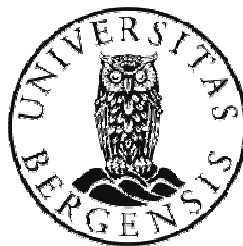


Måten å gi er viktigere enn gaven

Politikk og praksis i norsk petroleumsbistand



Karl Anders Gustav Thalinson Fält
Masteroppgave i historie

Institutt for arkeologi, historie, kultur- og religionsvitenskap
Universitetet i Bergen
Våren 2009

”Eg vil ha faste rammar, streite avtalar og tydelige framskritt!”

- Frank Åsli i Petter Næss *Elling*, 2001.

Denne formaningen har nok vært ganske så treffende for mitt masterprosjekt. Selv om det nok til tider har sviktet på alle tre punkter, så sitter jeg her og gjør den siste finpussen på det som tilsynelatende kan se ut som en ferdig masteroppgave. Denne oppgaven får som sådan stå som det endelige resultatet etter en stor og viktig læringsprosess jeg har gått gjennom på dette masterprogrammet i historie. Denne læringsprosessen strekker seg langt utover mitt eget arbeid med denne oppgaven, og lærdommene av å ha fått muligheten til å bli en del av fagmiljøet ved UiB gjennom dette masterstudiet har vært uvurderlige.

De viktigste lærdommene har jeg kanskje fått av å delta på masterseminaret *På tvers av grenser* og de mulighetene jeg gjennom seminaret fikk til å både studere andres arbeid så vel som å få gode tilbakemeldinger (les: nådeløs kritikk) på mitt eget. Jeg vil benytte denne muligheten til å takke alle lærere og deltakere på dette seminaret, hvor vi sammen skapte et livlig og lærerikt studiemiljø.

En stor takk vil jeg selvsagt også gi til min veileder gjennom hele prosjektet, prof. Harm Schröter ved UiB, for sitt fokus og gode tilbakemeldinger for en student som nok ofte har hatt litt for mange tanker i hodet på en gang. Uten din hjelp ville prosjektet ikke ha latt seg gjennomføre.

Videre vil jeg også takke alle de som har hjulpet meg ved de ulike institusjoner jeg har besøkt. Deres råd og hjelp med å finne frem til viktig kildemateriale har vært uvurderlig for mitt arbeid.

Til sist vil jeg også takke alle medstudenter (eller var det medpasienter?) for det gode samholdet og vennskapet gjennom disse to årene. Uten dere hadde det nok båret til dårekista for lenge siden...

Hurra!

Karl Anders Gustav Thalinson Fält, 14. mai 2009.

Executive Summary.

The master thesis at hand is a study of the implementation of important aspects of Norwegian development aid policies into a specific project. The project chosen is the Norwegian programme for institutional development assistance, within the petroleum sector in Mozambique, specifically the support given by the Norwegian Petroleum Directorate (NPD) to its respective partner organisation in Mozambique, the National Directorate of Coal and Hydrocarbons (NDCH), during the years of 1996-2002.

Development aid policies and the economic and political relations between developed and underdeveloped countries were during the 1970s, 1980s and 1990s under intense discussions at both a theoretical and a political level. From discussions of dependency theories and liberal economic theories, the background of the Norwegian development aid policies was formed during this period. Both elements formed by the demands of a *New International Economic Order* (NIEO) among the developing nations within the UN, and the World Bank *Structural Adjustment Programmes* (SAP), were included in a number of Norwegian parliamentary White Papers (Stortingsmeldinger) and other political documents during these decades. In these and other political documents I have discovered a number of dilemmas regarding the Norwegian approaches to development aid. Among these were how to weigh donor demands of good governance and inclusion of the civil society into the programmes, against the partner's rights to self governance and control of its development policies. All elements were considered essential to achieve positive results in an accountable and sustainable manner within the Norwegian development cooperation programmes.

By performing a case study of the project named above I have been able to study practical "on the ground" challenges and solutions to some of these dilemmas. The challenges of achieving self governance of the project in a country such as Mozambique proved considerable, and the NPD chose a flexible and demands driven approach to address them. In my view, reliance on the donor personnel's capacity to independently find solutions regarding how to transfer responsibility of the project to the partner in an accountable manner, led to a lack of clearly defined plans and strategies on how to achieve these goals. The success of the development cooperation programme between the NPD and the NDCH can thus not exclusively be explained by efficiency of the Norwegian development aid strategies during these years.

Akronymer.

Her følger en alfabetisk oversikt over viktige akronymer brukt i oppgaven. Ved forkortelser av institusjoner på giver og mottakersiden har jeg valgt som hovedregel å bruke forkortelser på originalspråk, d.v.s. norsk for norske organisasjoner og de portugisiske navn for mosambikiske organisasjoner. Engelske forkortelser er brukt unntaksvis, og er også inkludert i denne oversikten.

DNCH: *Direcção Nacional de Carvão e Hidrocarbonetos*. Det mosambikiske direktoratet for kull og hydrokarboner. Engelsk: **NDCH:** *National Directorate of Coal and Hydrocarbons*. I dag **INP:** *Instituto Nacional de Petróleo*.

ENH: *Empresa Nacional de Hidrocarbonetos*. Mosambiks nasjonale hydrokarbonselskap.

Frelimo: *Frente de Libertação de Moçambique*. Den mosambikiske frigjøringsfronten. Sosialistisk orientert frigjøringsbevegelse og siden 1975 statsbærende parti.

MIREME: *Ministério dos Recursos Minerais e Energia*. Det mosambikiske ressurs, mineral og energiministeriet.

NORAD: *Direktoratet for utviklingshjelp*. Engelsk: *The Norwegian Agency for Development Cooperation*.

NØV: *Ny økonomisk verdensorden*. Engelsk: **NIEO:** *New International Economic Order*. Internasjonal økonomisk agenda fremsatt av utviklingslandene i FN (G-77) i 1974.

OD: *Oljedirektoratet*. Engelsk: **NPD:** *Norwegian Petroleum Directorate*.

Ofu: *Olje for utvikling*. Engelsk: **OFD:** *Oil for Development*. Norske myndigheters satsing på petroleumsrelatert bistand i perioden 2006-2010.

Renamo: *Resistência Nacional Moçambicana*. Mosambiks nasjonale motstandsbevegelse. Mosambikisk opprørsbevegelse og siden 1992 borgerlig politisk parti.

SAP: *Structural Adjustment Programmes*. Økonomiske strukturtilpassningsprogrammer utviklet av Verdensbanken og Det internasjonale pengefond.

UD: *Det norske utenriksdepartement*. Engelsk: **MFA:** *Ministry of Foreign Affairs*.

