og NORAD klar og hva skyldes eventuell uklarhet?
 - Hvordan er samarbeidet organisert og er organiseringen hensiktsmessig?
 - Er dagens finansieringsform for egne miljø-MoUer hensiktsmessig?
 - Hvilke tiltak bør eventuelt iverksettes for å styrke og effektivisere MoU som samarbeidsform innen bistanden?

1.3 Metode

Utenriksdepartementets bestilling og Statskonsults avgrensning og utdyping av denne, er rammen for prosjektet. Ut fra dette har vi lagt vekt på å få fram erfaringer og forventninger fra UD, MD og NORAD som belyser problemområder og temaer som vi mener er viktige for samarbeidet under MoUene. Rapporten bygger på en gjennomgang og analyse av sentrale dokumenter og delvis strukturerte intervjuer.

Det er gjennomført et begrenset utvalg intervjuer med tilsatte i MD (Avdeling for internasjonalt samarbeid, klima og polarsaker), i UD (Ressursavdelingen og Bilateral avdeling) og i NORAD (Fagavdelingen og Regionavdelingen) som er ansvarlig for eller tilknyttet MoU-samarbeidet. I tillegg ble den tidligere miljøråden ved Den norske ambassade i Kina intervjuet. I intervjuene ble det lagt vekt på å få belyst sentrale problemstillinger, jf pkt 1.2. Det er også innhentet synspunkter fra Direktoratet for naturforvaltning, Riksantikvaren og ambassaden i Pretoria.

Statskonsult har brukt synspunkter fra intervjuene og dokumentstudier som grunnlag for en drøfting av sentrale problemstillinger. I drøftingen har vi lagt vekt på å påvise svakheter ved dagens MoUsamarbeid og vurdert forbedringsmuligheter og behov for avklaringer. På denne bakgrunn har vi kommet med anbefalinger som vi mener kan bidra til å styrke og effektivisere miljøMoUer som samarbeidsform.

1.4 Rapportens struktur og oppbygging

I kapittel 2 gis det en beskrivelse av de tre MoUene, herunder målsettinger, forvaltningsmodell og status for samarbeidet. Kapittel 3 omhandler sentrale problemstillinger knyttet til MoU-samarbeidet. Kapittel 2 og 3 er rent beskrivende og bygger på tilgjengelige dokumenter og intervjuer med informanter i de ulike virksomhetene, jf vedlegg 1.

Med utgangspunkt i informantenes synspunkter og i forhold til bistandspolitiske mål, strategier og prinsipper med relevans for miljøfeltet, følger Statskonsults drøfting av sentrale problemstillinger i kapittel 4. Hovedvekten er lagt på drøfting av rolle- og ansvarsfordelingen mellom de norske aktørene og

organiseringen av samarbeidet. I tillegg drøftes målsettinger, samarbeids prinsipper, resultatoppnåelse og alternative måter å organisere og følge opp MoUer på.

I kapittel 5 følger så en oppsummering av drøftingen og Statskonsults anbefalinger.

I beskrivelsene og drøftingene skilles det i noen grad mellom de ulike institusjonene (MD, UD, NORAD, Direktoratet for naturforvaltning, Riksantikvaren osv.). Noen ganger brukes betegnelse *bistandssiden* og *miljøsid*. Disse betegnelse brukes der henholdsvis NORAD/UD (v/Bilateral avdeling) og MD/underliggende etater har gitt uttrykk for en felles oppfatning i dokumenter og/eller intervjuer.

2 Beskrivelse av MoUene påmiljøfeltet

I dette kapittelet følger en beskrivelse av de tre miljøMOUene etter følgende inndeling:

- bakgrunn
- mål med samarbeidet
- avtalepartnere
- forvaltningsmodell og finansiering
- status (1999)

2.1 Indonesia

2.1.1 Bakgrunn

Memorandum of Understanding mellom Norge og Indonesia er en avtale om samarbeid mellom miljøverndepartementene i Indonesia og Norge som ble undertegnet 14.05.1990 etter anmodning fra UD. Avtalen ble inngått mens forberedelsene til Rio-konferansen pågikk.

Indonesia er ikke et prioritert land i bistandssammenheng og bistand er ikke integrert ved den norske ambassaden. Indonesia var imidlertid et sentralt land i forbindelse med "Asia-pakken", et norsk handelsframstøt overfor "tigrene i sør øst-Asia" i midten av 1990-årene. I denne perioden var både statsministeren og flere statsråder på besøk i Indonesia. De senere årene har det ikke vært samtaler på politisk nivå..

De to første arbeidsprogrammene ble gjennomført med til sammen 9 prosjekter i perioden 1991-96. Prosjektene var med noen unntak knyttet til Sumatra.

Indonesia er spesielt interessant i et globalt miljøperspektiv. Det finnes store områder med tropisk regnskog, og flora og fauna omfatter både det som er karakteristisk for det asiatiske fastlandet og det som er karakteristisk for Polynesia.

Prosjektene under miljø-MoUen utgjorde ca 15 % av samlet norsk bilateral bistand (28,3 millioner kroner) til Indonesia i 1998.

2.1.2 Må med samarbeidet

Den opprinnelige MoUen er på et overordnet nivå. Norge og Indonesia er enige om å samarbeide på likeverdige vilkår i forhold til miljø og tilgrensende områder som er av betydning for en bærekraftig utvikling. MoUen angir aktuelle former for samarbeid, men ikke spesifikke områder eller konkrete prosjekter.

Ifølge avtalen om det tredje arbeidsprogrammet er hensikten med dette å implementere konkrete prosjekter – som er beskrevet i vedlegg til avtalen – med fokus på:

- forvaltning av naturressurser

-
- forebygging av og kontroll med forurensning
 - institusjonsutvikling og kapasitetsbygging.

2.1.3 Avtalepartnere

MoUen er en avtale om samarbeid mellom miljøverndepartementene i Indonesia og Norge. Avtalen ble undertegnet av Norges ambassadør i Indonesia.

De to første arbeidsprogrammene ble undertegnet av de to landenes miljøvernministre mens det tredje arbeidsprogrammet – som også benevnes MoU² - er undertegnet av NORAD på norsk side og det indonesiske miljøvern departementet på indonesisk side.

I forlengelsen av og i tråd med det tredje arbeidsprogrammet, er det inngått en avtale mellom det indonesiske miljøverndepartementet og det norske Direktoratet for naturforvaltning.

2.1.4 Forvaltningsmodell og finansiering

Det første og det andre arbeidsprogrammet ble utarbeidet av UD, MD og det indonesiske miljøverndepartementet. UD og MD finansierte de norske bidragene med henholdsvis 75% og 25% hver.

Det første arbeidsprogrammet ble administrert av MD mens oppgaven med å administrere det andre arbeidsprogrammet ble lagt til Direktoratet for naturforvaltning. Som en konsekvens av bestemmelsen om at bilateralt miljøsamarbeid skulle finansieres over bistandsbudsjettet, ble ansvaret for finansiering og administrasjon av det tredje arbeidsprogrammet lagt til NORAD. Dette arbeidsprogrammet har en total ramme på ca 8,0 millioner kroner, hvorav ca 1,5 millioner kroner går til norske institusjoner som deltar.

NORAD har inngått en avtale- utformet som en MoU - med miljøvern departementet i Indonesia i forhold til finansiering og gjennomføring av programmet. NORAD har ansvaret for økonomistyring og resultatoppnåelse. Direktoratet for naturforvaltnings koordinering av den norske innsatsen i Indonesia er formalisert i en egen avtale mellom det indonesiske miljøvern departementet og Direktoratet for naturforvaltning. Kostnader knyttet til dette arbeidet dekkes kvartalsvis av NORAD etter faktura fra Direktoratet for naturforvaltning. Fakturaen skal i forkant være godkjent av det indonesiske miljøvern departementet.

Det indonesiske miljøvern departementet og Direktoratet for naturforvaltning inngår separate prosjektavtaler med henholdsvis indonesiske og norske parter/ institusjoner. MD (Norge) fungerer som implementerende virksomhet på ett av prosjektene i arbeidsavtalen. Dette medfører at Direktoratet for naturforvaltning har inngått en implementeringsavtale med sitt eget overordnede departement.

² Noen land ønsker å formalisere ulike former for samarbeid gjennom en MoU. Dette gjelder bl a Indonesia.

2.1.5 Status (1999)

Det tredje arbeidsprogrammet med 5 prosjekter er under gjennomføring nå. Implementering av prosjektene startet opp sommeren 1998 og er planlagt fullført i februar 2000.

Forberedelser til forhandlinger om et fjerde arbeidsprogram er startet opp. Fra norsk side synes det å være enighet om å foreslå at arbeidsprogramperioden utvides fra 2 til 5 år. Dette vil muliggjøre planlegging av mer langsiktige prosjekter. 5 års programperioder vil også passe bedre i forhold til NORADs ordinære administrasjons- og prosjektsyklusrutiner.

NORAD har gått inn for en konsentrasjon av miljøsam arbeidet langs en ”grønn linje”³, dvs. vern og bærekraftig bruk av biologisk mangfold, i forhold til innsatsen i Indonesia. MD støtter dette i forhold til det fjerde arbeidsprogrammet. NORAD ønsker ytterligere faglig og geografisk konsentrasjon.

2.2 Kina

2.2.1 Bakgrunn

Etter initiativ fra Statsministerens kontor, undertegnet miljøvernministeren en avtale (MoU) med National Environmental Protection Agency (NEPA) i forbindelse med daværende statsminister Gro Harlem Brundtlands besøk i Kina i 1995. I forbindelse med dette besøket ble det også besluttet å opprette en miljørådstilling ved den norske ambassaden i Beijing. Kostnadene knyttet til denne stillingen deles mellom UD og MD. Kina er ikke et prioritert samarbeidsland og Norge har ikke en integrert ambassade i Kina.

Miljømyndighetene i Norge er svært interessert i et miljøsam arbeid med Kina. På grunn av størrelse og vekstrate er utviklingen i Kina, ifølge MD, avgjørende for utviklingen i den globale miljøsituasjonen. I likhet med andre asiatiske land kjennetegnes Kinas forvaltning i stor grad av sektorisering og lite kontakt på tvers av sektorer. Norske miljømyndigheter mener derfor det er viktig med flere kontaktpunkter inn i kinesisk forvaltning.

MiljøMoUen mellom Norge og Kina gjelder i en femårsperiode og fornyes automatisk for nye femårsperioder dersom ingen av partene sier opp avtalen innen seks måneder før den utgår. I avtalen står det at partene skal utarbeide arbeidsplaner som skal revideres hvert halvår og hvor vilkårene for samarbeids virksomheten skal fastsettes.

Arbeidsprogrammene gjelder for en toårsperiode. Det første arbeidsprogrammet ble startet opp i 1997 og omfattet 9 samarbeidsprosjekter. Prosjektene som inngikk i det første arbeidsprogrammet var dels ulike forprosjekter initiert av NORAD i perioden 1993-94 (oppstart på Asia-pakken, jf punkt 2.2.1), dels prosjekter initiert av kinesisk NEPA og norsk MD. Det andre arbeidsprogrammet ble underskrevet i mars 1999.

³ Kilde: NORADs programdokument *Tilskudd til utvidet miljøsam arbeid*, 1998

UD undertegnet i 1995 en MoU med The Ministry of Foreign Trade and Economic Co-operation (MOFTEC) vedrørende blandede kreditter og en klimaavtale (AIJ⁴) med Ministry of Science and Technology (MOST) i Kina. I april 1997 ble et addendum til MoU-avtalen vedrørende gavefinansiert miljøbistand undertegnet med MOFTEC. Saksområdet vedrørende blandede kreditter ble siden flyttet til det kinesiske finansdepartementet. En ny MoU mellom UD og Ministry of Finance (MOF) ble derfor undertegnet i januar 1999.

Samlet norsk bilateral bistand til Kina var på ca 90 millioner kroner i 1998. Miljørelaterte prosjekter utgjør ca 90 % av den norske totalinnsatsen i Kina. Prosjektene under miljø-MoUen utgjør knapt 5 % av totalinnsatsen.

2.2.2 Må med samarbeidet

I henhold til miljø-MoUen er det overordnede målet å opprettholde og forsterke det bilaterale samarbeidet på miljøfeltet gjennom følgende samarbeidsformer:

- utveksling av informasjon om forskning, overvåkningsprogrammer, lover, forskrifter, institusjonelle ordninger samt miljøpolitikk og reguleringspraksis på miljøområdet
- utveksling av miljøforskere, eksperter og personale innen miljøforvaltning
- fellesprosjekter
- fellesarrangement av symposier, seminarer, forelesninger og kurs
- samarbeid om forskning på emner av felles interesse
- andre samarbeidsformer som avtales i fellesskap.

Ifølge det andre arbeidsprogrammet skal samarbeidet særlig fokusere på kapasitetsbygging på miljøområdet og problemstillinger relatert til globale miljøkonvensjoner og –avtaler. I arbeidsprogrammet er det identifisert fem nye prosjekter. Tre av prosjektene fra det første arbeidsprogrammet skal videreføres.

MD er opptatt av å bistå Kina i forhold til internasjonale miljøforpliktelser knyttet til biodiversitet, kulturminner og utslipp av klimagasser. NORAD ønsker en helselig innsats og å konsolidere miljøsamarbeidet med Kina i forhold til en ”brun linje”, dvs. innenfor luft- og vannforurensning og i forhold til antall samarbeidsparter. Dette er i samsvar med satsningen og vektleggingen i NORADs øvrige miljøprosjekter i Kina.

2.2.3 Avtalepartnere

Miljø-MoUen av 06.11.95 er inngått mellom folkerepublikken Kinas statlige miljøvernmyndighet (opprinnelig NEPA, nå State Environmental Administration (SEPA)) og Norges miljøverndepartement (MD). Avtalen er undertegnet av den norske miljøvernministeren og lederen for SEPA.

Det andre arbeidsprogrammet under MoUen med Kina ble underskrevet av miljøvernministeren og lederen for SEPA i mars 1999.

⁴ *Activities Implemented Jointly*

2.2.4 Forvaltningsmodell og finansiering

Ifølge MoUen er MD ansvarlig for forvaltning og samordning av programerklæringen og de deltakende virksomhetenes samarbeidsvirksomhet. Det er SEPA (tidligere NEPA) og MD som forhandler fram hvilke tiltak/prosjekter som skal inngå i arbeidsprogrammene. Så langt har SEPA vært svært aktiv i forhold til å komme med konkrete prosjektforslag som MD forholder seg til og eventuelt prioriterer.

Siden MD ikke disponerer egne midler for å følge opp MoUen, har UD instruert NORAD om å sette av 5 millioner kroner pr år. Disse midlene øremerkes prosjektene under miljøMoUen.

NORAD har ansvar for å betale ut midlene samt den tekniske og administrative oppfølgingen av prosjektene. Det er også NORAD som inngår prosjektavtaler for enkeltprosjekter med SEPA. Disse prosjektavtalene regulerer administrative rutiner og krav til prosjektgjennomføring.

Direktoratene under MD skal bistå NORAD og MD med faglig rådgivning etter behov. I samarbeidet med Kina har MD hatt en koordineringsrolle i forhold til de norske institusjonene som deltar i prosjektene. MD begrunner dette dels med at miljøsam arbeidet med Kina ennå er i en startfase, dels med at klima og energisaker er politisk følsomme områder i Kina slik at dette bør ivaretas på departementsnivå i Norge.

MoUen skal etter avtalen følges opp gjennom to årlige møter med SEPA; et møte mellom SEPA og MD hvor erfaringene med samarbeidet oppsummeres og diskuteres, og et møte mellom SEPA og NORAD hvor hvert enkelt prosjekt blir gjennomgått og vurdert i henhold til den enkelte prosjektavtale.

2.2.5 Status (1999)

Det andre arbeidsprogrammet under MoUen med Kina ble underskrevet i mars 1999. I den forbindelse ble det diskutert hva slags status og innretning miljøMoUen og de prosjektene som følger av denne bør ha i forhold til den øvrige miljøbistanden i Kina, jf pkt 3.2.

I tillegg til miljøMoUen og UD's avtale innen AIJ (klima), har NORAD for tiden avtaler med 6 ulike kinesiske departementer innen miljøporteføljen. Dertil kommer diverse avtaler hvor kontraktene er undertegnet direkte med norske institusjoner.

2.3 Sør-Afrika

2.3.1 Bakgrunn

MiljøMoUen ble inngått etter at det var undertegnet en avtale om utviklings-samarbeid mellom NORAD og Sør-Afrika i 1994. Norges samarbeid med opposisjonen under apartheidperioden skapte forventninger i Sør-Afrika til et videre samarbeid med Norge. NORAD's avtale gjelder fra 1. januar 1995 og ut 1999.

Under statsminister Harlem Brundtlands besøk i Sør-Afrika i februar 1996 ble det undertegnet en MoU mellom miljøverndepartementene i Sør-Afrika og Norge. Avtalen gjelder i en femårsperiode og fornyes automatisk for nye femårsperioder dersom ingen av partene sier opp avtalen innen seks måneder før den utgår. Samarbeidsområder under miljøMoUen ble fastsatt i *Agreed Minutes*⁵ som ble undertegnet i februar 1997. Det første miljøprogrammet (fase I) skulle gjelde for en treårsperiode (1996-1999).

På dette grunnlag ble det utarbeidet et overordnet program – ”Multi Project Business Plan” – som ble formalisert i en avtale mellom ambassaden i Pretoria/NORAD og Department of Environment and Tourism of the Republic of South Africa (DEAT) i desember 1997. En endelig prioriteringsliste over de enkelte samarbeidsprosjektene ble underskrevet av partene i mars 1998.

Sør-Afrika er ikke et prioritert land for norsk bistand, men bistand/NORAD er integrert ved den norske ambassaden.

Sør-Afrika er spesielt interessant i en global miljøsammenheng. Det finnes enestående naturressurser med unike arter og uvanlig artsrikdom. Landets kulturhistorie er lang og vekslende, og kan vise til noen av verdens rikeste forhistoriske funn. Under det tidligere regimet i Sør-Afrika ble miljøproblemer knyttet til forurensning prioritert lavt, noe som gjør at utviklingen av miljø situasjonen nå er en av landets store utfordringer. I tillegg har landet relativt sett store utslipp av klimagasser og manglende tilgang på rent vann er også et stort problem.

Den økonomiske rammen for samarbeidet under miljøMoUen er på totalt 24 millioner kroner for en treårs-perioden. Av dette går 4,8 millioner kroner til fiskerisamarbeidet. Samlet norsk bistand til Sør-Afrika i 1998 var på 166 millioner kroner. For 1998 utgjør prosjektene under miljøMoUen knapt 5 % av samlet norsk bilateral bistand.

2.3.2 Må med samarbeidet

Innholdet i selve MoUen er på et overordnet nivå. Partene er enige om et samarbeid basert på likhet og gjensidighet i spørsmål knyttet til miljøvern og bærekraftig utvikling. Avtalen angir seks aktuelle samarbeidsformef:

- *Exchange of information on research, monitoring programmes, laws, regulations, institutional arrangements as well as policies and regulatory practices in the field of environment;*
- *Exchange of environmental scientists, experts, and environmental management personnel;*
- *Jointly conducted projects;*
- *Joint organisation of symposia, seminars, lectures and training courses;*
- *Collaborative research on subjects of mutual interest;*

⁵Vi har ikke funnet noen oversettelse av begrepet *Agreed Minutes*. Det er en form for internasjonal avtale. Det engelske begrepet brukes også i norske tekster.

⁶ Kilde: MoU mellom Sør-Afrika og Norge datert 12.02.96 (foreligger kun på engelsk).

-
- *Other forms of co-operation which are mutually agreed.*

Det fremheves i egen artikkel at partene også skal samarbeide i relevante internasjonale fora om miljøraker. Partene skal holde hverandre informert om respektive synspunkter på viktige saker i disse fora.

Hensikten med samarbeidet er:

- å støtte bærekraftig utvikling gjennom bilateralt samarbeid mellom likeverdige partnere
- å støtte prosjekter som kan bidra til å forbedre SØAfrikas miljøsituasjon i samsvar med RDP-programmet (Reconstruction Development Programme), inkludert oppfølging av internasjonale miljøkonvensjoner
- å bidra til utvikling av institusjoner og styrke kapasiteten i miljøforvaltningen
- gjennomføre prosjekter innen følgende områder:
 - 1) avfallshåndtering og forurensningskontroll
 - 2) biodiversitet og sikring av vannressurser
 - 3) kulturminnevern
 - 4) regionalt samarbeid
 - 5) andre prosjekter, bl a utslipp av klimagasser⁷.

I den endelige og prioriterte prosjektlisten ble prosjektsamarbeidet konsentrert om sju prosjekter innen områdene nevnt i "Agreed Minutes". Det ble besluttet å legge fiskerisamarbeidet, som hadde pågått siden 1996, inn under miljøavtalen som et eget prosjekt. Inkludert i prosjektporteføljen var også "Robben Island", et kulturminneprosjekt som var en øremerket gave fra den norske regjering.

2.3.3 Avtalepartnere

MoUen om miljøsamorbeid er inngått mellom Department of Environment and Tourism of the Republic of South Africa (DEAT) og det norske miljøvern-departementet. Avtalen ble fra norsk side undertegnet av utenriksministeren.

"Agreed Minutes" ble underskrevet av de to landenes miljøvernministre. Det ble utpekt et såkalt "lead agency" fra hver av samarbeidspartnerne. På norsk side fikk Riksantikvaren denne rollen, mens DEAT selv utpekte to representanter fra eget departement til å inneha rollen. De to "lead agencies" skulle være ansvarlige for administrasjon og koordinering av samarbeidet på respektive sider. En egen "Terms of Reference" for forberedelsesfasen ble undertegnet av den norske ambassadøren i Pretoria og Riksantikvaren.

Det første arbeidsprogrammet/programavtalen – Multi Project Business Plan – og den endelige prosjektlisten ble undertegnet av DEAT og NORAD/Den norske ambassade i Pretoria.

⁷ Oversettelse hentet fra Rammenotat for miljøvernssamarbeidet (MoU) med SØAfrika, MD 28.05.1998.

2.3.4 Forvaltningsmodell og finansiering

I henhold til MoUen er MD og DEAT ansvarlig for forvaltning og samordning av MoUen og for samarbeidsaktiviteter mellom deltakende virksomheter. Riksantikvaren og DEAT - "lead agencies" - har en koordinerende funksjon og er ansvarlig for identifisering og samordning av samarbeidsaktiviteter og implementering av arbeidsprogrammet. Det norske MD har ingen implementerende rolle i samarbeidet.

For Riksantikvaren innebærer oppgaven å være rådgiver overfor det sør-afrikanske "lead agency" og å administrere og koordinere norske institusjoners bidrag inn i prosjektene. Som støtte i dette arbeidet har Riksantikvaren nær kontakt med MD og den øvrige miljøforvaltningen, samt med norske fiskeri myndigheter. I tillegg har Riksantikvaren hatt en rådgiverrolle overfor MD, norske partnere i prosjektsamarbeid og ambassaden/NORAD. Det innebærer at Riksantikvaren har hatt en rolle som ambassadens/NORADs fag- og forvaltningsressurs, i tillegg til å være partner for mottaker.

Det ble på et tidlig tidspunkt bestemt at Sør-Afrikas eget planleggings- og rapporteringssystem – basert på "business plans" (prosjektplaner) for de enkelte samarbeidsprosjektene - skulle benyttes. DEAT skulle også kunne leie inn ekstra kapasitet til å administrere miljøprogrammet. De to "lead agencies" har utarbeidet *Administrative guidelines*⁸ hvor roller og ansvar knyttet til administrasjon og koordinering av programmet er definert.

De to "lead agencies" har jevnlig kontakt med hverandre. Det avholdes minimum et halvårlig og et årlig møte for oppfølging og fastsettelse av rammene for neste års aktiviteter. Ambassaden og DEAT deltar på møtene og skal godkjenne aktivitetene for neste år, før utbetaling foretas.

Denne opprinnelige forvaltningsmodellen er blitt noe endret i løpet av miljøprogrammets første fase. Riksantikvaren innehar ikke lenger noen rådgiverrolle overfor ambassaden/NORAD, og fungerer i dag som rådgiver overfor det sør-afrikanske "lead agency", MD og norske prosjektsamarbeidspartnere. Ambassaden/NORAD har blitt trukket sterkere inn i forvaltningen av MoUen. Man har blitt enige om å benytte NORADs forvaltningsrutiner slik at ambassaden/NORAD er trukket inn på det overordnede rammenivået. Det er DEAT som legger frem forslag til oppfølging av avtalen overfor ambassaden, og norsk MD og NORAD hjemme høres før forslag vedtas. I sånåte er MoUen i dag strukturert som en sektoravtale.

I Agreed Minutes ble den totale økonomiske rammen fastsatt til ca 20 millioner kroner for treårsperioden, inklusivt et øremerket fond på 6 millioner kroner til bevaring av Robben Island som et nasjonalt monument. Ved undertegning av den endelige prosjektlisten ble den totale ramme utvidet til 24 millioner kroner. Tillegget skulle dekke fiskerisamarbeidet, administrative kostnader til Riksantikvaren og planleggingsmidler. Samarbeidet finansieres i sin helhet av NORAD, som har en selvstendig bevilgnings- og forvaltningsrolle, gjennom

⁸ *Guidelines on administrative procedures for implementation of environmental co-operation between South Africa and Norway*, revidert i en 4. utgave mai 1999.

delegering av midler fra UD. Administrative kostnader som påløper Riksantikvaren dekkes halvårlig fra DEAT, som skal godkjenne faktura fra RA før utbetaling.

MoUen følges opp gjennom årlig møte mellom DEAT og ambassaden (som representerer både MD og NORAD Oslo). Rapporteringen følger ordinære rutiner for rapportering mellom ambassaden og NORAD, dvs at DEAT rapporterer direkte til ambassaden.

2.3.5 Status (1999)

Det tas sikte på å inngå en ny femårig samarbeidsavtale på miljøområdet i begynnelsen av år 2000. I *Declaration of Intent* med vedlegg, signert 17.3.99, uttrykkes det et klart ønske fra Sør-Afrika om å fortsette samarbeidet på miljøområdet.

På dette grunnlag, og i samforståelse med UD og ambassaden i Pretoria/NORAD, innledet MD tidligere i år en dialog med sørafrikanske myndigheter gjennom Riksantikvaren og det sør-afrikanske "lead agency". Et utkast til rammer for videreføring av miljøsam arbeidet i en fase to ble diskutert

DEAT ønsker å videreføre de prosjektene som ble startet opp i inneværende samarbeidsperiode. Samarbeidet utvides til også å omfatte forurensning og avfallshåndtering som nytt miljøfaglig temaområde, samt utvikling av virke midler i miljøforvaltningen. DEAT understreker at samarbeid med norske institusjoner vil være et viktig virkemiddel i programmet. DEAT ønsker også å fortsette å forbedre dialogen og samarbeidet om nasjonale og internasjonale miljøspørsmål av felles interesse, samt etablere strategisk dialog og samhandling mellom miljøverndepartementene i Sør-Afrika og Norge.