Innhold

Kapittel 1: Innledning – Bistand, å gi til de fattige?	8
1.1 Bistandens begrepsbruk.....	8
1.2. De sentrale spørsmål – Forskningsproblem, avgrensinger og struktur.	10
1.3. Frem til forskningsfronten – Forskningslitteratur og kildesituasjon.	12
1.3.1. Aktuell forskningslitteratur.	12
1.3.2. Kildemateriale for et casestudium.....	16
1.4. Å måle en case – Metodisk fremgangsmåte.....	18
Kapittel 2: Det ytre og det indre – Utviklingsteori i Norge og verden.	20
2.1. Etterkrigstidens moderniserings og bistandsteori.	20
2.2. Fokus over på de globale forhold – Avhengighetsteori og NØV-kravene.....	21
2.3. Ny kritikk og den liberale vendingen.	25
2.4. Fra teori til pragmatikk? – Kondisjonalitet på norsk.....	27
Kapittel 3: Bistand for et nytt århundre – Norsk bistandspolitikk på 1990-tallet.....	31
3.1. ”Noen trekk ved bistandsvirksomheten” – Nord-Sør-meldingen 1991-92.	32
3.1.1. Mottakerorientering og mottakeransvar.	32
3.1.2. Dialogen med mottakerlandene.....	35
3.1.3. Utforming av bistandssamarbeidet.....	37
3.1.4. Kompetansebygging, institusjonsutvikling og forskning.....	38
3.2. Bekreftelse og differensiering – Alstadheim-rapporten og Bistandsmeldingen.	42
3.2.1. Alstadheim-rapporten.....	42
3.2.2. Bistandsmeldingen 1995-96.....	46
3.3. En global bistandspolitikk – Paris-deklarasjonen 2005.	46
3.4 Sammen drag.....	48
Kapittel 4: Verdens fattigste land – Mosambik og norsk bistand.	49
4.1 Mosambik – Kolonialisme, krig og håp for fremtiden.....	49
4.2. Hovedsamarbeidslandet Mosambik.	51
4.3 Norsk petroleumskompetanse til Mosambik.....	53
Kapittel 5: Fra direkterot til direktorat? – Virkemidler i norsk bistand til DNCH, 1996-2002.....	59
5.1. Forberedende arbeid og utredninger	59

5.2. Struktur og innhold i avtaleverket.	64
5.2.1. Overordnet rammeverk og avtalestruktur.	66
5.2.2. UD/NORAD og MIREME – Den bilaterale avtalen.	69
5.2.3. OD og DNCH – Direkte institusjonelt samarbeid?	71
5.2.4. Konsulenten Petroteam.	73
5.3 Implementeringen av prosjektet.	74
5.3.1. Arbeidsplanene.	75
5.3.2. Årsrapportene.	76
5.4. Sammendrag.....	80
Kapittel 6: Fra universitet til feltkontor – Bistand i teori og praksis.....	82
6.1. Bistandsteori – Etterpåklokskap fra skrivebordet?.....	82
6.2. Norsk bistandspolitikk – Ut å redde verden.	84
6.3. Bistand i praksis – Prinsippenes tyranni eller nyttige verktøy?	85
6.4. Konkluderende bemerkninger.	87
Litteraturliste.....	89

Vedlegg 1: Avtale om institusjonssamarbeid mellom OD og DNCH, 1998..

Vedlegg 2: Arbeidsplaner for institusjonssamarbeid mellom OD og DNCH, 1998.

Kapittel 1: Innledning – Bistand, å gi til de fattige?

Bistandspolitikk og utforming av bistandsprosjekter i utviklingslandene er et stadig tilbakevendende tema på den politiske dagsorden i Norge. Den norske bistanden til utviklingslandene er ofte oppe til debatt, og det stilles ofte kritiske spørsmål til hvordan bistanden skal gjøres mer effektiv og målrettet. Blant de viktige problemstillinger som diskuteres er hvordan bistand bør utformes å på best mulig måte komme verdens fattige til gode, samtidig som det er ønskelig å unngå korrupsjon og mislighold av bistandsmidlene, eller at fattige land havner i en situasjon av avhengighet av fortsatt bistand.

Et av de områdene for bistand som har blitt diskutert i denne sammenheng er den norske petroleumsrelaterte bistanden. Innenfor dette området har Norge i en årrekke hatt et bistandssamarbeid med flere utviklingsland omkring oppbygging, regulering og håndtering petroleumsressurser og de verdier slike ressurser kan skape. Et av de viktigste samarbeidslandene i denne sammenheng har vært Mosambik, hvor Norge og norske institusjoner helt siden tidlig 1980-tall har drevet et aktivt bilateralt bistandssamarbeid med mosambikiske institusjoner om å bygge opp en positivt verdiskapende petroleumsnæring i et av verdens fattigste land. Dette samarbeidet og dets teoretiske og politiske kontekst er tema for denne oppgaven.

Denne masteroppgaven i historie er ikke ment som et innlegg i den politiske debatten omkring petroleumbistanden, ei heller har den som hovedformål å evaluere selve resultatoppnåelsen i bistandsprosjektet. Oppgaven har i første rekke som formål å studere hvordan nye tankemåter omkring bistand har satt sitt preg på norsk bistandspolitikk og på et spesifikt bistandsprosjekt. Ved en historisk tilnærming håper jeg å kunne studere de langsiktige utviklingsteoretiske og politiske prosesser som påvirker bistandsprosjekter, og å studere i hvilken grad slike prosjekter tilpasser seg teoretiske og politiske tankemåter.

1.1 Bistandens begrepsbruk.

Før jeg går videre i med å presentere mine problemstillinger ønsker jeg å gjøre kort rede for noen av de sentrale begreper jeg vil bruke i oppgaven. Det overordnede temaet for oppgaven er *norsk bilateral bistand*. Med dette menes da norske økonomiske, personellmessige eller materielle bidrag som gis direkte fra Norge til mottakerland, og som kanaliseres gjennom

Kapittel 1: Innledning – Bistand, å gi til de fattige?

landenes statsforvaltninger. Målet med denne bistanden er å bidra til politisk, økonomisk og/eller sosial utvikling i utviklingslandene.¹ Dette til forskjell fra *multilateral bistand* som kanaliseres gjennom internasjonale organisasjoner som for eksempel FN eller Verdensbanken. *Giver og mottaker* blir i min case de norske og de mosambikiske myndigheter, nærmere spesifisert gjennom de organisasjoner og institusjoner som deltok i det petroleumsrelaterte bistandssamarbeidet mellom de to land. I første rekke gjelder dette det norske Utenriksdepartementet (UD/MFA), Direktoratet for utviklingshjelp (NORAD) og Oljedirektoratet (OD) på giversiden, og det mosambikiske Ressurs- mineral- og energiministeriet MIREME², det mosambikiske Kull- og oljedirektoratet DNCH³ og det mosambikiske statsoljeselskapet ENH⁴ på mottakerseiden. Alle disse var aktører i det petroleumsrelaterte bistandssamarbeidet gjennom 1980- og 1990-tallet. Andre involverte institusjoner og organisasjoner vil bli nærmere spesifisert i oppgaven.

Mottakerorientering og *mottakeransvar* er også to sentrale begreper i oppgaven. Disse begrepene blir nedfelt i flere Stortingsmeldinger og henvist til i en rekke strategidokumenter fra bistandsorganisasjonene og i forskningslitteraturen.⁵ Begrepenes politiske utforming og innhold blir grundig behandlet i kapittel 3, hvor jeg går inn på viktige verktøy for å tilfredsstille disse prinsippene. Kort kan man her si at mottakerorientering i oppgaven blir definert ved at bistanden skal ta utgangspunkt i mottakerlandenes egne planer og prioriteringer, og at bistandsprosjektet skal bli en naturlig del av utviklingspolitikken i mottakerlandene.⁶ Mottakeransvar defineres i oppgaven ved at mottakerlandene selv må ta ansvar for egen utvikling, og at bistandstiltakene må integreres i mottakerlandenes egne prioriteringer og planer.⁷ Med dette menes at mottaker skal ta ansvar for alle deler av bistandssamarbeidet, inkludert prioritering, planlegging og implementering av bistandstiltakene. Det motsatte av dette vil da være at prosjektet er *giverstyrt* ved at bistandsgiver innehar disse ansvarsområdene. Graden av mottakeransvar i bistandsprosjektet

¹ Regjeringen Brundtland III: St. meld. nr. 51 (1991-1992): *Om utviklingstrekk i Nord-Sør forholdet og Norges samarbeid med utviklingslandene*, s. 38f.