Programmet sies å være i tråd med norsk bistandspolitikk generelt og de strategiske føringer og politiske prioriteringer som gjelder for miljørettet utviklingssamarbeid⁹. Programmet ligger også innenfor miljøMoUens rammer.

I den nye avtaleperioden vil Riksantikvaren inneha en mer rendyrket rådgiverfunksjon overfor DEAT og skal bistå med å identifisere norsk kompetansemiljø for potensielt institusjonssamarbeid. Riksantikvaren vil fortsatt ha en rådgiverrolle overfor norsk MD.

Fiskerisamarbeidet vil bli skilt ut av miljøprogrammet i fase II og formalisert i egen avtale.

Parallelt med at det skal inngås en ny samarbeidsavtale på miljøområdet, skal avtalen om utviklingssamarbeid mellom Norge og Sør-Afrika fornyes i år 2000 for ytterligere fem år. I sistnevnte avtale forutsettes det at miljøsektoren skal gis prioritet, og at denne avtalen vil være overordnet og ha en referanse til miljø MoUen.

⁹ Jfr *Strategi for miljørettet utviklingssamarbeid* (Utenriksdepartementet 1997) og *Politiske prioriteringer for miljørettet utviklingssamarbeid 1998-2001* (Utenriksdepartementet 1998).

3 Erfaringer fra det bilaterale samarbeidet

I dette avsnittet oppsummerer vi først erfaringene fra samarbeidet under hver av de tre miljø-MoUene slik de framkommer i dokumenter og ut fra intervjuene. Deretter følger en oppsummering av informantenes synspunkter på MoU som overordnet premiss for bilateralt samarbeid, roller og ansvarsdeling med mer.

3.1 Indonesia

Ifølge MD er erfaringene fra de to første arbeidsprogrammene med Indonesia gode. Samarbeidet har gitt ambassaden i Jakarta god kontakt med miljøvernmyndighetene.

Alle MoU-prosjektene har vært små. MD mener likevel at flere av prosjektene har resultert i konkrete miljøforbedringer. Direktoratet for naturforvaltning mener også at noen av prosjektene medført konkrete miljøforbedringer, mens det for andre prosjekter kan være vanskelig å påvise en direkte sammenheng mellom innsatsen og konkrete resultater.

NORAD deler ikke MDs syn på erfaringene med samarbeidet. Etter deres oppfatning har både den faglige og den økonomiske oppfølgingen av avtalene fra indonesisk side vært for svak. Det har vært til dels mangelfull rapportering i forhold til prosjektene under miljø-MoUen. Dessuten har det vært vanskelig å få innsyn i hvordan samarbeidet internt i Indonesia rent faktisk fungerer, noe som ifølge bistandssiden er viktig for å kunne vurdere den bistandsmessige siden av samarbeidet med Indonesia.

Det er et overordnet mål å unngå unødvendige administrative kostnader knyttet til bistandsformidling og bistandsforvaltning. I forhold til Indonesia går ifølge NORAD og Asiadesken i UD en stor del av de fire millionene som er satt av til å følge opp miljø-MoUen med til å dekke administrative kostnader. Dette følger av at samarbeidet omfatter mange små prosjekter med mange ulike institusjoner/aktører.

Etter at NORAD overtok det administrative ansvaret for programmet, skulle det inngås nye avtaler. Dette tok svært lang tid. Bistandssamarbeidet mellom Norge og Indonesia lå derfor med ett unntak (Java-ørn-prosjektet) i praksis nede i perioden 1995-98. Det tredje arbeidsprogrammet ble så iverksatt i 1998 og skal avsluttes i år (1999).

En av årsakene til at inngåelsen av de nye avtalene tok så lang tid, var ifølge Direktoratet for naturforvaltning uklare omkring hvilket samarbeidsprinsipp (mottakeransvar versus likestilte parter) som skulle legges til grunn. Det tok tid før indonesiske myndigheter tok prinsippet om mottakeransvar på alvor. Ifølge Direktoratet for naturforvaltning er det i dag liten prinsipiell forskjell mellom prosjekter under miljø-MoUen og annet bistandsarbeid. De opplever dagens samarbeidet som lite preget av gjensidighet og mindre faglig utfordrende enn før.

3.2 Kina

MiljøMoUen er en del av Asia-planen. Fra MDs ståsted fungerer MoUen som en ”døråpner” i forhold til den kinesiske miljøvernadministrasjonen. Etter at avtalen med NEPA ble inngått har det ifølge MD jevnlig vært ført bilaterale samtaler der aktuelle internasjonale prosesser har vært sentrale på dagsorden. MD mener også at avtalen og den politiske oppfølgingen av denne, har bidratt til at den kinesiske miljøvernmyndigheten, NEPA, har fått departementsstatus.

I forhold til Kina ligger det en utfordring i at UD/NORAD har undertegnet en MoU med én instans mens MD har undertegnet en MoU med en annen instans. Dette kan ifølge NORAD medføre at det blir vanskelig å få til en helhetlig miljøsertifikasjon. Dersom egne miljø MoUer avleder fra en slik helhetlig miljøsertifikasjon, kan det ifølge NORAD i verste fall føre til at effekten av samlet norsk miljøbistand blir mindre totalt sett. I forhold til annen miljøsertifikasjon i Kina har NORAD/UD valgt å satse mindre på samarbeid med MOST (Ministry of Science and Technology) til fordel for samarbeid med MOFTEC (Ministry of Foreign Trade and Economic Co-operation).

MD på sin side viser til at den sterke sektoriseringsen i Kina gjør det nødvendig med mer enn ett kontaktpunkt og at det ikke alltid er like lett å vite om man har kontakt med ”rette vekomende”.

Ifølge NORAD er prosjektene under den kinesiske miljøMoUen så ”like” de andre miljøprosjektene i NORADs prosjektportefølje at det ikke synes hensiktsmessig å plassere dem under en egen MoU. De bærer dessuten preg av å være forprosjekter. Dette skaper lett samrøre, parallellkjøring og bindinger i forhold til NORADs ordinære bistandsprosjekter (som i all hovedsak er miljørelaterte prosjekter) og NORADs interne prioriteringer. Som en følge av dette har det vært uenighet om noen prosjekter. Ved uenighet har så langt MDs prioriteringer gått foran NORADs.

3.3 Sør-Afrika

MoUen representerer, ifølge MD, en samarbeidsform som dekker et strategisk behov for kontakt med Sør-Afrika som er et sentralt land i forhold til meningsdannelsen om globale miljøspørsmål i denne regionen. MD ser det som en viktig gevinst at det er etablert kontakter på høyt politisk nivå i samarbeidslandene, og mener kontakten på politisk nivå fungerer som forutsatt. Samtidig mener MD at den overordnede politiske dialogen, gjennom MoUen, har gitt seg utslag i miljøpolitiske prioriteringer i Sør-Afrika, både ved at miljøforvaltningen har fått større anerkjennelse i det sørafrikanske forvaltningssystemet og bidratt til kapasitetsbygging i forvaltningsapparatet.

De fleste prosjektene kan ses i sammenheng med oppfølging av ulike konvensjoner. Prosjektene dekker alt fra samarbeid med lokalbefolkning på landsbygda til forskning for bedre beslutningsgrunnlag for DEAT. MD gir uttrykk for det på at samarbeidet har kommet inn i faste former og etter hvert går svært bra. Alle prioriterte prosjekter faller innenfor føringene i de omforente

avtalene, og alle er relatert til viktige målsettinger i den sørafrikanske miljømeldingen *White Paper on Environmental Management*. Mottakeransvar er vektlagt i tråd med norsk bistandspolitikk.

NORAD gir uttrykk for at det er vanskelig å vurdere oppnådde resultater; målsettingene er generelle og det er uklart hva som er resultatindikatorer. Det blir et spørsmål om resultatoppnåelse skal ses i forhold til en norsk miljøpolitisk gevinst i internasjonale miljøforhandlinger eller i forhold til konkrete miljøresultater i Sør-Afrika.

NORAD synes også det er vanskelig å vurdere hvilken effekt samarbeidet under miljø-MoUen har hatt for styrking av institusjonell kapasitet. Riksantikvaren derimot mener samarbeidet har bidratt til styrking av institusjonell kapasitet på miljøfeltet. Tatt i betraktning at det allerede forelå en avtæl om utviklingssamarbeid med Sør-Afrika, mener NORAD det ikke var behov for en egen miljø-MoU.

Riksantikvaren mener resultatene fra første fase av miljøprogrammet har vært bra. For å tilpasse rapporteringen til NORADs prosjektsyklusmanual skulle rapporteringen baseres på programavtalen som i utgangspunktet var lite konkret i forhold til rapporteringskrav. Etter en overgangsperiode fungerer dette i følge Riksantikvaren bra.

Når det gjelder forvaltningen av samarbeidet mener MD at miljø-MoUen har glidd godt inn i øvrig bistandsarbeid, og at kombinasjonen av en god forberedelsesprosess ved ambassaden og dyktige enkeltpersoner hos Riksantikvaren og DEAT, gjør at man i dag har en god samarbeidsmodell. NORAD understreker også at samarbeidet forvaltningsmessig ivaretas av DEAT på en god måte.

NORAD mener at dagens forvaltningsmodell og forberedelser til nytt arbeidsprogram er god. Erfaringene fra det første arbeidsprogrammet illustrerer etter NORADs oppfatning at deling i et faglig og et økonomisk ansvar overfor en tredjepart er vanskelig å håndtere i praksis. Det pekes på at forslag til prosjekter i praksis var ferdig fastsatt fra MDs side overfor mottaker og NORAD. For mottaker innebar det at agendaen ikke var fri, noe som vektlegging av "klima" var et klart eksempel på.

Ifølge NORAD var klima et tema Sør-Afrika ikke ønsket inn i samarbeidet. Klima var også en prioritering på tvers av øvrig miljø-samarbeid med Sør-Afrika. Ifølge Riksantikvaren har DEAT fra starten av vært interessert i samarbeid omkring oppfølging av internasjonale miljøkonvensjoner. De ønsket å markere seg regionalt og internasjonalt og var avhengig av å bygge opp kompetanse omkring konvensjonsarbeid. Slik Riksantikvaren ser det har prosjektporteføljen vært utarbeidet i tråd med mottakers ønsker og prioriteringer, og miljøprogrammet har god sammenheng med sørafrikanske prioriteringer på miljøfeltet.

Riksantikvaren mener det nå er lagt opp til en god forvaltningsmodell, etter at det har vært en mellomperiode som har fungert mindre godt. Riksantikvaren gir

bl.a. uttrykk for at det ved noen anledninger har kommet forskjellige, og til dels motstridende signaler, fra NORAD Oslo og ambassaden/NORAD i Sør-Afrika.

Riksantikvaren mener at to forhold har vært særlig viktig for forvaltningen av samarbeidet. Det sør-afrikanske "lead agency" består av høyt kvalifiserte og motiverte medarbeidere og administrator som er leid inn er profesjonell. Dernest har dokumentet *Administrative guidelines* (jf pkt 2.3.4), som de to "lead agencies" selv tok initiativ til å utforme, tilrettelagt for klarhet i rolle- og ansvarsdelingen mellom dem I tillegg program og prosjekter forankret på et høyt administrativt nivå i sør-afrikansk forvaltning. Mottakerprinsippet har vært gjennomført hele tiden og Riksantikvaren kan ikke se at et fokus på bl.a. oppfølging av klimakonvensjonen står i motsetning til øvrig miljøbistand, eller at miljø-MoUen svekker øvrige bistandspolitiske mål for samarbeid med Sør Afrika.

3.4 MoU som overordnet premiss for bilateralt samarbeid

3.4.1 Synspunkter på MoU-formen generelt

I tillegg til MoU-avtaler underskrevet av UD og NORAD, finnes det en rekke MoU-avtaler som ulike departementer har inngått med forskjellige land. UD har ikke noen formalisert rolle i forhold til undertegning av MoUer. De færreste slike eksterne MoU-avtaler medfører imidlertid bindinger til bruk av bistandsmidler.

De tre miljø-MoUene må også ses i en politisk sammenheng. I 1995/98 var Asia viktig, mens Afrika er i fokus i dag (1999).

3.4.2 Synspunkter på egne miljø-MoUer

Bistandssiden og miljøsidene har gjennomgående forskjellig syn på nytten av og behovet for egne MoUer på miljøfeltet. De har også gjennomgående ulikt syn på hvordan samarbeidet og forvaltningen fungerer.

MD er gjennomgående svært fornøyd med MoU-samarbeidet og ser ingen store problemer knyttet til dette. MD mener at de har en kompetanse i forhold til internasjonale miljøkonvensjoner og -avtaler som NORAD ikke har. For å øke bevisstheten om, deltakelsen i og implementeringen av disse konvensjonene og avtalene, ønsker miljøvernforvaltningen tilgang på bistandsmidler. Det gir norske miljøvernmyndigheter legitimitet hos samarbeidslandene selv om det i første omgang kun dreier seg om små "pilotprosjekter".

Prosjektene under miljø-MoUen har ifølge MD først og fremst en politisk karakter og kan sies å "ligge forut for" de krav NORAD stiller i sin prosjekt-syklusmanual til behandling av prosjekter. Fra MDs ståsted representerer miljø-MoUene både en kommunikasjonskanal og mulig kontaktflate samtidig med at de er et instrument for faktisk miljøforbedring.

MD gir uttrykk for at dersom det er en konflikt i forhold til bistandssiden, dreier dette seg om hvorvidt ordinære bistandsmidler skal brukes til MoU framfor å gi tilleggsmidler til internasjonalt konvensjonsarbeid. Denne konflikten knytter seg særlig til klimatiltak, jf pkt 3.4.3.