² Ministério dos Recursos Minerais e Energia.

³ Direção Nacional de Carvão e Hidrocarbonetos, i dag INP: Instituto Nacional de Petróleo.

⁴ Empresa Nacional de Hidrocarbonetos.

⁵ Dvergsdal, Anne Jenny: *Bistandsadministrasjon og "Accountability"- hva skal til for å realisere idealet om mottakeransvar*, NHH Bergen 1998, s. 17.

⁶ St. meld. nr. 51 (1991-1992): s. 219f

⁷ St. meld. nr. 51 (1991-1992): s. 220.

blir også styrt av givers og mottakers *roller* ovenfor hverandre. Med roller mener jeg de plikter, rettigheter og forventninger partene har i forhold til hverandre i bistandssamarbeidet.⁸

Jeg vil i oppgaven også bruke begrepet *godt styresett*. Dette begrepet kommer fra engelsk *good governance*, og blir ofte brukt i bistandssammenheng enten som et mål eller som et krav for bistand, og berører hvilke verdimeslige, politiske og administrative elementer som bør knyttes opp mot et bistandsprosjekt. Det har derfor betydning som en del av de prinsippene som har vært med i utformingen av norsk bistandspolitikk. Ytterligere et viktig begrep i denne sammenheng er *direkte institusjonelt samarbeid*. Med dette menes at bistandsarbeidet bygger på at to noenlunde likeverdige institusjoner knyttes tett sammen gjennom et direkte samarbeid mellom de to, i mitt tilfelle giverlands og mottakerlands oljedirektorater. Alle disse begrepene og dilemmaer tilknyttet dem vil bli ytterligere redegjort for i kapittel 2 og 3 i oppgaven.

1.2. De sentrale spørsmål – Forskningsproblem, avgrensinger og struktur.

Som nevnt ønsker jeg i denne oppgaven å se på hvordan sentrale bistandsteoretiske og bistandspolitiske prinsipper ble implementert i det norske petroleumsrelaterte bistandssamarbeidet med Mosambik, som foregikk fra tidlig 1980-tall frem til i dag. Et viktig tema tilknyttet dette blir også norske bistandspolitiske føringer, bl.a. i form av to nye Stortingsmeldinger som ble lagt frem på 1990-tallet. Disse elementene danner sammen de fremste tidsmessige avgrensingene for denne oppgaven. Prinsippene om mottakerorientering og mottakeransvar er av de som blir fremhevet som viktige i forskningslitteraturen, og ble utover på 1980- og 1990-tallet viktige elementer i norsk bistandspolitikk. Jeg mener derfor at det er av stor betydning å studere hvorvidt og i hvilken grad disse prinsippene ble en del av den norske petroleumsrelaterte bistanden til Mosambik. I tilknytning til de nevnte prinsipper trekkes det i litteraturen frem viktige verktøy for å oppnå mottakeransvar. Prinsippet om godt styresett er et av disse, kompetansebygging, kunnskapsoverføring og direkte institusjonelt samarbeid mellom giver og mottaker er andre viktige elementer. Å studere hvordan slike verktøy ble brukt i bistandssamarbeidet vil derfor også være av betydning for mitt arbeid. Andre prinsipper vil bli trukket inn i oppgaven i den grad jeg vurderer dem som sentrale.

⁸ Kvangraven, Mona: *Fra giverstyring til mottakeransvar? Norsk bistand til Mosambik i 1980- og 1990-åra*, UiO Oslo 1998, s. 2.

Kapittel 1: Innledning – Bistand, å gi til de fattige?

Som casestudium av et bistandsprosjekt har jeg valgt å studere den norske bistanden til petroleumssektoren i Mosambik på 1990-tallet, da dette fremstår som et egnet studieobjekt for å kunne se på sammenhenger mellom norsk politikktutforming i slutten av 1980- og 1990-tallet og et praktisk bistandsprosjekt. Hovedfokus for min case kommer til å ligge på det institusjonelle samarbeidet mellom OD og DNCH i perioden 1996-2002. Dette samarbeidet kom etter et allerede langvarig bistandssamarbeid mellom Norge og Mosambik innenfor petroleumssektoren, hvor NORAD sammen med OD helt siden tidlig 1980-tall hadde ytt bistand til mosambikiske institusjoner. Det norske petroleumsrelaterte bistandssamarbeidet med Mosambik har vært omfattende og langvarig og hadde en offentlig institusjonell tilnærming. Derfor mener jeg at dette samarbeidet er velegnet for et studium av hvordan prinsippene om mottakerorientering og mottakeransvar har blitt implementert i bistandsprosjektet.

Med utgangspunkt i disse begrensingene for masteroppgaven blir mine spesifikke problemstillinger de følgende:

- Hvordan påvirket utviklingsteoretiske endringer utformingen av sentrale norske bistandspolitiske prinsipper på 1980- og 1990-tallet?
- Hvordan ble slike prinsipper reflektert i norske petroleumsrelaterte bistanden til DNCH i perioden 1996-2002?

Oppgaven kommer i tråd med problemstillingene mine å ha en struktur hvor jeg først presenterer trekk ved internasjonal bistands- og utviklingsteori, for deretter å studere trekk ved norsk bistandspolitikk og til slutt mitt casestudium. Kapittel 2 og 3 tar for seg den teoretiske og politiske konteksten rundt bistanden til Mosambik, mens kapittel 4 og 5 går mer direkte inn på Mosambik og mitt casestudium:

I kapittel 2 vil jeg ta for meg hovedtrekk ved den internasjonale bistands- og utviklingsteoretiske forskningen og bistandsdebatten i et langt perspektiv. Hovedfokus kommer å ligge på utviklingen fra 1970-tallet og fremover og de perspektiver som da satte sitt preg på internasjonal tenking omkring bistand til utviklingslandene.

Kapittel 3 vil ta for seg den norske bistandspolitiske utviklingen fra sent 1980-tall og videre utover på 1990-tallet. Jeg vil der prøve å se hvordan ulike bistands- og utviklingsteoretiske prinsipper ble inkorporert og operasjonalisert i den norske bistandspolitikken i denne

perioden. Viktige trekk her blir som nevnt mottakerorientering, mottakeransvar og godt styresett.

Kapittel 2 og 3 etablerer målestokken for mitt videre casestudium, og de prinsipper og prioriteringer som der blir etablert kommer å danne grunnlag for mitt videre studium av det petroleumsrelaterte bistandssamarbeidet med Mosambik. I kapitlene 4 og 5 vil jeg derfor studere hvordan disse prinsippene preget utformingen av dette bistandsprosjektet. I kapittel 4 presenterer jeg bakgrunnen og rammeverket for den norske bistanden til petroleumssektoren i Mosambik og viktige trekk ved den norske bistanden til Mosambik i løpet av 1970, 1980 og 1990-tallet. I kapittel 5 vil jeg så gjøre en dybdeanalyse av planleggingen og gjennomføringen av det norske bistandsarbeidet til DNCH i perioden 1996-2002, for å se hvordan de prinsippene som etablertes ble gjennomført i praktisk bistandssamarbeid.