På bistandssiden er man skeptiske til betydningen av egne MoUer. UD v/Ressurs- og miljøavdelingen stiller spørsmål ved om merverdien knyttet til en miljøpolitisk dialog er så stor at den samlede kostnadseffektiviteten for prosjektene under miljø-MoUene kommer opp på et akseptabelt nivå. Ifølge NORAD blir prosjektene enten perifere i forhold til bistandsmessige problemstillinger eller for "like" ordinære bistandsprosjekter. NORAD ønsker ikke at ordinære bistandsmidler skal bindes opp gjennom forprosjekter i miljø-MoU-regi.

I noen tilfeller må NORAD også akseptere mer "politiske" prosjekter og en annen bruk av bistandsmidler enn det som er vanlig, fordi miljø-MoUene har et mer politisk mandat enn NORADs egne MoUer. NORAD må i tillegg akseptere "annerledes bistand", dvs bistandsfinansierte prosjekter som ikke passer med NORADs ordinære forvaltningsregler og-rutiner. NORAD gir uttrykk for at etter deres oppfatning har MoUene ikke vært et nødvendig redskap for miljø-samarbeid med de tre aktuelle landene. De viser til andre land (f.eks. Tanzania) hvor miljø-samarbeidet etter deres oppfatning har fungert svært bra uten egen miljø-MoU.

I noen tilfeller mener NORAD at prosjektene under miljø-MoUen representerer dårlig bistand. I forhold til Kina stiller NORAD for øvrig spørsmål ved i hvilken grad miljø-MoUene bidrar til integrering av miljø i den store helheten. NORAD stiller særlig spørsmål ved egne miljø-MoUer i forhold til land hvor den politiske kontakten er liten slik den f.eks har vært i forhold til Indonesia de senere årene. NORAD mener MD kunne markert seg og bygget allianser uten en egen miljø-MoU slik det f.eks. ble gjort i Sør-Afrika, hvor *Agreed Minutes* ble underskrevet av miljøvernministrene i landene. I slike tilfeller ville det ifølge NORAD være mer ryddig å inkorporere miljø-samarbeid i UDs og NORADs MoUer, eventuelt innføre andre former for avtaler, f.eks. *Agreed minutes*.

MD på sin side mener at egne miljø-MoUer fungerer som en formalisering av departementets rolle i bistandssamarbeidet og har uttrykt ønske om noen flere miljø-MoUer. Egne miljø-MoUer har en viktig profileringsfunksjon og gir ifølge MD muligheter for politisk dialog som igjen kan medvirke til at internasjonale miljøkonvensjoner følges bedre opp. Primært ønsker man avtaler med noen strategisk viktige land i forhold til implementering av globale miljøkonvensjoner og -avtaler, jf MDs syn på miljø-MoUen med Kina.

UDs syn på miljø-MoUene varierer i noen grad avhengig av avdelings-tilknytning. Bilateral avdeling er på linje med NORAD og mener miljø-MoUene ikke er nødvendige. Ressurs- og miljøavdelingen er på noen områder mer på linje med MD. De mener det fremste målet med egne miljø-MoUer er å sikre ulandenes deltakelse i internasjonale prosesser. Dette vil også bidra til kunnskapsoppbygging. Ressurs- og miljøavdelingen er imidlertid usikre på om det er behov for egne MoUer for å sikre dette. Ressurs- og miljøavdelingen gir

også klart uttrykk for at det er behov for en avklaring av roller og ansvar knyttet til forvaltning og oppfølging før slike MoUer eventuelt undertegnes.

3.4.3 Overordnede mål for samarbeidet

I intervjuene kommer det fram at sentrale aktører mener det er ulike mål knyttet til prosjekter under miljø-MoUen og andre miljøprosjekter under bistandsbevilgningen.

MD mener MoUene skal legge forholdene til rette for en miljøpolitisk dialog, bidra til å oppfylle internasjonale konvensjon og til prosesser med/i mottakerlandet, samt bistå mottaker i deres implementering av miljøprogrammer og prosjekter. UD v/ Ressurs- og miljøavdelingen mener miljøMoUene kan være én av flere kanaler for miljøpolitisk dialog. Ifølge avdelingen er denne kanalen også av begrenset betydning siden det kun gjelder dialog med tre land. Ifølge MD bygger MoU-prosjektene på den kompetanse som departementet har i forhold til global miljøpolitikk og internasjonalt miljø samarbeid. Siktemålet med MoU har vært å få økt fokus på mottakers implementering av konvensjonsforpliktelser gjennom institusjonssamarbeid og kapasitets- og institusjonsbygging. Ressurs- og miljøavdelingen i UD ønsker primært å dra nytte av MDs kompetanse på dette området ”i linjen”, blant annet gjennom de nye fagsenteravtalene som ble foreslått i ”Kjørven/Øgrey”-rapporten¹⁰. UD ønsker ikke at MD og NORAD utvikler separate porteføljer i samme mottakerland.

NORAD, på sin side, mener det er viktig å presisere hvilke internasjonale miljøkonvensjoner det dreier seg om. Bistands- og miljøsidene synes å være grunnleggende uenig i forhold til om klimatiltak kan og bør finansieres med bistandsmidler eller ikke. Ifølge informantene er det viktig å skille mellom oppfølging av biodiversitetskonvensjonen og ørkenkonvensjonen som defineres som miljøbistand og oppfølging av klimakonvensjonen som *ikke* defineres som miljøbistand. NORAD er generelt kritisk til å finansiere klimatiltak og klimaprojekter med bistandsmidler.

For bistandssiden er det også problematisk at miljøMoUer primært er aktuelt i forhold til land som har kommet på et visst nivå i utviklingen og som generelt ikke er prioriterte samarbeidsland. Dette kan bl.a. komme i konflikt med overordnede bistandspolitiske mål som fattigdomsorientering, Afrikaorientering og lignende. MD på sin side ser ingen målkonflikt mellom f.eks. fattigdomsorientering og miljøtiltak fordi de mener miljøproblemer alltid rammer de fattigste hardest.

3.4.4 Mottakeransvar versus likestilte parter

I intervjuene med de norske aktørene i forvaltningen av miljøMoUene framgår det at miljøforvaltningen og bistandsforvaltningen har ulik oppfatning og vurdering av hvilke overordnede prinsipper som skal legges til grunn for utvelgelse og prioritering av konkrete samarbeidsprosjekter (jf DNs synspunkter i forhold til Indonesia, pkt 3.1).

¹⁰ I rapporten ble det foreslått at det utpekes et begrenset antall fagsentra som gjennom langsiktige samarbeidsavtaler med NORAD skal videreutvikle kompetanse på miljø og bistand innenfor utvalgte fagområder (jfr kap 6). NORAD og MD er i ferd med å inngå en slik avt.

Mottakeransvar er et sentralt bistandspolitisk prinsipp. Det legges stor vekt på mottakerlandets opplevde behov og prioriteringer. Fra miljøsidens side hevdes det at for sterk vektlegging av mottakeransvar gjør at viktige miljøhensyn som f.eks. globale miljøproblemer og implementering av internasjonale konvensjoner kan bli nedprioritert. Dette vil sannsynligvis særlig gjelde dersom denne type prosjekter/tiltak må prioriteres i forhold til lokale og nasjonale miljøtiltak hvor den direkte miljøeffekten for mottakerlandet er langt mer merkbar og synlig.

På miljøsidens side tas det utgangspunkt i at Norge og bistandsmottakeren er *likestilte parter*. Som en konsekvens av dette opplever MD prosessen i forkant av en arbeidsplan som en slags forhandlingsfase hvor begge parter "gir og tar". Både MD (i forhold til Kina) og Riksantikvaren (i forhold til Sør-Afrika) gir uttrykk for at prinsippet om likestilte parter ikke har medført at mottakersiden er passiv og ikke føler eierforhold til prosjektene.

Fra bistandssiden hevdes det at en slik forhandlingstilnærming kan medføre dårlig eierforhold og lite engasjement fra mottakerlandenes side. Eksempelvis trekkes et NGO (Non Governmental Organisations)-prosjekt i det andre arbeidsprogrammet med Kina fram. Ifølge NORAD er bistandssamarbeid med frivillige/private organisasjoner i Kina lite ønsket fra kinesisk side. Kinesiske myndigheter vil derfor ikke ønske å støtte opp under og medvirke til god framdrift i denne type prosjekter.

3.4.5 Bredd versus dybde

MiljøMoU-prosjektene er gjennomgående små og strekker seg over et begrenset tidsrom. Noen av prosjektene har karakter av å være en form for *forprosjekter*. Ifølge NORAD kan mottaker, på grunnlag av den karakter og utforming som noen av disse prosjektene har, få urealistiske forventninger om videreføring. MD på sin side ønsker rent prinsipielt at MoU-samarbeidet skal gi føringer og åpninger for videre miljøbistand i de aktuelle landene, men de gir også uttrykk for at det må gjøres klart for samarbeidslandene at en videreføring av forprosjekter under MoUen ikke kan påregnes innenfor NORADs øvrige bistandsavtaler.

I forhold til både Kina og Indonesia har NORAD ønsket å konsentrere innsatsen på noen områder. NORADs strategi er å støtte opp om større prosjekter som strekker seg over et visst tidsrom. Miljøvernforvaltningen på sin side ønsker å introdusere nye og viktige områder sett fra et globalt miljøperspektiv. Gjennom implementeringen av arbeidsprogrammene er det også gjennomgående engasjert mange virksomheter/institusjoner. Dette gjør det vanskelig å konsentrere innsatsen. Det medfører også relativt store administrative og driftsmessige kostnader i forhold til bevilgningen, som så langt har ligget på i gjennomsnitt ca 5 millioner kroner pr miljøMoU pr år.

MD hevder også at det er behov for en politisk markering minimum hvert annet år. Dette er viktig i seg selv for å styrke og gi legitimitet til miljøvernmyndighetene i mottakerlandet. Arbeidsprogrammene har derfor hatt en varighet på 2-3 år. Dette er en svært kort tidsperiode i bistandssammenheng. Det gjør det bl.a. vanskelig for NORAD å følge vanlige prosjektsyklusrutiner i forhold til gjennomføring og oppfølging av prosjektene under miljøMoUene. NORAD

ønsker derfor lengre programperioder, eventuelt at arbeidsprogrammene faller helt bort.

Programperioden er utvidet i forhold til Sør-Afrika. Det ser også ut som om det går mot en løsning i Indonesia hvor MD nå har foreslått en lengre periode (5 år) og bedre tilpasning til NORADs prosjektsyklusrutiner. Lengre programperioder vurderes også i forhold til Kina.

3.5 Roller og ansvarsdeling

Gjennomgangen viser at det er flere interessante problemstillinger knyttet til roller og ansvarsdeling mellom de sentrale aktørene i forvaltningen av miljø MoUene.

I dag praktiseres i hovedsak en rolledeling mellom MD og NORAD hvor MD er tillagt et faglig ansvar og NORAD er tillagt et forvaltningsansvar.

I forhold til UD foregår kontakten med Ressurs- og miljøavdelingen, som fikk ansvar for å koordinere integrering av miljøhensyn i utenrikspolitikken og miljøhensyn i bistanden f.o.m. 15.02.1999. Ressurs- og miljøavdelingen henviser til Asia- eller Afrikadesken dersom det gjelder samarbeidet med MoU-landene. Asia- og Afrikadeskene tilhører Bilateral avdeling som også har ansvaret for å koordinere UD's styring av NORAD. Flere aktører peker på at det er en uklar rolledeling mellom Ressurs- og miljøavdelingen og Bilateral avdeling, f.eks. er det ikke alltid klart hvem som representerer UD på viktige møter.

3.5.1 Styling av det faglige innholdet i avtalene

I forhold til Kina synes MD, sammen med kinesiske myndigheter, å inneha den dominerende styringsrollen i forhold til faglig innhold i MoU-prosjektene, gitt de finansielle rammene som er satt opp. Det er MD som har forhandlet fram arbeidsplanene og underskrevet disse. NORAD har i stor grad ikke kommet inn i bildet før de ferdigforhandlede arbeidsprogrammene skal gjennomføres.

Det samme gjelder for så vidt i Indonesia, men her har NORAD, formelt sett, overtatt ansvaret for de toårige arbeidsplanene. Fortsatt har imidlertid MD relativt stor innflytelse på det faglige innholdet i programmene.

I Sør-Afrika styres og koordineres miljø-MoU-samarbeidet i det alt vesentlige av den norske ambassaden i Sør-Afrika, men også her har de norske miljøvern myndighetene relativt stor innflytelse på de faglige prioriteringene. Ifølge MD og NORAD representerer MoUen med Sør-Afrika en god modell og samarbeidsform, belyst gjennom arbeidet med fornyelse av arbeidsprogrammet. Forslag kommer opp på en ryddig måte til ambassaden og midler bevilges. Samtidig har miljø-MoUen glidd godt inn i øvrig bistandsarbeid i landet.

NORAD gir uttrykk for at særlig den tidlige fasen i utarbeidelsen av arbeidsprogrammene er problematisk, dvs. identifikasjonsfasen hvor intensjoner og føringer for samarbeidet legges. NORAD opplever MDs dominerende rolle som motstridende til sin egen rolle som bl.a. er å vektlegge mottakerhensyn. Når

forslag til innhold og prosjekter kommer til NORADs vurdering er det allerede lagt sterke føringer på samarbeidet mellom partene. I praksis er det da vanskelig å endre eller forkaste forslagene.

NORAD mener Statskonsults tidligere vurdering av det konstitusjonelle ansvaret som delt – fagdepartementet som faglig ansvarlig for bistandsmidler og bistandsminister økonomisk og bistandsfaglig ansvarlig – har skapt problemer for NORAD¹¹. Et slikt skille innebærer at normale samarbeidsrutiner blir forbigått fordi MD viser til at de er faglig ansvarlig. I forlengelsen av dette stiller Bilateral avdeling og NORAD spørsmål ved om det er mulig å skille mellom fagansvaret og forvaltningsansvaret. Hva er NORADs resultatansvar i forhold til denne type prosjekter? NORAD og Bilateral avdeling i UD mener miljøMoUene representerer en forvaltningsmessig *annerledes bistand*, hvor NORAD må akseptere et innhold og en innretning som de normalt ikke gjør, f.eks. vektlegging av seminarer og møtevirksomhet som et virkemiddel i seg selv.

MD på sin side støtter Statskonsults anbefaling om delt ansvar. Særlig i forhold til Kina understreker MD at en annen rolle for MD vil bli tolket som et signal til kinesiske myndigheter om en nedprioritering av arbeidet fra norsk side.

3.5.2 Økonomistyring og -oppfølging

Det er både formelt og i praksis utviklings- og menneskerettighetsministeren som har det konstitusjonelle ansvaret for bruken av bistandsmidlene. Dette er en av årsakene til at ansvaret for finansiering, økonomiforvaltning m.m. er forsøkt samlet i NORADs regi.

Oppfølgings- og kontrollansvar er delt ved at de norske miljødirektoratene har et faglig ansvar for norsk innsats, mens NORAD har et administrativt og økonomisk ansvar. Samtidig har MD styrt mye av det faglige innholdet i selve MoUen og arbeidsprogrammene før direktoratene overtar. Dette er ifølge noen av informantene en vanskelig og diskutabel ansvarsdeling, jf pkt 3.3.1.

MD ønsker å benytte NORADs administrative apparat. De ser at NORAD er profesjonelle og har et bedre apparat i forhold til å implementere og administrere bistandsprosjekter enn det den norske miljøforvaltningen har. NORAD på sin side gir uttrykk for at økonomisk/administrativ oppfølging av miljøMoU-prosjektene er svært ressurskrevende. Det skyldes dels at det dreier seg om mange små prosjekter i land som ikke er hovedsamarbeidsland og land hvor man ikke har integrert ambassade, og dels at NORAD i forhold til disse prosjektene må forholde seg til to overordnede departementer hvor styrings- og instruksjonslinjene er uklare, jf pkt 3.3.3.

NORAD har satt ut deler av dette på oppdrag til andre virksomheter, f.eks. Direktoratet for naturforvaltning i forhold til Indonesia.

¹¹ Statskonsult Rapport 1998:16 *Direktorater i institusjonelt samarbeid – Forvaltningsmessige sider ved bruk av norske direktorater i institusjonelt bistandssamarbeid*

3.5.3 Årsaker til uklare roller og ansvarsforhold

Årsaken til de uklare rolle- og ansvarsforholdene skyldes ifølge informantene flere forhold. For det første er MoU-avtalene politiske dokumenter som ofte bærer preg av å være laget på relativt kort varsel og i en helt spesiell forbindelse (jf statsministerens besøk i Kina og Sør-Afrika). Forvaltning og oppfølging av avtalen er sjelden avgjort i forkant.

For det andre følger uklare rolle- og ansvarsforhold av kombinasjonen av ulike overordnede mål og én felles bevilgning. Til bruken av bistandsbevilgningen er det knyttet en rekke ulike og til dels motstridene mål, jf bl.a. pkt 3.4.3.

For det tredje er MoUene vanskelig å håndtere rent prinsipielt fordi det dreier seg om styring og instruksjon fra ett departement til et direktorat underlagt et annet departement. Det er uklare retningslinjer for hvem som instruerer hvem og hva som skal gjelde for NORADs rolle. Dette er bl.a. komplisert fordi et departement har en annen rolle enn et direktorat. Et departement skal bl.a. være et politisk sekretariat med en målsetting å profilere "det norske".

For det fjerde gis det uttrykk for at styringskultur i forhold til underliggende virksomheter i MD er svært forskjellig fra tilsvarende styringskultur i UD. Dette innebærer at MD følger opp NORAD-tettere i forhold til prosjektene under miljø-MoUene enn det UD gjør i forhold til andre bistandsprosjekter. Det skaper også uklarhet at MD ivaretar en rekke ulike roller i forvaltningen av prosjektene – de fungerer som avtalepartner på politisk nivå, som forhandlingsmotpart i forbindelse med arbeidsplanene, som koordinator i implementeringen av arbeidsplanene og også tidvis som implementeringsaktør i forhold til konkrete prosjekter.

4 Drøfting av sentrale problemstillinger

Basert på intervjuematerialet og dokumenter vi har gjennomgått drøfter vi i dette kapitlet problemstillinger vi mener er sentrale for opplegget rundt dagens MoUer. Under hvert punkt gis det først en generell drøfting av sentrale problemstillinger. Deretter følger Statskonsults vurdering

4.1 Må

Det synes å være uklarhet og uenighet omkring formålet og målsettingene med MoUene, dvs i hvilken grad formålet med MoUene kan sies å være i tråd med føringene for norsk bistandspolitikk.

Arbeidet med internasjonale miljøkonvensjoner er gitt økt prioritet de senere år. I St meld nr 58 (1996-97) *Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling - Dugnad for framtida*, tas det sikte på å støtte gjennomføring og videreutvikling av globale miljøkonvensjoner og forpliktelser også i bistandssammenheng. Dette er fulgt opp i Strategien for miljørettet utviklingsbistand 1997-2005 med delmål om bl.a. støtte til utviklingslands deltakelse i internasjonale forhandlinger og deres arbeid med å gjennomføre miljøkonvensjoner. Det er også en sentral målsetting i deføringer som legges til grunn for bistandsarbeidet i ”Kjørven/Øgrey”-rapporten om *Organisering og bruk av norsk miljøkompetanse i bistanden*. MoUene kan betraktes som et instrument for implementering av disse rammedokumentene.

Det kan imidlertid stilles spørsmål ved tolkningen av de overordnede målsettingene og graden av politisk innretning av MoUene. Dersom det er MDs intensjon å benytte MoU-samarbeidet som et forum for konsultasjoner på politisk nivå og utveksling av informasjon og posisjoner i forbindelse med bilaterale og globale miljøvernforhandlinger og/eller-utfordringer, er dette en innretning av MoU-avtalene som ikke er forenlig med riktig bruk av bistandsmidler. Dette inngår i MDs ordinære internasjonale arbeid, og bør følgelig dekkes over MDs budsjett.

En tilgrensende problemstilling er hvilke samarbeidsformer som legges til grunn. MoU-avtalene med Kina og Sør-Afrika er relativt konkrete i omtalen av dette. Det angis seks samarbeidsformer, bl a utveksling av informasjon om forskning, utveksling av miljøpersonell, osv. (jf pkt 2.4.2).

I to henseender kan miljø-samarbeidet under miljøMoUene betraktes som ”annerledes bistand”, jf pkt 3.1.2. Dels innholdsmessig ved at oppfølging av miljøkonvensjoner og implementering av internasjonale miljøforpliktelser er et relativt nytt innsatsområde i bistandsarbeidet, og dels rent faktisk ved at de i liten grad har nedfelt seg i øvrig miljøbistand. Dette gjelder særlig i forhold til klimakonvensjonen, jf pkt 3.4.3. Spørsmålet om ”annerledeshet” er også knyttet til at MoU-prosjektene ikke passer med NORADs ordinære forvaltningsregler og -rutiner.

I forhold til MoUen med Kina har MD ”ønsket å se” aktivitetene under arbeidsprogrammet som del av oppstart og initiering av et bredere miljø-samarbeid i MoU-landet. MD har hatt forståelsen av at når et prosjekt kommer over i gjennomføringsfasen bør det vurderes å overføre det fra arbeidsprogrammet til den øvrige prosjektporteføljen som NORAD har. En slik målsetting gjør at prosjektene under MoUene får en forundersøks- eller forprosjekteringsfunksjon.

Statskonsults vurderinger

Etter Statskonsults vurdering skiller ikke samarbeidsformene angitt i MoUene seg fra samarbeidsformer som praktiseres og er en del av virkemidlene i annet bistandssamarbeid, f.eks. i institusjonssamarbeidsprosjekter. Hvorvidt det er nødvendig å spesifisere samarbeidsformene i avtaleteksten er et annet spørsmål. Sammenlignet med andre MoUer Statskonsult har sett på, og tatt i betraktning at MoU skal angi rammer for et samarbeid på et overordnet og generelt nivå, synes det unødvendig.

Etter Statskonsults vurdering er ”annerledes bistand” et uttrykk for at miljø-MoUene har vektlagt et nytt aspekt og satsingsområde i norsk bistandspolitikken på miljøfeltet. Miljø-MoUene representerer ”annerledes bistand” ved at de har en politisk karakter og innretning. Statskonsult mener at denne ”annerledesheten” er i tråd med bistandspolitiske føringer og strategier på miljøområdet. Det er imidlertid en fare for at den politiske innretning/ovennevnte målsetting blandes sammen med MDs ordinære oppgaver i forbindelse med internasjonalt arbeid, bl.a. behovet for politiske konsultasjoner. Da kommer etter Statskonsult oppfatning ”annerledesheten” i konflikt med riktig bruk av bistandsmidler.

Oppfølging av miljøkonvensjoner er et sentralt mål i MoUene. Imidlertid er det uenighet om hvorvidt klimakonvensjonen og hvilke type klimatiltak som skal inngå i MoU-prosjekter. Statskonsult viser til at i Strategi for miljørettet utviklingssamarbeid er ”Redusert forurensning av jord, luft og vann” et av fire prioriterte hovedtema. Under dette tema fremheves det at ”*Støtte til grenseoverskridende og globale spørsmål som klimagasser, spesielt for mottakerland i sterk industrialisering*” (s. 9) skal prioriteres. Etter Statskonsults vurdering er oppfølging av klimakonvensjonen i MoU-prosjekter et spørsmål som UD og MD i fellesskap bør avklare nærmere.

Det er etter Statskonsults oppfatning ikke lagt opp til at miljø-MoUene skal ha en ”forundersøkelsesfunksjon”. Prosjektene er å betrakte som selvstendige prosjekter som skal gjennomføres innenfor de tids- og kostnadsrammer som er fastsatt. Det er opp til mottaker å vurdere om et avsluttet prosjekt kan søkes videreført gjennom finansiering av NORAD. Mottaker må i så tilfelle følge vanlige prosedyrer og søke NORAD om støtte til et nytt prosjekt.

4.2 Samarbeidsprinsipper

Et viktig prinsipp i norsk utviklingssamarbeid og en forutsetning for norsk støtte, er prinsippet om mottakeransvar. I NORADs definisjon er det en betegnelse for prinsippet om at samarbeidspartnere på mottakersiden skal ha

ansvar for planlegging, gjennomføring og oppfølging av prosjekter og programmer. Prinsippet baserer seg bl.a. på en gjensidig forståelse mellom partene om deres ulike roller og forpliktelser.

I miljø-MoUene er det fremhevet at samarbeidet er inngått mellom landenes miljøvernmyndigheter som likestilte partnere.

I utgangspunktet representerer dette to ulike prinsipper for dialog med samarbeidspartner om fastsettelse av innhold og prosjekter i samarbeidet. De overordnede og generelle føringer for et samarbeid er lagt i MoU-avtalen. I samtaler om innhold og prosjektportefølje i samarbeidet, vil partene imidlertid kunne ha ulike oppfatninger og prioriteringer, f.eks. i forhold til om klima eller NGO-samarbeid skal prioriteres. Ut fra mottakerprinsippet vil det være mottaker som fatter beslutning om valg av innhold/prosjekter er i tråd med egne prioriteringer og programmer på miljøfeltet. En likestilling av partene vil implisitt innebære at giversiden har egne interesser som ønskes ivarett uavhengig av mottakersidens prioriteringer. Dialogen mellom likestilte parter vil i større grad få preg av en forhandlingssituasjon hvor begge parter ”gir og tar” og siktemålet er et ”vinn-vinn”-forhandlingsresultat.

I praksis vil det ikke nødvendigvis være noen vesensforskjell mellom en dialog som legger til grunn mottakerprinsippet eller et prinsipp om likestilte parter. Også i samtaler som følger mottakerprinsippet vil den norske samarbeidspartner ha oppfatninger om hvilke innholdsmessige prioriteringer som bør ligge til grunn for sammensetning av en prosjektportefølje eller det enkelte prosjekt, og hvor NORAD i siste instans skal godkjenne prosjektene. Det synes også opplagt at mottakersiden vil ta hensyn til norske synspunkter på hvilke prosjekter som er best egnet for bistandsstøtte, ikke minst ut fra et generelt ønske fra mottaker om tilgang til bistandsmidler, samt muligheten for langsiktig finansiering av eller utvidelse av et prosjekt.

Statskonsults vurderinger

Etter Statskonsults vurdering er det ikke grunnlag for å hevde at samarbeidet under miljø-MoUene ivaretar spesielle norske interesser som går på tvers av mottakers ønsker og prioriteringer eller at det i større grad enn øvrig miljø-samarbeid ivaretar norske interesser i MoU-landet. Det er Statskonsults inntrykk at samtaler som føres med mottaker uansett vil bære preg av at partene er i en forhandlingssituasjon. En nærmere avklaring av dette spørsmålet forutsetter at mottakersiden trekkes inn og uttaler seg om dette.