I kapittel 6 skal jeg med utgangspunkt i kapitlene 2 til 5 prøve å analysere prosessen fra utviklingsteori til konkrete bistandsprosjekter. Jeg vil der forsøke å besvare mine problemstillinger og se hvorvidt det finnes en rød tråd hvor viktige prinsipper ble videreført fra det teoretiske og politiske plan og gjennomført i praktisk bistandsarbeid.

1.3. Frem til forskningsfronten – Forskningslitteratur og kildesituasjon.

Her følger en redegjørelse for viktig forskningslitteratur som har dannet bakgrunn for denne masteroppgaven, samt en redegjørelse for hva slags kildemateriale jeg har brukt for å besvare mine problemstillinger.

1.3.1. Aktuell forskningslitteratur.

For min oppgave har det vært relevant å søke etter litteratur som omtaler viktige trekk omkring forholdet mellom rike og fattige land og som diskuterer fenomenet utvikling i en slik kontekst. Viktig referanselitteratur for meg har vært trebindsverket *Norsk utviklingshjelps historie*⁹, som ble utarbeidet på oppdrag av UD i perioden 1997-2003 i tilknytning av 50-årsmarkeringen av den norske offentlige utviklingshjelpen. Hva gjelder den utviklingsteoretiske konteksten rundt politikktutformingen har jeg tatt utgangspunkt i Oddvar Smukkestads innføringsbok i økonomisk og politisk utviklingsteori: *Den innviklete*

⁹ Simensen, Jarle. Kjerland, Kirsten Alsaker m.fl.: *Norsk utviklingshjelps historie*. 3 bd. Fagbokforlaget 2003.

Kapittel 1: Innledning – Bistand, å gi til de fattige?

utviklingen¹⁰, samt Dan Baniks *Poverty, Politics and Development*¹¹. Også annen litteratur har i noen grad blitt brukt.

Videre har det vært av betydning å se etter studier av innføringen av mottakerorientering, mottakeransvar og godt styresett i norsk og internasjonal bistand. Knut Nustad tok i boken *Gavens makt*¹² for seg innføringen av disse prinsippene, og sette dem i en langsiktig teoretisk og politisk kontekst. Nustad presenterte her også sentrale dilemmaer omkring viktige bistandsprinsipper, spesielt omkring hvordan prinsippene om mottakeransvar og lokalt eierskap av bistanden har blitt veid opp mot norske utenrikspolitiske interesser. Jeg har også brukt studier omkring oppbygging av kapasitet og kompetanse i mottakerland og institusjoner. Bl.a. UNDPs¹³ *Developing Capacity through Technical Cooperation*¹⁴, arbeid ved Christian Michelsens Institutt (CMI)¹⁵ og ved Rogalandsforskning (i dag: International Research Institute of Stavanger, IRIS)¹⁶. I de sistnevnte arbeidene blir også norsk petroleumsrelatert bistanden tatt opp. Jeg har også brukt Terje Tvedts *Utviklingshjelp, utenrikspolitikk og makt* som referanselitteratur.¹⁷

Jeg har funnet to avhandlinger som tar for seg mottakeransvar i norske bistandsprosjekter i Mosambik. Begge disse avhandlingene har vært en god referanseramme for mitt videre arbeid, og har presentert viktige problemstillinger og begreper for mitt arbeid med petroleumsbistand.

Mona Kvangraven utarbeidet ved Universitetet i Oslo i 1998 en hovedfagsoppgave i sosiologi omkring implementering av mottakeransvar i to norske bistandsprosjekter i Mosambik på 1980- og 1990-tallet.¹⁸ Henholdsvis den norske støtten til mosambikiske helsemyndigheter omkring tuberkulosebekjempelse og det norske bistandssamarbeidet mellom Norges

¹⁰ Smukkestad, Oddvar: *Den innviklete utviklingen – En innføringsbok i økonomisk utviklingsteori*, Ad Notam Gyldendal, Oslo 1994.

¹¹ Banik, Dan (ed.): *Poverty, Politics and Development – Interdisciplinary Perspectives*, Fagbokforlaget 2006.

¹² Nustad, Knut: *Gavens makt – Norsk utviklingshjelp som formynderskap*, Pax Forlag A/S, Oslo 2003.

¹³ United Nations Development Program, FNs utviklingsprogram.

¹⁴ Browne, Stephen (red.): *Developing Capacity through Technical Cooperation – Country Experiences*, UNDP 2002.

¹⁵ Ofstad, Arve (red.): Bergen Seminar on Development 1999 – Making South-North organisational cooperation an effective instrument for institution building, *Christian Michelsen Institute Report*, CMI Bergen, nr. 6:1999.

¹⁶ Aase, Tor H., Olsen, Odd E.F.: Norsk oljekompetanse i utviklingsland, *Rogalandsforskning – Senter for samfunnsforskning Rapport*, Rogalandsforskning/IRIS Stavanger, nr. S 10 1985.

¹⁷ Tvedt, Terje: *Utviklingshjelp, utenrikspolitikk og makt – Den norske modellen*, Gyldendal Akademisk Oslo 2003.

¹⁸ Kvangraven, 1998.

Kapittel 1: Innledning – Bistand, å gi til de fattige?

Sjøkartverk og dets mosambikiske søsterorganisasjon Hidrografia/INAHINA omkring utvikling av kysttransportsektoren i Mosambik. Kvangraven brukte i sin oppgave en sosiologisk tilnærming, hvor hun studerte hvorvidt prinsippet om mottakeransvar førte til noen praktisk rolleendring mellom giverorganisasjon og mottakerorganisasjon. Hennes hovedsaklige konklusjon var at man utover på 1990-tallet så en gradvis endring av rollene, hvor mottaker etter hvert overtok mer styring av prosjektene. I studien kom det frem at mottaker fikk en del ansvar hva gjaldt driften av prosjektene i form av utarbeiding av årsplaner og andre arbeidsplaner, men mindre ansvar i forhold til utarbeidelse av de overordnede strategiene.¹⁹

Anne Jenny Dvergsdal gjennomførte som en del av siviløkonomutdanningen ved Norges Handelshøyskole i 1998 en utredning omkring mottakeransvar innenfor økonomistyring av bistandsprosjekter, med særlig fokus på det sørlige Afrika og Mosambik.²⁰ Der studerte Dvergsdal viktige norske bistandsdokumenter for å se hvordan kravene som der ble stilt var tilfredsstillende for å gjennomføre mottakeransvar i forhold til revisjon og økonomistyring i tilknytning til bistandsprosjekter. Hun trakk frem viktige bistandsadministrative og revisjonstekniske verktøy og krav for å effektivt kunne innføre mottakeransvar i bistandsprosjekter, og presiserte hvilke elementer som burde være med for å gjøre dette på en åpen og ansvarlig måte. Dvergsdal konkluderte i denne utredningen at viktige krav i forhold til presisjon og etterprøvbarehet av revisjonsarbeidet i mange tilfeller ikke ble tilfredsstillt i bistandsprosjektene.²¹

Videre har jeg brukt meg av Lars-Erik Nyborgs hovedfagsoppgave *Hovedsamarbeidsland i norsk bistand*²², som tar for seg bakgrunnen til at bl.a. Mosambik ble gjort til norsk hovedsamarbeidsland i bistandssammenheng i 1977. Jeg har også utnyttet meg av annen bakgrunns litteratur omkring Mosambik og den norske bistandsinnsatsen der.