Bruken av begrepene ”likeverd og gjensidig nytte” i MoU-avtalene kan gi inntrykk av at man fra norsk side har spesielle norske interesser i samarbeidet. Et eksempel på en slik ensidig interesse, vil etter Statskonsults vurdering være dersom ønsket om profilering av norsk miljøpolitikk nedfeller seg i et prosjekt hvor siktemålet er politiske konsultasjoner knyttet til utveksling av informasjon og posisjoner i forbindelse med internasjonalt konvensjonsarbeid. Det kan også være i mottakers interesse å ha slike konsultasjoner, men det er etter Statskonsults vurdering ikke riktig bruk av bistandsmidlene.

På den ene siden representerer begrepene og prinsippet om ”likeverd/likhet og gjensidig nytte” en egenart ved MoU-samarbeidsformen. På den andre siden kan dette prinsippet oppfattes som å stå i motsetning til prinsippet om mottakeransvar. I forhold til eventuelt nye MoUer mener Statskonsult at MD bør vurdere nærmere om disse begrepene er hensiktsmessige og dekkende i forhold til prinsippet om mottakeransvar som er lagt til grunn for norsk bistandspolitikk.

4.3 Ansvars- og rollefordeling

MiljøMoUene har vært inngått i forbindelse med statsministerbesøk i landene. I intervjuene understrekes det at Statsministerens kontor har hatt stor innvirkning på valg av MoU-land, og forberedelsene har vært preget av hastverk og korte frister.

Så langt Statskonsult har fått bekreftet, finnes det ikke formelle retningslinjer for inngåelse av en MoU mellom et norsk fagdepartement og annet land. Det er også uklart hvilket mandat andre departementer enn UD har i forbindelse med inngåelse av slike avtaler.

Av intervjuene fremkommer det at det er uklarhet knyttet til hvorvidt det er mulig og hensiktsmessig å skille mellom henholdsvis miljøpolitisk og miljøfaglig ansvar (MD) og utviklingspolitisk og utviklingsfaglig ansvar (UD). I forlengelsen av dette er det et spørsmål om statsrådenes konstitusjonelle ansvar. NORADs ansvar og rolle i samarbeidet oppfattes også som uklar.

I forbindelse med vurdering av bruk av norske direktorater i institusjonelt bistandssamarbeid¹², konkluderte Statskonsult med følgende ansvars- og rollefordeling:

- Direktoratet har en leverandør- og rådgiverrolle overfor samarbeidsinstitusjonen og har det faglige ansvaret for sitt bidrag.
- NORAD har en forvalterrolle og et tilhørende ansvar for at bistandsmidlene forvaltes i overensstemmelse med Stortingets forutsetninger.
- Bistandsministeren er konstitusjonelt og parlamentarisk ansvarlig for bistandspolitiske strategier og forvaltningen av bistandsmidlene.
- Fagstatsråden er konstitusjonelt og parlamentarisk ansvarlig for det faglige innholdet i institusjonssamarbeidet.

NORAD er kritisk til denne ansvars- og rollefordelingen, jf pkt 3.5.1. MD på sin side er tilfreds med skillet som trekkes opp, bl.a. fordi MD oppfatter MoUen som ”sin” avtale, selv om avtalen formelt sett inngås mellom Norge og et annet land. Denne opplevde eierfølelsen øker ansvaret MD føler for det faglige innholdet i avtalene, herunder MDs ansvar for fastsetting av innholdet i

¹² *Direktorater i institusjonelt samarbeid*, Statskonsult rapport 1998:16

arbeidsprogrammene – i dialog med samarbeidspartner. Dersom UD hadde stilt midlene til disposisjon for MD og MD selv hadde vært ansvarlig for forvaltning og kontroll med bruken av midlene, ville man sannsynligvis kunne si at MD alene var konstitusjonelt ansvarlig.

Statskonsults vurderinger

UD bør på et generelt grunnlag vurdere hvilket mandat andre departementer har i forhold til inngåelse av avtaler med andre land. For MoUer som forutsetter bruk av bistandsmidler kan det etter vår oppfatning være klargjørende å angi nærmere hva avtalene skal inneholde, bl.a. bør rolle og ansvarsdeling presiseres.

Etter vår vurdering gjelder ansvars- og rollefordelingen som Statskonsult anbefalte i forhold til institusjonssamarbeid også for miljøMoUene, inklusive de institusjonssamarbeidsavtalene som i flere tilfeller er inngått på prosjektnivå.

Statskonsult vil understreke at så lenge miljøMoUene i sin helhet finansieres ved bruk av bistandsmidler administrert av NORAD, endres ikke bistandssidens konstitusjonelle ansvar for bruk av midlene. Det er fortsatt NORADs og UD's ansvar å sikre at bistandsmidler brukes i samsvar med Stortingets intensjoner. Det er også UD's ansvar å vurdere miljøMoUene i forhold til norsk utenriks- og bistandspolitikk.

4.3.1 Forholdet MD - NORAD

MD mener det er deres oppgave å forhandle frem hvilke områder og tiltak som skal gjennomføres under miljøMoUen. NORAD er høringsinstans for forslag til arbeidsprogram og prosjekter, men i praksis er mye av dette ifølge NORAD ofte tilnærmet ferdigforhandlet når NORAD får det til uttalelse. Det er derfor vanskelig å foreta endringer. Siden NORAD ikke kan overprøve et annet fagdepartement, opplever de i praksis at MD "instruerer" NORAD selv om MD ikke har formell instruksjonsmyndighet over NORAD.

Det at et departement samarbeider med et annet departements underliggende direktorat er ikke en unik samarbeidsrelasjon. Dersom det oppstår uenighet i dette samarbeidet som ikke lar seg løse, så gjelder ordinære forvaltningsrutiner mellom direktorat og eget departement. Direktoratet må "løfte" uenigheten opp til eget departement som må ta saken opp med det departement som er involvert. Vi vil i den sammenheng vise til Statskonsults rapport om *Direktorater i institusjonelt samarbeid*, hvor samarbeidsrutiner mellom et fagdepartement, UD og NORAD ble kommentert i forbindelse med at et departement er part i bistandsavtaler (s 51):

"Vi ser det som naturlig at en bruker de rutiner for kontakt som ordinært benyttes når departementer kommer i berøring med saker på hverandres områder. Dette innebærer at fagdepartementet bør forelegge et utkast til avtale for Utenriksdepartementet, som vurderer det i forhold til norsk utenriks- og bistandspolitikk. Dersom det er ønskelig/nødvendig med en avtale som omtaler prosjekter som forutsetter økonomiske bidrag fra NORAD, bør den forelegges NORAD. Eventuell videre diskusjon om deler av avtaleteksten bør fagdepartementet føre

direkte med NORAD, etter at UD har uttalt seg om de overordnede linjene. Dersom de ikke blir enige, kan UD trekkes inn igjen.”

Dersom departementet er uenig med eget direktorat, må det instruere direktoratet om å akseptere synspunktene til det samarbeidende departement, eller alternativt overføre formell instruksjonsmyndighet til MD i forbindelse med miljø-MoUene.

Statskonsults vurdering

Etter Statskonsults oppfatning gir NORADs forvaltningsansvar NORAD en rolle med å vurdere arbeidsprogram og prosjekter i forhold til helheten i bistandsarbeidet i MoU-landet. Motsatt gir ikke det faglige ansvaret MD enerett til fastsetting av arbeidsprogram og prosjekter. MD har ingen formell instruksjonsrett over NORAD og kan ikke overstyre NORAD på innhold i programmene. Ved å gi ”grønt lys” for finansiering har NORAD de facto også vurdert prosjektene å være i samsvar med de retningslinjer som gjelder for disponering av bistandsmidler. Ut fra at arbeidsprogrammer under MoUene iverksettes, må det også antas at innholdet i siste instans er omforent mellom MD og NORAD.

Dersom NORAD ikke kommer fram til enighet med MD om innholdet, er det NORADs ansvar å bringe uenigheten opp til UD. Det er da UDs ansvar å følge opp uenigheten videre. Dersom NORAD ikke benytter seg av disse prosedyrene kan det betraktes som et uttrykk for at uenighet ikke er av vesentlig betydning. Etter vår oppfatning er f.eks. uklarhet omkring oppfølging av klimakonvensjonen i miljø-MoUer et tema som bør tas opp med UD.

Det er særlig i prosessen omkring fastsetting og godkjenning av arbeidsprogrammer/prosjekter at uenighet mellom NORAD og MD kommer fram. Statskonsult mener NORAD bør trekkes inn i planleggingen av prosjekter på et tidligere tidspunkt, bl a for å sikre en helhetlig vurdering av prosjektene i forhold til bistandspolitiske føringer og den totale miljøinnsatsen i samarbeidslandet. Det bør etableres rutiner som sikrer at NORAD kommer med på et tidligere tidspunkt i prosesser, jf sitatet over fra rapporten om *Direktorater i institusjonelt samarbeid*. Dette vil bidra til at det ikke brukes tid og ressurser på å rydde opp i uenigheter på et senere tidspunkt, samtidig som man sikrer at MoU-partners forventninger innfris og ikke brytes på grunn av uenighet på norsk side¹³. Vi vil på generelt grunnlag vise til ”Kjørven/Øgreyrapporten” hvor det om behovet for miljøkompetanse i bistanden står:

”Effektiv integrering av miljøhensyn i prosjekter forutsetter først og fremst at miljøvurderinger gjøres på et tidlig stadium av prosjektsyklus, når henvendelse/initiativ er mottatt fra samarbeidslandet og utformingen av et prosjekt diskuteres med mottaker.”

¹³ Vi vil understreke at MD, UD og NORAD nylig har blitt enige om en forvaltningsmodell for MoUen med Sør-Afrika som ser ut til å ha løst dette problemet/behovet. Ambassaden/NORAD representerer både MD og NORAD i årlige møter og forhandlinger med MoU-partner, og MD og NORAD hjemme høres før forslag fremsatt av MoU-partner fastsettes (jf kap 2.4.4).

Med motsatt fortegn gjelder dette behovet også MoU-samarbeidet. Det er MDs ansvar å sørge for at NORAD trekkes inn på et tidlig stadium.

4.3.1 Forholdet UD – NORAD

I utgangspunktet har UD delegert ansvaret for oppfølging av MoUene til NORAD og har relativt liten befatning med MoUene. UD er involvert i de overordnede rammene for MoUene, herunder godkjenning av arbeidsprogrammer.

I UD er Ressurs- og miljøavdelingen med Seksjon for miljø og bærekraftig utvikling og Bilateral avdeling med Bistandspolitisk seksjon og Afrika- og Asia-deskene involvert. Seksjon for miljø og bærekraftig utvikling har ansvar for globale og regionale miljøspørsmål, herunder oppfølging av internasjonale konvensjoner, mens Bistandspolitisk seksjon har etatsstyringsansvaret for NORAD. De to deskene følger opp NORAD på region- og landnivå. Ansvar for miljøbistanden ble i februar 1999 flyttet over fra Bilateral avdeling til Ressurs- og miljøavdelingen. Det betyr at UDs føringer for NORADs ansvar og rolle i arbeidet med miljø-MoUer utformes i fellesskap av de to ulike avdelinger i UD.

NORAD mener det ikke gis klare retningslinjer fra UD om NORADs rolle i MoU-samarbeidet, bl.a. bør det gis klare føringer for hvordan NORAD skal bli instruert og hvorvidt MD kan instruere dem. Dette gjelder bl a i forhold til oppfølging av klimakonvensjonen som NORAD mener faller utenom bruk av bistandsmidler. Det pekes også på uklarhet i rollefordelingen mellom Ressurs og miljøavdelingen og Bilateral avdeling, bl.a. hvem som skal delta på viktige møter med MoU-partnere.

Det kan virke som om NORAD er tilbakeholdne med å løfte uoverensstemmelser mellom MD og NORAD opp på UD-nivå. I intervjuene kom det klart fram at UD har en annen styringskultur enn MD. Generelt bruker UD relativt lite ressurser på og er tilbakeholdne med å følge opp og styre NORAD på prosjekt- og programnivå. Dette kan være en medvirkende årsak til at NORAD ikke løfter eventuelle konflikter knyttet til utarbeiding og implementering av arbeidsprogrammer under miljø-MoUene opp til UD. I forholdet UD-NORAD er denne type saker normalt noe NORAD løser internt. NORAD etterlyser imidlertid rutiner og prosedyrer for samarbeidsprosessen omkring MoUene fra UD.

En annen årsak til at uoverensstemmelser ikke løftes opp på UD-nivå, kan være uklarhet omkring forholdet mellom de to avdelingene knyttet til miljø-MoUer. Begge avdelinger mottar forslag til arbeidsprogrammer fra MD, men det er uklarhet omkring den videre behandling av disse, bl.a. hvem som har ansvar for å kalle inn til møter. Det synes også å være en viss uklarhet i forhold til den innholdsmessige siden av MoUene. Deskene i Bilateral avdeling har klare synspunkter på innretning, sammensetting og antall prosjekter, mens Seksjon for miljø og bærekraftig utvikling har mest interesse for internasjonale miljøkonvensjoner og oppfølging av disse. Ressurs- og miljøavdelingen forholder seg i liten grad til den enkelte miljø-MoU.

Statskonsults vurdering

Etter Statskonsults vurdering er det nødvendig at de involverte avdelinger i UD klargjør ansvar og rutiner for oppfølging av miljø-MoUene, bl.a. i form av møter knyttet til behandling av forslag til arbeidsprogrammer. I Ressurs- og miljøavdelingen bør ansvaret for de enkelte MoUer tydeliggjøres internt i MBU, og avdelingen bør representere UD på viktige møter med MoU-partnere, eventuelt sammen med ansvarlig desk i Bilateral avdeling.

Når det gjelder MDs instruksjonsrett overfor NORAD er det nødvendig at UD avklarer dette spørsmålet. I forbindelse med en slik avklaring bør UD, MD og NORAD bli enige hvilket ansvar og rolle NORAD skal ha i MoU-samarbeidet. UD bør eventuelt formulere dette i tildelingsbrevet til NORAD.

UD har et overordnet ansvar for å rydde opp i uklarheter. Dette gjelder ikke minst i forhold til bruk av bistandsmidler i tilknytning til oppfølging av klimakonvensjonen. UD bør avklare både internt og i forhold til NORAD og MD om bistandsmidlene som settes av til oppfølging av miljø-MoUer kan brukes til å finansiere tiltak knyttet til oppfølging og implementering av klimakonvensjonen.

4.3.2 Forholdet UD – MD

Kontakten går i hovedsak mellom Avdeling for internasjonalt samarbeid, klima og polarsaker i MD og Ressurs- og miljøavdelingen i UD og er konsentrert om overordnede rammer for MoUene, bl a forslag til arbeidsprogrammer. I følge Ressurs- og miljøavdelingen har de et ansvar for og en koordinerende rolle i forhold til andre avdelinger i UD, MD og NORAD. MD kontakter UD når det er behov for avklaringer av overordnede spørsmål, såkalte blokkavklaringer, som også kan ha tematisk innhold. I neste omgang foregår kontakten med NORAD. Dersom spørsmål er knyttet til et MoU-land settes MD i kontakt med vedkommende desk. Tidligere gikk linjene direkte inn til deskene i Bilateral avdeling.

Det er relativt begrenset kontakt omkring miljø-MoUene, men begge parter beskriver kontakten som god. Når det gjelder styring av underliggende etater erkjenner begge departementer at det er forskjell i styringskultur mellom de to departementene.

MD og Ressurs- og miljøavdelingen mener de har en felles målforståelse på et overordnet nivå når det gjelder MoUene. Statskonsult opplever at dette ikke fullt ut gjelder for Bilateral avdeling.

Statskonsults vurdering

Statskonsult mener det er viktig at UD sørger for å formidle ”blokkavklaringer” til alle som har med MoUene å gjøre i UD og NORAD. Tatt i betraktning at UD baserer etatsstyringen av NORAD på tildelingsbrevet og stor grad av delegering, er det ekstra viktig at avklaringer som angår tematisk innretning av MoUene formidles videre til NORAD.

Etter vår oppfatning bør MD og UD ta sikte på å avholderlige eller halvårslige møter hvor samtlige aktører i MD, UD og NORAD samles. I tillegg til å skape

en felles forståelse omkring MoUene, vil det også være en anledning til å ta opp og drøfte uklarheter og ”vanskelige” spørsmål som oppstår i samarbeidet. UD og MD bør ta initiativ til slike møter.

MD må etter vår vurdering ta hensyn til at NORAD er underlagt et annet departement med en annen styringskultur. Selv om MD har en tettere og mer detaljert styringsdialog med sine underliggende virksomheter, kan de ikke uten videre overføre et slikt styringsregime til virksomheter under andre departementer.

4.4 Organisering

Forvaltningsmessig er gjennomføringen av arbeidsprogrammene organisert på ulike måter under de tre MoUene. For alle MoUene er MD og samarbeidspartnere ansvarlig for forvaltning og samordning av avtalene på et overordnet nivå. Det er imidlertid valgt ulike løsninger for koordinering av arbeidet på gjennomføringsnivå. Dette bidrar også til uklarheter i ansvar og rollefordeling. Organiseringen følger grove trekk tre modeller:

1. I Kina innehar MD ved Internasjonal avdeling i praksis rollen som koordinator og rådgiver i forhold til SEPA. MD er både implementerende og styrende ved at MD deltar i hele prosessen fra miljøpolicy til prosjektutvikling, godkjenning og gjennomføring.
2. I Indonesia innehar Direktoratet for naturforvaltning rollen som ”lead agency” med rapporteringsansvar til MD. Direktoratet er også faglig implementerende. Direktoratene samarbeider med NORAD og anmoder NORAD om å utbetale regninger. MD deltar på årlige møter med samarbeidspartner.
3. I Sør-Afrika ble det i utgangspunktet valgt tilsvarende modell som for Indonesia med Riksantikvaren som ”lead agency”. Denne modellen er i dag endret ved at ambassaden, som også er bistandsforvalter, er trukket sterkere inn i forvaltningen av MoUen. Man er blitt enige om å benytte NORADs forvaltningsrutiner slik at ambassaden/NORAD er trukket inn i arbeidet med fastsetting av arbeidsprogrammer. Ambassaden representerer både MD og NORAD i årlige møter og i forhandlinger med samarbeidspartner.

Den første modellen – Kina-modellen – sikrer god kontakt på politisk nivå mellom norske og MoU-landets miljøvernmyndigheter, og understreker i så måte det ”politiske” i MoU-avtalene. Modellen har imidlertid noen uheldige sider, bl a oppstår det lett problemer dersom et departement involverer seg i detaljstyring på prosjektnivå. Begrunnelsen for dette har Statskonsult bl.a. påpekt i rapporten om *Direktorater i institusjonelt samarbeid* (s. 49):

”Offentligheten følger departementets handlinger tettere enn direktoratenes. Statsråden blir raskere holdt ansvarlig for hva departementet gjør enn for hva en underlagt etat gjør. Institusjonssamarbeidsprosjekter vil trolig bli oppfattet som å ha høyere

risiko for feil enn departementets øvrige løpende arbeid. Samlet kan dette gjøre det ønskelig for departementet med en tett oppfølging av prosjektene, både hva innhold og kvalitet angår. Dette kan føre til at kontrollen ikke står i forhold prosjektenes betydning, omfang og risiko.”

I forhold til MDs involvering i gjennomføringen av MoUen med Kina, gjelder denne begrunnelsen i dobbelt forstand. I tillegg til å være involvert som norsk deltaker i enkeltprosjekter, er MD også direkte ansvarlig for koordinering av samlet norsk innsats på prosjektnivå. MD er derfor i stor grad knyttet direkte til norske institusjoners bidrag i de enkelte prosjekter.

Modell 2 – den indonesiske modellen - er praktisk ved at Direktoratet for naturforvaltning har etablert et kontaktnett og har inngående kunnskap om samarbeidsområdene. En forutsetning for godt samarbeid mellom de norske aktørene i en ”lead agency”-modell, er imidlertid at UD/NORAD trekkes inn i planleggingen av nye arbeidsprogram og oppfølgingen av avtalen. Dette er en potensiell svakhet ved modellen. ”lead agency”-modellen forutsetter i så måte at det utvises nødvendig fleksibilitet og vilje til samarbeid og informasjonsutveksling mellom de norske aktørene.

Modell 3 – den sør-afrikanske modellen - sikrer at samarbeidet mellom MD, UD, NORAD og samarbeidspartner fungerer godt i forbindelse med utforming av nye arbeidsprogrammer og prosjekter. Samtidig legges det til rette for samordning med andre bistandsprosjekter. Det kan imidlertid argumenteres for at MoUen gradvis mister sitt særpreg som egen miljø-MoU etter hvert som prosjektene både i innretning og forvaltning blir mer og mer like ordinære bistandsprosjekter. En slik modell er betinget av at den norske ambassaden også er bistandsforvalter, slik at det er vanskelig å overføre denne modellen til land hvor Norge ikke har integrert ambassade.

Statskonsults vurdering

Statskonsults generelle vurdering er at organiseringen i forhold til implementering og oppfølging av MoU-prosjektene synes å være i ferd med å gå seg til og falle på plass til tross for noe uklarhet omkring roller og ansvarsforhold.

Etter Statskonsults oppfatning er dagens modell i Sør-Afrika den mest ryddige og effektive organiseringen. Statskonsults mener også at ”lead agency”-modellen som er valgt i Indonesia kan være hensiktsmessig, men det er viktig å få til godt samarbeid mellom de norske aktørene. Uklarhet knyttet til at direktoratet kan få en dobbeltrolle, som fag- og forvaltningsressurs for NORAD Oslo i tillegg til å være partner for mottaker, mener Statskonsult det ikke er grunn til å dramatisere.

Modellen som er valgt for organisering av MoUen med Kina er etter Statskonsults vurdering den modellen hvor ansvarsforholdene blir mest uryddige og sammenblandingen av roller størst. MD bør etter vår oppfatning konsentrere seg om politisk dialog, prioritering og utforming av rammer for samarbeid på overordnet faglig nivå. Etter Statskonsults vurdering bør ikke MD selv inneha rollen som ”lead agency”, men overlate koordineringsansvar og oppfølging på

prosjektnivå til et av sine underliggende direktorater. MDs styrings- og oppfølgingsbehov kan ivaretas gjennom tildelingsbrev til underliggende etat. I tillegg til bruk av tildelingsbrev kan MD vurdere bruk av instruksjoner for og eventuelt egen deltakelse i årlige møter med "leadagency" på mottakersiden. Dette vil være i tråd med ordinær styringspraksis mellom departement og underliggende etat. En slik organisering vil samtidig sikre at samarbeid på prosjektnivå foregår på direktoratsnivå, og på den måten unngå den vanskelige relasjonen som oppstår når NORAD skal samarbeide med og "styre" på prosjektnivå et ikke-overordnet departement.

Vi mener det også er lite effektivt bruk av MDs ressurser å drive styring på prosjektnivå, ikke minst ut fra prosjektenes omfang og økonomiske ramme. Når arbeidsprogram og prosjekter først er identifisert, kan vi heller ikke se at prosjektene skulle ha høyere risiko enn andre miljøprosjekter i Kina.

4.5 Rapportering og resultatoppnåelse

Prosjektene under miljø-MoUene finansieres over bistandsbudsjettet og NORADs ordinære krav til rapportering anvendes. Informantene er i hovedsak tilfreds med rapporteringsrutinene, selv om det i NORAD og UD pekes på at det i noen tilfeller tar tid før rapporter kommer inn.

Innholdet i rapporteringen er i hovedsak begrenset til prosessrapportering av forbruk og oppsummeringer av arbeidet. Det sies lite om hva som konkret er oppnådd i de enkelte prosjektene. Dette har særlig vært tatt opp i forhold til Indonesia. I Strategi for miljørettet utviklingssamarbeid (s 14) henvises det til Stortingets innstilling om St meld 19 (1995-96) *En verden i endring* (Innst S nr 229), hvor det påpekes at "Tilskudd til utvidet miljø-samarbeid"¹⁴ skal evalueres etter en periode på 3-5 år. I strategien påpekes det at "NORAD må utforme retningslinjer, resultatmål og indikatorer som kan danne grunnlaget for denne evalueringen". En slik evaluering vil kunne si noe om resultatoppnåelse under miljø-MoUene, og samtidig danne et godt grunnlag for forbedring av resultatrapporteringen.

Problemet med å dokumentere resultater kan forklares med at de fleste prosjektene har pågått i relativt kort tid og at det er for tidlig å aggregere resultater på prosjektnivå. En annen forklaring kan ligge i forholdet mellom prosjektenes ambisjonsnivå, antall prosjekter og tidsperspektivet og den økonomiske ramme for prosjektene. Den i utgangspunktet beskjedne bevilgningen, er fordelt på relativt mange prosjekter som skal gjennomføres innenfor en 2-årig tidsramme. Med tanke på resultatoppnåelse er 2 år kort tid for prosjekter i bistandssammenheng. Innenfor en 2-årsperiode brukes også mye ressurser til sluttrapportering og forberedelse av og forhandling om nytt arbeidsprogram og nye prosjekter.

¹⁴ Tilskudd til utvidet miljø-samarbeid er en underpost til post 70 Tilskudd til miljø og naturressursforvaltning i UD's budsjettproposisjon. Miljø-MoUene finansieres over denne posten.

Statskonsults vurdering

Etter Statskonsults vurdering fungerer rapporteringsrutinene i hovedsak tilfredsstillende.

Imidlertid er resultatrapporteringen innenfor de enkelte prosjektene mangelfull. Tatt i betraktning den relativt beskjedne bevilgningen for den enkelte MoU, og med hensyn til resultatoppnåelse, mener Statskonsult at MoU-samarbeidet bør konsentreres om færre prosjekter. Samtidig bør det vurderes å forlenge tidsperioden for arbeidsprogrammene og justere bevilgningen tilsvarende¹⁵. Dette vil innebære at mindre ressurser vil bli brukt til administrasjon av arbeidsprogrammene, bl.a. knyttet til sluttrapportering og planlegging av nye arbeidsprogrammer annethvert år. Dette er i tråd med den faktiske utviklingen (jf Sør-Afrika og Indonesia) og vil etter Statskonsults oppfatning gi bedre forutsetninger for resultatoppnåelse.

Etter Statskonsults vurdering er det også behov for utforming av klarere resultatmål og indikatorer for prosjektene, en oppgave som er en del av NORADs forvaltningsansvar

4.6 Behov for egne miljø-MoUer finansiert over bistandsbudsjettet?

Vi har i dette kapitlet pekt på en rekke forhold som viser at forvaltning og implementering av miljø-MoUer er vanskelig i praksis. Gitt dagens ordning med miljø-MoUer har vi pekt på en rekke forhold som bør forbedres for å skape klarhet i samarbeidet og bidra til en mer effektiv ressursbruk i planlegging, gjennomføring og oppfølging av aktivitetene under MoUene. Derfor vil vi avslutningsvis i dette kapitlet vurdere alternative løsninger til dagens ”ramme” for miljø-MoUer. Det innebærer en vurdering av spørsmålet om det er behov for egne miljø-MoUer, og om disse i så tilfelle må finansieres over bistandsbudsjettet.