Den norske petroleumsrelaterte bistanden er et område innenfor norsk bistand som det er gjort lite historisk forskning på tidligere. Dette reflekteres også ved at den norske petroleumsrelaterte bistanden i forsvinnende liten grad blir diskutert i litteratur knyttet til norsk bistandsarbeid. For eksempel blir den petroleumsrelaterte bistanden ikke nevnt i det

¹⁹ Kvangraven, 1998: Sammendrag.

²⁰ Dvergsdal, 1998.

²¹ Dvergsdal, 1998: s. 8ff.

²² Nyborg, Lars-Erik: *Hovedsamarbeidsland i norsk bistand – Hvorfor de ble valgt*, UiO 2001.

Kapittel 1: Innledning – Bistand, å gi til de fattige?

hele tatt i *Norsk utviklingshjelps historie*, dette til tross for at Norge som nevnt har ytt bistand innenfor denne sektoren helt siden tidlig 1980-tall. Den forskningen på området som finnes begrenser seg i hovedsak til de utredninger og evalueringer av bistanden som har blitt gjort på vegne av NORAD eller andre institusjoner som har deltatt i arbeidet. En tidlig utredning av den norske petroleumsrettede bistanden til Mosambik ble gjort av firmaet Nopec (i dag TGS-Nopec) i 1992.²³ Denne rapporten har jeg dessverre ikke vært i stand til å oppdrive under mitt arbeid, og har derfor ikke blitt tatt med i denne oppgaven. Videre har blant andre Einar H. Bandlien sammen med andre konsulenter gjort viktig arbeid i form av to evalueringer av arbeidet i 1996²⁴ og 1999²⁵.

I 2004 og 2005 ble det gjort tre studier av den norske petroleumsbistanden. En avslutningsrapport for prosjektperioden 1997-2001 kom i mai 2004.²⁶ I 2005 gjorde firmaene Scanteam/COWI/The Bridge Group en helhetlig studie av den norske bistanden til energisektoren i Mosambik, som også tok for seg den norske støtten til ENH og DNCH.²⁷ Samme år gjorde Norsk Energi en større studie av hele den norske petroleumsrettede bistanden til utviklingslandene.²⁸ Den sistnevnte studien tok for seg den norske petroleumsbistanden i sin helhet, og prosjekter i en rekke land inkludert Mosambik. I tilknytning til at regjeringen Stoltenberg II i 2006 besluttet å øke tilskuddene til den petroleumsrelaterte bistanden gjennom opprettelsen av programmet *Olje for utvikling* (Ofu/OfD) ble det gjort en omfattende evaluering av den tidligere bistanden innenfor denne sektoren.²⁹ Denne evalueringen kom ut i 2007 og tok for seg fire casestudier av den petroleumsrelaterte bistanden til Angola, Bangladesh, Mosambik og Angola. Denne rapporten bygget i stor grad videre på de funn som ble gjort i de tidligere evalueringene.

De nevnte evalueringene har grundig studert resultatene av den norske petroleumsrelaterte bistanden til Mosambik og andre land, og gikk inn på i hvilken grad den norske bistanden til

²³ Nopec: Programme Review of the Norwegian assistance to the petroleum sector in Mozambique and appraisal of further assistance, May 1992.

²⁴ Bandlien, Einar H.: *Programme review and appraisal of further Norwegian assistance to the Petroleum Sector in Mozambique*, NORAD/EHB November 1996.

²⁵ Bandlien, Einar H., Lunøe, Bjørn: *Review of Norwegian Assistance to the Petroleum Sector in Mozambique*, NORAD/Scanteam/The Bridge Group November 1999.

²⁶ NORAD: Avslutningsdokument – MOZ-0032 Støtte til petroleumssektoren, perioden 1997-2001, Mai 2004.

²⁷ Scanteam/COWI/The Bridge Group: *Final Report – Review of the Norwegian Assistance to the Energy Sector in Mozambique*, August 2005.

²⁸ Norsk Energi: the Norwegian Assistance to the Petroleum Sector – A state-of-the-art-study, Norsk Energi/Norad, December 2005.

²⁹ Flemming, Ole Rasmussen m.fl: Evaluation of the Norwegian Petroleum-Related Assistance – Case Studies Regarding Mozambique, Bangladesh, East Timor and Angola, *Evaluation Report*, NORAD 1/2007.

Kapittel 1: Innledning – Bistand, å gi til de fattige?

sektoren bidro til en positiv utviklingseffekt i mottakerlandene. Evalueringen fra 2007 har som hovedkonklusjoner at bistanden i alle de fire landene som ble undersøkt hadde viss suksess i å bygge kapasitet på det petrotekniske området i mottakerlandene. Videre peker evalueringen på at den norske bistanden i land med en forholdsvis ny petroleumsnæring, som Mosambik og Øst-Timor, hadde en god virkning hva gjaldt å bygge opp det grunnleggende rammeverket i mottakerlandene. Samtidig peker rapporten på at det var mindre suksess på dette området i mer etablerte petroleumsland som Angola, hvor treighet i store og etablerte institusjoner, som det angolanske statsoljeselskapet SONANGOL, forsinket og reduserte effekten av den norske bistanden.³⁰ Evalueringen konkluderte også med at den norske støtten var mindre suksessfull i forhold til oppbygging av institusjonell kapasitet i mottakerlandene, og at for stort fokus på tekniske og lovmessige områder gikk utover fokuset på oppbygging av administrativ kapasitet i mottakerlandene.³¹

I lys av denne forskningsfronten mener jeg at det er rom for videre forskning innenfor den norske petroleumsrelaterte bistanden, og jeg mener at jeg med en historiefaglig tilnærming kan bidra med ny kunnskap og nye perspektiver på den teoretiske, politiske prosessen bak den praktiske petroleumsrelaterte bistanden til Mosambik.

1.3.2. Kildemateriale for et casestudium.

For å gjennomføre min undersøkelse har det vært nødvendig søke etter både overordnede politiske kilder og kilder som går direkte inn på den norske petroleumsrelaterte bistanden til Mosambik. Dette for å kunne sammenlikne de prinsipper som ble etablert fra politisk hold med de prinsipper og arbeidsmåter som ble tillempet i bistandsarbeidet.

De viktigste politiske dokumentene i denne sammenheng har vært de Stortingsmeldinger som på 1990-tallet la mye av grunnlaget for den norske bistandspolitikken i denne perioden. I første rekke er det da snakk om *Nord-Sør-meldingen*³² fra 1991-92 og *Bistandsmeldingen*³³ fra 1995-96. Disse to Stortingsmeldingene la langt på vei rammeverket for hvordan prinsippet om mottakeransvar skulle implementeres i norske bistandsprosjekter, og de føringer som ligger i disse blir dermed en viktig målestokk for arbeidet med mitt casestudium. I denne

³⁰ Flemming m.fl. 2007: Summary s. VI.

³¹ Flemming m.fl. 2007: Summary, s. VIII

³² St. meld. nr. 51 (1991-1992).