Statsministerens kontor har spilt en aktiv rolle i inngåelse av miljø-MoUer og valg av samarbeidsland. En viktig funksjon ved avtalene har vært politisk profilering av norske interesser i internasjonalt miljøarbeid. Dette er reflektert i MoUene ved at de har en politisk karakter og innretning, hvor MDs overordnede målsetting dekker et politisk profileringsbehov og behov for politisk dialog med strategisk viktige land (jf pkt 4.1). Kobling av behovet for politisk dialog til utviklingssamarbeid på prosjektnivå, dvs bruk av bistandsmidler, sikrer kontinuitet i den politiske og faglige dialogen, samtidig som samarbeidspartner får en merverdi ut av dialogen. Bortsett fra at MoUene forutsetter et nært samarbeid mellom MD, UD og NORAD, har dette flere implikasjoner knyttet til bruk av bistandsmidler.

¹⁵ Det betyr ikke en økning av bevilgningen. De fleste prosjektene i MoUene videreføres i nye arbeidsprogrammer, slik at en utvidelse av tidsrammen f.eks. fra 2 til 4 år, ikke betyr at det totalt sett bevilges mer til MoUene. Ut fra at det i dag bevilges 10 millioner kroner utbetalt over 2 år, vil det i stedet være 20 millioner kroner utbetalt over 4 år.

For det første er det spørsmål om prosjektenes innretning, dvs hvorvidt de er i tråd med premissene for å gi bistandssøtte. Jo mer politisk innrettet prosjektene er, desto vanskeligere kan det være å begrunne finansiering av MoUene over bistandsbudsjettet, jf pkt 4.1. For det andre er det et spørsmål om prosjektenes omfang og antall, sett i forhold til økonomisk ramme (jf pkt 4.5). Jo flere prosjekter som planlegges igangsatt, jo større er behovet for se de i sammenheng med en helhetlig miljøinnsats i samarbeidslandet.

Disse spørsmålene åpner for to alternative måter å forankre miljøMoUer på:

1. MD gis en egen bevilgning for arbeid med MoUer, dvs MD gis delegerte fullmakter fra UD for bruk av midler over bistandsbudsjettet. En slik modell vil være mer i tråd med den politiske karakter MoUene har og MD vil selv kunne fastsette samarbeidets innhold. Det innebærer at MD gis både et faglig og forvaltningsmessig ansvar vis-a-vis UD. Det ville samtidig løse uklarheter i ansvars- og rollefordeling mellom MD og NORAD. Vi vil peke på at dette er en modell som er valgt i Danmark, men innhenting av informasjon om erfaringene dansk MD og UD har med denne modellen har ligget utenfor rammene av vårt prosjekt.
2. MoUer defineres som et miljøpolitisk virkemiddel, hvor prosjektsamarbeid defineres som NORADs ansvar. Det betyr at MD fortsatt inngår den overordnede avtalen, mens prosjektsamarbeid i sin helhet kanaliseres gjennom NORAD og følger NORADs ordinære prosedyrer. En slik modell vil kunne ivareta MDs behov for profilering og politisk dialog, samtidig som NORAD foretar en helhetsvurdering og samordning av prosjekter i forhold til samlet bistandsinnsats i samarbeidslandet. NORAD vil i tråd med intensjonene i Strategi for miljørettet utviklingssamarbeid og "Kjørven/Øgreyrapporten" kunne trekke norsk miljøforvaltning og miljøkompetanse inn i utarbeidningen av en prosjektportefølje under en MoU. Gjennom samarbeidsavtalene NORAD er i ferd med å inngå med seks fagsentra på miljøfeltet, legges til rette for en effektiv bruk av norsk miljøkompetanse, herunder MD.

Statskonsults vurdering

Etter vår oppfatning kan profileringsbehovet ivaretas på andre måter enn at miljøvernministrene underskriver en egen MoU, f.eks. at ministrene i de to landene undertegner "Agreed Minutes", arbeidsprogrammer, avtaler om større prosjekter e.l. som hører inn under det ordinære utviklingssamarbeidet mellom UD/NORAD og aktuelle samarbeidsland. Med en slik undertegning som "døråpner" kan MD på eget initiativ etablere og videreføre en politisk og faglig dialog med landets miljøvernmyndigheter. Ut fra den overordnede målsetting kan vi ikke se at en egen miljøMoU finansiert av bistandsmidler er et nødvendig virkemiddel.

I følge UD v/ Ressurs- og miljøavdelingen er det andre av de to alternativene ikke aktuelt. Imidlertid er det Statskonsults vurdering at begge de ovennevnte alternativene vil avklare ansvars- og rolleproblematikken. Tatt i betraktning den relativt beskjedne økonomiske ramme som bevilges til miljøMoUer, burde begge alternativer representere en ryddig og hensiktsmessig måte å forvalte

miljøMoUer på. UD og MD bør vurdere nærmere valg av en av disse alternativene.

5 Oppsummering og anbefalinger

5.1 Overordnede mål for samarbeidet

Etter Statskonsults vurdering skiller etter hvert samarbeidsformene angitt i MoUene seg ikke vesentlig fra samarbeidsformene som praktiseres og brukes i annet bistandssamarbeid. Hvorvidt mottakeransvar eller et prinsipp om likeverdige parter legges til grunn for samarbeidet, synes mindre viktig i forhold til de faktiske resultatene. Avtaler som inngås og samtaler som føres vil nesten alltid inneholde elementer av forhandling uansett prinsipiell tilnærming.

”Annerledes bistand” burde etter vår vurdering være uttrykk for en annen innretning på norsk miljøbistand, ikke en betegnelse på all annen forvaltning enn den NORAD står for. Når prosjektene etter hvert blir så like at de kan forveksles med ordinære bistandsprosjekter stiller Statskonsult spørsmål ved om det er behov for egne MoUer.

Det synes å være behov for en grenseoppgang mellom hvilke former for samarbeid som hører inn under miljøbistand og hvilke former for samarbeid som hører inn under annet internasjonalt arbeid. Dette gjelder særlig i forhold til oppfølging og implementering av klimakonvensjonen.

Anbefalinger

- MD og UD bør vurdere om det er behov for egne miljøMoUer når innretning, implementering og forvaltning av prosjektene under miljøMoUen er svært lik det som gjelder for ordinære bistandsprosjekter, jf prosjektene under miljøMoUene med Sør-Afrika og Indonesia.
- MD og UD bør samarbeide om å trekke opp et tydeligere og mer omforent skille mellom miljøbistand og annet internasjonalt miljøsamarbeid enn det man har i dag.

5.2 Rolle- og ansvarsdeling

Når det gjelder roller og ansvarsforhold har Statskonsult inntrykk av at dette langt på vei har ”gått” seg til i forhold til to av de tre MoUene. NORAD har på de fleste områder fått gjennomslag for sine forvaltningsmessige prinsipper og krav til prosjektinnretning. Både NORAD og MD uttrykker i dag tilfredshet i forhold til Sør-Afrika. Det synes også som om det begynner å falle på plass i forhold til Indonesia.

Når det gjelder Kina er det særlig forholdet mellom MD og NORAD som synes uavklart. For det første er det problematisk at MD innehar flere roller i forhold til MoU-avtalen og oppfølgingen av denne - fra å være politisk avtalepartner til selv å styre og implementere prosjekter. Statskonsult mener dette er uheldig.

MD bør etter vår mening konsentrere seg om politisk dialog, prioritering og utforming av rammer for samarbeid på et overordnet faglig nivå.

For det andre synes det å være problemer knyttet til MDs faglige ”styring” av NORAD. Etter Statskonsults vurdering er dette en litt unødvendig uklarhet. Slik ansvarsdelingen er i dag med NORAD/UD som konstitusjonelt ansvarlig for at bistandsmidlene brukes i tråd med Stortingets intensjon, er det etter Statskonsults vurdering ikke riktig at MD ut fra miljøfaglige vurderinger overstyrer NORADs vurderinger av sitt bistandsfaglige ansvar. Dersom NORAD ut fra en bistandspolitisk vurdering er uenig med MD om enkeltprosjekter, må diskusjonen løftes opp til UD ved Bilateral avdeling UD må da ta ansvaret for å avklare om dette er riktig bruk av bistandsmidler eller ikke.

For det tredje er det problemer med samarbeidet i forbindelse med planlegging av nye arbeidsprogram og prosjekter. Manglende samarbeid i planleggingsfasen er et svakhetspunkt ved dagens MoUer som etter vår vurdering må forbedres. Det er nødvendig at NORAD gis mulighet til å foreta sine vurderinger på et tidlig stadium av planleggingsprosessen, og det er MDs oppgave å sørge for at dette skjer. I MoUen med Sør-Afrika er dette etter vår vurdering et mindre problem ved at ambassaden representerer både MD og NORAD hjemme i kontakten med samarbeidspartner.

Anbefalinger

- I forhold til Kina bør MD vurdere å overlate koordineringsansvar og oppfølging på prosjektnivå til NORAD eventuelt en av sine underliggende virksomheter, jf Direktoratet for naturforvaltnings rolle i Indonesia. Det synes ikke å være behov for større endringer i forhold til dagens rolle og ansvarsdeling for Sør-Afrika og Indonesia.
- I forhold til Kina og Indonesia må MD ta ansvar for at NORAD trekkes inn på et tidligere tidspunkt i planleggingen av nye arbeidsprogrammer og prosjekter.
- Generelt mener Statskonsult at man i forhold til miljø-MoUene har lagt opp til en så krevende rolle- og ansvarsdeling at det er behov for at UD trekkes inn og involverer seg mer.

5.3 Antall miljøMoUer

Etter Statskonsults vurdering kan behov for miljøpolitisk profilering og politisk dialog generelt ivaretas gjennom andre avtaler enn MoUer, f.eks. ”Agreed Minutes”, avtaler under det ordinære bistandssamarbeidet e.l.

Dersom det er et politisk ønske om å undertegne nye miljø-MoU-avtaler, mener Statskonsult det er behov for en endring og avklaring av rolle- og ansvarsdelingen, bl a for å sikre en mer effektiv utnytting av midlene. Dette er nødvendig fordi praksis har vist at de norske forvaltningsmiljøene har

problemer med å samarbeide om oppfølging og implementering av de særskilte miljø-MoUene.

Anbefalinger

- I forhold til eventuelle nye miljø-MoUer mener Statskonsult man bør velge mellom følgende to alternativer:
 1. MD gis delegerte fullmakter fra UD for bruk av de midler som er bevilget til miljø-MoUer over bistandsbudsjettet. MD får dermed et faglig og forvaltningsmessig ansvar vis-a-vis UD og Stortinget.
 2. MD undertegner miljø-MoUen, men prosjektsamarbeidet kanaliseres i sin helhet gjennom NORAD og er underlagt NORADs ordinære prosedyrer.

5.4 Resultatoppnåelse

Etter Statskonsults vurdering er resultatrapporteringen mangelfull og det er et problem å dokumentere oppnådde resultater. Til tross for at det er avsatt relativt små beløp til MoUene, mener vi det er mulig å forbedre resultatoppnåelsen. MD bør vurdere antall prosjekter som iverksettes under den enkelte MoU, slik at større beløp benyttes på færre prosjekter. UD bør vurdere (gerelt) å forlenge avtaleperioden på 2-år som gjelder for arbeidsprogrammene, slik det planlegges gjort i Sør-Afrika og Indonesia. Uavhengig av dette bør det utarbeides mer konkrete resultatmål og indikatorer for prosjektene.

Anbefalinger

- Det bør utformes mer konkrete resultatmål og indikatorer for prosjektene under miljø-MoUene.
- Antall prosjekter under den enkelte MoU og avtaleperioden for arbeidsprogrammer bør vurderes nærmere i forhold til hensiktsmessighet og muligheter for resultatoppnåelse.

REFERANSER

Tittel:	Gjennomgang av Memorandum of Understanding (MoU) på miljøfeltet
Forfatter(e):	Freddy Hansen og Oddbjørg Bakli
Statskonsults rapportnummer:	Rapport 1999:23
Prosjektnummer:	23 434 00
Prosjektnavn:	Gjennomgang av Memorandum of Understanding (MoU) på miljøfeltet
Prosjektleder:	Freddy Hansen
Oppdragsgiver(e):	Utenriksdepartementet
Resymé:	<p>Statskonsult har foretatt en gjennomgang av MoU-avtaler på miljøfeltet med Indonesia, Kina og Sør-Afrika. MoUene finansieres over bistandsbudsjettet og berører både MDs, UDs og NORADs ansvarsområder. Gjennomgangen viser at det er uklarhet omkring formål med og innretning på MoUene. Det synes å være en viss motsetning mellom det bistandspolitiske prinsippet om mottakeransvar og MoU-prinsippet om samarbeid mellom likeverdige parter. Det er også uklar rolle- og ansvarsdeling mellom de norske aktørene, noe som påvirker organisering og forvaltningsmessige gjennomføring av arbeidsprogrammene under MoUene. Statskonsult mener likevel samarbeidet knyttet til eksisterende MoUer er i ferd med å finne sin form og forslår ulike tiltak for å styrke og effektivisere denne type samarbeid. I forhold til eventuelle nye miljø-MoUer mener Statskonsult det bør legges opp til en mer rendyrket rolle- og ansvarsdeling.</p>
Arbeidsområde:	<input type="checkbox"/> Styring og resultatorientering
Emneord:	Mottakeransvar, Memorandum of Understanding, miljøbistand, institusjonssamarbeid, NORAD, miljøkonvensjoner
Dato:	november 1999
Sider:	45
Pris:	kr 100,-
Utgiver:	Statskonsult Direktoratet for forvaltningsutvikling Postboks 8115 Dep OSLO