³³ Regjeringen Brundtland III: St. meld. nr. 19 (1995-1996): *En verden i endring – Hovedtrekk i norsk politikk overfor utviklingslandene.*

Kapittel 1: Innledning – Bistand, å gi til de fattige?

sammenheng har også den såkalte *Alstadheim-rapporten*³⁴ vært en viktig kilde, da denne utredningen la mye av rammeverket for arbeidet med Bistandsmeldingen. For å sette disse dokumentene inn i en historisk kontekst har jeg også brukt eldre dokumenter som tar opp hovedprinsipper for norsk bistandspolitik. Dette gjelder bl.a. Stortingsmelding nr. 29: 1971-72³⁵, *NØV-meldingen*³⁶ fra 1974-75 og andre stortingsmeldinger fra 1970- og 1980-tallet.

Ulike strategihefter og bistandsmanualer fra NORAD har også betydning for min undersøkelse. Disse heftene og manualene var ment å tjene som verktøy for hvordan bistandsprosjekter skulle utformes, og hvordan viktige politiske prinsipper ble inkludert i disse bør ha hatt betydning for prosjektenes utforming. Blant de som har størst betydning for mitt prosjekt er heftet *Strategier for bistand – Norad i 90-åra*³⁷ fra 1990 og NORADs bistandsmanual fra 1994³⁸. Som nevnt ovenfor arbeidet Anne Jenny Dvergsdal tidligere med disse dokumentene i sin utredning, og kom med viktige synspunkter på styrker og svakheter i disse dokumentene i forhold til prinsippet om mottakeransvar. Jeg vil derfor i stor grad støtte meg på Dvergsdal i forhold til disse dokumentene.

I februar 2005 organiserte OECD en internasjonal konferanse i Paris omkring effektivisering av bistand. Konferansen resulterte i den såkalte *Paris-deklarasjonen*³⁹ som hadde som målsetting å skape en internasjonal strategi for bistandspolitik mellom giver og mottakerlandene. Denne deklarasjonen tar opp mange spørsmål som er relevante for min oppgave, og jeg vil bruke den som en internasjonal målstokk for organisering av bistandsarbeid mellom giver og mottakerlandene.

For å samle inn kildemateriale til mitt casestudium har jeg besøkt OD i Stavanger og NORAD i Oslo. Jeg har også vært i kontakt med den norske ambassaden i Maputo, Mosambik. På alle disse stedene har jeg fått god hjelp til å finne frem til viktige dokumenter i tilknytning til de norske petroleumsrelaterte bistandsprosjektene i Mosambik. For det norske samarbeidet med DNCH fra 1996-2002 og fremover har jeg fått tilgang til viktige deler av avtaleverket mellom

³⁴ NOU 5:1995: *Norsk sør-politikk for en verden i endring. Rapport fra Nord-Sør/Bistandskommisjonen*, Oslo 1995.

³⁵ Regjeringen Bratteli I: St. meld. nr. 29 (1971-72): *Om enkelte hovedspørsmål vedrørende Norge samarbeid med utviklingslandene*.

³⁶ Regjeringen Bratteli II: St. meld. 94 (1974-75): *Norges økonomiske samkvem med utviklingslandene*.

³⁷ NORAD: *Strategier for bistand: NORAD i 90-åra*. Oslo 1990.

³⁸ NORAD: *Manual for programme and project cycle management*, Oslo 1994.

³⁹ OECD 2005: *Paris Declaration on Aid Effectiveness – Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability*, <http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf>, sett: 010509.

Kapittel 1: Innledning – Bistand, å gi til de fattige?

norske og mosambikiske myndigheter, arbeidsplaner og årsrapporter og andre dokumenter knyttet til arbeidet. Dette er dokumenter som bør inneholde beskrivelser av de ulike partenes forpliktelser i samarbeidet, planer for gjennomføring og årlige redegjørelser av resultatene fra arbeidet. Disse dokumentene danner hovedgrunnlaget for mitt casestudium, og blir grundig gjennomgått i kapittel 5. Jeg har ved mine besøk ved disse institusjonene også hatt anledning til å treffe personer som har vært sentrale i det norske bistandssamarbeidet.⁴⁰ Samtalene med disse personene har gitt meg nyttig innsikt i arbeidet, og hvilke spørsmål jeg kan besvare ved hjelp av det nevnte kildematerialet.

Da mitt fokus i denne oppgaven er på norsk bistandspolitik og hvordan denne politikken har blitt omformet til praksis har med noen unntak valgt å utelate kilder fra mottakersiden i samarbeidet. Fokus for oppgaven er hvordan bistandsprosjektet ble utformet, og hvilke prioriteringer som ble gjort. Utviklingen hos mottakerinstitusjoner som DNCH blir dermed ikke studert i detalj i denne oppgaven. Jeg er klar over at det bevisste valget å ikke inkludere kilder fra mottakerorganisasjonene gir visse svakheter i undersøkelsen. Bl.a. vil jeg med dette vanskelig kunne vurdere hva slags kapasitet som fantes i mottakerapparatet og hvordan dette påvirket overføringen av ansvar til mottakerorganisasjonen. Målestokken for dette blir i stedet hvordan giver selv vurderte kapasiteten i mottakerorganisasjonen og å se hvorvidt målsettingene og resultatene fra arbeidet sto i tråd med disse vurderingene.

1.4. Å måle en case – Metodisk fremgangsmåte.

I denne oppgaven har jeg valgt å bruke en kvalitativ metode for å studere viktige prinsipper og elementer i bistand, med mål om å se hvorvidt disse elementene har blitt en del av et utvalgt bistandsprosjekt. Da jeg selv har gjort et bevisst valg av case så bør man være forsiktig med å trekke generelle slutninger ut fra mitt prosjekt. Mine resultater bør i sees i lys av de spesielle forutsetninger min case utviklet seg under, og dette bør tas med i betraktningen ved sammenligninger med andre tilfeller. Samtidig vil jeg med en slik fremgangsmåte kunne finne flere ulike variabler som påvirket mitt studieobjekt og ha muligheten for å måle disse opp mot hverandre. I denne sammenheng er det viktig å poengtere at min vurdering av casen baserer seg på de aktører og dokumenter jeg velger å studere, og at andre elementer kan falle utenfor rammen for min studie. Ut fra mitt kildemessige rammeverk vil studien min i hovedsak begrense seg til kriterier som er fastsatt i kontrakter, planer og andre skriftlige avtaler, og deres innvirkning på bistandsprosjektet.

⁴⁰ Blant andre Øystein Kristiansen (OD), John Tore Vatnar (NORAD) og Farouk al-Kassim (Petroteam).

Kapittel 1: Innledning – Bistand, å gi til de fattige?

I min undersøkelse har det vært viktig å utvikle en metode for å måle min case opp mot de prinsipper som blir etablert i den utviklingsteoretiske litteraturen og i de bistandspolitiske dokumentene jeg har valgt å bruke. Disse delene av oppgaven, som blir tatt opp i kapittel 2 og 3, tjener derfor som målestokk for dybdestudiet av min case. Her ser jeg på hvordan begreper og prinsipper gikk fra å være teoretiske konsepter til politisk operasjonaliserte prinsipper og virkemidler. Her er som nevnt prinsippene om mottakerorientering, mottakeransvar og godt styresett sentrale, sammen med viktige verktøy for å gjennomføre disse prinsippene. Videre har jeg studert brukt meg av innholdet i NORADs strategidokumenter. Her støtter jeg meg også stor grad til Kvangravens og Dvergsdals tidligere arbeid på dette området. Ved å etablere en målestokk på denne måten vil det være mulig for meg å studere de dokumenter jeg har tilgjengelig fra det norske bistandssamarbeidet med DNCH, som utgjør min case. Jeg vil med dette kunne måle i hvilken grad de bistandsteoretiske og politiske prinsippene og virkemidlene ble gjennomført i det praktiske bistandsarbeidet, og hvor det eventuelt har vært mangler på viktige områder.

Kapittel 2: Det ytre og det indre – Utviklingsteori i Norge og verden.

I dette kapittelet ønsker jeg å presentere sentrale utviklings- og bistandsteoretiske diskusjoner, og hvordan de påvirket utformingen av norsk bistandspolitikk, med fokus på diskusjonene fra slutten av 1970-årene og frem til midten av 1990-tallet. Hensikten med det følgende kapittelet er å legge frem det bistandsteoretiske og bistandshistoriske rammeverket rundt utformingen av norsk bistandspolitikk på 1980- og 1990-tallet.

Diskusjonene om utvikling og mangel på utvikling kan langt på vei sees på som en diskusjon omkring ytre og indre faktorer, og hvorvidt årsakene til fattigdomsproblemene i utviklingslandene ligger i de fattige landene selv, eller om de har sin bakgrunn i de globale forhold mellom den rike og den fattige delen av verden. Denne slags diskusjoner hadde innvirkning på de bistandspolitiske diskusjonene i de rike landene og hvordan man ønsket å utforme bistandspolitikken.

2.1. Etterkrigstidens moderniserings og bistandsteori.

Bistand og utviklingshjelp i moderne form begynte under den kalde krigen. Med avkoloniseringen fikk man begrepet *den tredje verden*, som innebar at de fattige landene i Afrika, Latin-Amerika og Asia ble betraktet som den ideologiske slagmarken mellom de to eksisterende globale maktblokkene. Samtidig krevde avkoloniseringen nye metoder for å utvikle de fattige landene i Asia og Afrika som ønsket å bli politisk og økonomisk selvstendige. For USA ble økonomisk bistand både til Europa og etter hvert til landene i den tredje verden et økonomisk og politisk instrument for å redusere fattigdom, spre amerikanske verdier og for å bygge allianser i den kalde krigen mot Sovjetunionen. Bistanden til den tredje verden kan slik sett sees på som en fortsettelse på Marshallhjelpen til vennligsinnede land i Europa, og bistand industrialisering og utvikling ble sett på som våpen mot kommunismen.⁴¹ Amerikanske og vestlige utviklingsteoretikere under de første årtiene etter andre verdenskrig pekte på viktigheten av å fremskynde industrialiseringen i de fattige landene for å oppnå vekst, velstand og demokrati, og så på utvikling som en langt på vei naturlig prosess hvor bistand fra de rike landene kunne bidra til å fremskynde disse prosessene. Walter W. Rostow tok utgangspunkt i at utviklingen gikk gjennom visse bestemte faser på veien mot modernitet

⁴¹ Banik 2006: s. 233.

og industrialisering, og at man ved å bidra med kunnskap og kapital utenfra kunne skynde på utviklingen mot et moderne samfunn likt det i Europa og USA. Utvikling ble med dette sett på som en indre prosess knyttet til mangel på industrialisering og mangler i den kapitalistiske økonomien i de fattige landene.⁴²

Ut fra disse teoriene vokste de første norske bilaterale bistandsprosjektene frem, og det store pionerprosjektet innenfor dette området var fiskeriprojektet i Kerala-regionen i India. Her ble norsk bilateral bistand brukt i til å utvikle og modernisere det lokale fisket. Omfattende norsk støtte ble gitt i form av utstyr og teknologi, moderne motordrevne fartøy, oppbygging av båtbyggerier og prosessanlegg for fiskerinæringen på land. Forhåpningen var at denne teknologiske utviklingen av fiskeriene i prosjektområdet kunne bidra til økt vekst, redusert fattigdom og til å utjevne sosiale forskjeller.⁴³ En slik fremstilling kan i dag, etter industrielle nedturer, ressurskonflikter og miljøødeleggelser fremstå som enkel og naiv. Det bilaterale bistandsprosjektet i Kerala møtte på en rekke utfordringer som Norge som bistandsnasjon ikke var forberedt på, og prosjektet har i ettertiden fått skarp kritikk fra norske bistandsforskere. Det har blitt hevdet at prosjektet ikke bidro til den ønskete sosiale utvikling og utjevning og at den norske bistanden heller bidro til å gjøre de rike rikere og de fattige fattigere. Overfiske og konkurranse mellom det nye kapitalintensive mekaniserte fisket og tradisjonelle kano-fiskerne førte i følge kritikerne til at de med minst ressurser ble ytterligere tilsidesatt av den norske bistandsinnsatsen. Vel og merke har det også blitt pekt på at Kerala-prosjektet hadde mange positive ringvirkninger i form av at det ble skapt flere og bedre betalte arbeidsplasser og forbedrede sosiale kår på mange områder.⁴⁴

2.2. Fokus over på de globale forhold – Avhengighetsteori og NØV-kravene.

Slike mer eller mindre vellykkede bistandsprosjekter i utviklingslandene danner en del av bakgrunnen for den voksende utviklingsteoretiske kritikken utover på 1960- og 1970-tallet, og sammen med den ideologiske og politiske venstrebølgen var det noe av hva satte nytt preg på de utviklingsteoretiske tilnærmingene i disse årene. Andre deler av denne voksende samfunnskritikken var et økende fokus på de forskjellene og forholdene mellom rike og fattige land. Det ble hevdet at utvikling slett ikke var en slags evolusjonistisk prosess som

⁴² Rostow, Walter W.: *The Stages of Economic growth; A Non-Communist Manifesto*, Cambridge 1960.

⁴³ Simensen, Jarle: *1952-1975: Norge møter den tredje verden (Norsk utviklingshjelps historie. Bd. 1)*, Fagbokforlaget Bergen 2003, s. 76ff.

⁴⁴ Ibid.

Kapittel 2: Det ytre og det indre – Utviklingsteori i Norge og verden.

nærmest ga seg selv, men at utvikling, og mangel på det, måtte forklares ut fra globale faktorer og forholdet mellom de rike og de fattige. Det faktum at mange utviklingsland fra andre verdenskrig frem til begynnelsen på 70-tallet tilsynelatende hadde stått på stedet hvil utviklingsmessig til tross for omfattende bistandstiltak, ble brukt som eksempel på dette. Det ble hevdet at modernistene i alt for stor grad hadde tillempet en angloamerikansk og kapitalistisk utviklingsmodell, som ikke uten videre kunne tillempes på utviklingslandene i sør.⁴⁵ I motsetning til moderniseringsteoriene så representerte de nye avhengighetsteoriene i første rekke et forsøk på å forklare mangel på utvikling og hvorfor noen land ikke utviklet seg, til tross for tiår av investeringer, bistandstiltak og økonomiske tiltak for å stimulere til økt industrialisering og vekst.⁴⁶

Avhengighetsteoriene tok utgangspunkt i at mangel på utvikling i et land var knyttet til eksterne faktorer, og da spesielt knyttet til skjevheter i det globale kapitalistiske systemet. Teoriene var tydelig inspirert av marxismen og prinsippene om overføring av makt og verdier fra arbeiderklassen til kapitalistene i klassesamfunnet.⁴⁷ André Gunder Frank var en av de første til å trekke frem disse elementene, og hans hovedtese var at det kapitalistiske systemet representerte en overføring av makt og verdier fra periferien (de fattige landene i sør) til sentrum (de rike industrilandene i nord). Franks avhengighetsteori plasserte verden i et system av sentrale og perifere områder (kalt dyader) hvor verdier ble overført fra de perifere dyader til de sentrale. I tråd med Marx merverditeori overførtes verdier fra arbeidere til eiere, fra periferi til sentrum og fra de fattige og underutviklede landene i den tredje verden til de rike og høyutviklede industrilandene.⁴⁸ Bistand blir i et slikt avhengighetsperspektiv heller en del av problemet enn løsningen på det. Gjennom å stimulere til økt handel mellom de rike og de ble de fattige landene, ble de fattige landene i følge avhengighetsteorien enda mer knyttet opp til et økonomisk system som stadig bidro til å overføre verdier til fra de fattige land i periferien til de rike i sentrum. Dette fordi verdiene – også de som har kommet gjennom bistand – til syvende og sist blir tilbakeført til de rike landene gjennom globale økonomiske strukturene.

⁴⁵ Smukkestad 1994: s. 50f.

⁴⁶ Smukkestad 1994: s. 58.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Frank, Andre Gunder: *Capitalism and Underdevelopment in Latin America. Historical Studies of Chile and Brazil*, New York 1967.

Kapittel 2: Det ytre og det indre – Utviklingsteori i Norge og verden.

Løsningen på problemet med underutvikling ble ifølge avhengighetsteorien å løsrive seg fra dette systemet, enten ved selvforsyning eller ved økt handel utviklingslandene imellom. Total selvråderett over landets egne resurser ble fremsatt som både som en forutsetning og som målet for utviklingen i de fattige landene.⁴⁹ Likevel var man i bistandsmiljøene stilt ovenfor det problem at de nye teoriene i hovedsak befant seg på et abstrakt nivå og lite egnet for politikktutforming. I en teori hvor både mål og middel for å oppnå økt velferd i utviklingslandene tok utgangspunkt i at de fattige land fullstendig skulle løsrive seg fra eksisterende globale økonomiske og politiske strukturer fantes det lite rom bistand. Som nevnt ville slik innblanding fra høyvelferdslandene i følge avhengighetsteoriene heller ha motsatt virkning.

Kritikken av moderniseringsteoriene og de rådende bistands- og utviklingspolitiske tankegangene dreide seg dog ikke bare om de fattige lands avhengighet til de rike. Det ble også reist spørsmål ved de rådende tankeganger omkring hva utvikling egentlig var. Dette var kritikk som kunne rettes både mot de tradisjonelle moderniseringsteoretikerne og mot avhengighetsteoretikerne. Til felles hadde de at fenomenet utvikling i første rekke ble sett på som et økonomisk spørsmål. Det ble stilt grunnleggende spørsmål om hvordan fenomenet utvikling egentlig burde defineres, og det ble hevdet at modernistenes ensidige fokus på økonomisk utvikling og bruken av bruttonasjonalprodukt (BNP) som et mål på den, var upresis og intetsigende, og at denne type mål sa svært lite om hvorvidt folk faktisk hadde fått det bedre.⁵⁰ Det kom med dette krav om et bredere syn på utvikling, hvor også andre sosiale aspekter som utdanningsnivå, likestilling og sosial utjevning burde bli trukket inn i utviklingsbegrepet.⁵¹ I en tid hvor industrisamfunnets økende miljøødeleggelser kom stadig mer til syne ble også kravet om at utvikling måtte være miljømessig bærekraftig frem i lyset. Kunne økonomisk utvikling på bekostning av det fremtidige miljøet for kommende generasjoner overhodet forsvares? Disse synene fikk også gjennomslag i de norske politiske miljøene, og krav om likestilling og sosial utjevning var noen av de elementene som kom å bli sentrale i utformingen av norsk bistandspolitikk fra tidlig 1970-tall og helt frem til i dag. Dette er noen av de tingene jeg vil tilbakevende til senere i denne oppgaven.

⁴⁹ Smukkestad 1994: s. 60f.

⁵⁰ Smukkestad 1994: s. 93f.

⁵¹ Smukkestad 1994: s. 125f.

Kapittel 2: Det ytre og det indre – Utviklingsteori i Norge og verden.

Enkelte av de avhengighetsteoretiske tankene ble likevel diskutert politisk gjennom de såkalte NØV-diskusjonene, både i FN og i de norske bistandsmiljøene. Debatten om utformingen av *den nye økonomiske verdensorden* (NØV) hos den såkalte G-77-landsgruppen⁵² førte til politiske krav ved FNs 6. spesialsesjon om råvarer og utvikling i 1974. NØV-kravene var riktignok ikke så revolusjonerende som mange av de sosialistiske teoretikerne ønsket, men satte likevel fokus på reformer av det internasjonale økonomiske og politiske systemet og økt økonomisk og politisk selvråderett for fattige land. Viktige målsettinger var å øke mulighetene for nasjonal råvarekontroll, økt stabilitet, og innflytelse fra de fattige land over råvarepriser og valutasystemer, en avpolitisering av bistanden, lån til fattige land og et økt samarbeid de fattige land imellom.⁵³

I Norge fikk NØV-tankegangen også etter hvert gjennomslag. Først gjennom at NØV-perspektiver ble en del av debatten i norske fagtidsskrifter som det NORAD-finansierte tidsskriftet *Forum for Utviklingsstudier* og gjennom opprettelsen av *Idégruppen for en ny økonomisk verdensorden* etter initiativ fra Thorvald Stoltenberg.⁵⁴ NØV fikk sitt politiske gjennomslag gjennom den såkalte NØV-meldingen⁵⁵ i 1974, som adresserte mye av den kritikken avhengighetsteoretikerne hadde kommet med. Her ble det om de internasjonale forholdene mellom rike og fattige land påpekt at:

”I enda høyere grad enn tidligere synes det å være grunn til å se på forholdet mellom den økonomisk mer utviklede og den mindre utviklede del av verden i en bredere sammenheng, der alle enkeltfaktorer som økonomiske forbindelser består av, blir tatt opp til samlet vurdering.”⁵⁶

Videre ble det pekt på at den norske bistanden burde ha som hensikt å oppheve de fattige landenes økonomiske avhengighetsforhold til den rike delen av verden, og bidra til økonomisk og sosial frigjøring. Viktige virkemidler for dette var å bidra til økt samhandling om politiske og økonomiske spørsmål på en global skala, og å bidra til å i så stor grad som mulig stimulere de fattige land til å ta del av slik samhandling. Norge ønsket å bidra til å skape en internasjonal rettsorden som også kunne omfatte ting som nasjonalisering av ressurser hvor også de fattige land skulle være med. Likevel var man også med NØV-

⁵² G-77 er en sammenslutning av utviklingsland i FN. Gruppen ble dannet i 1964 og har i 2009 130 medlemsland.

⁵³ Nustad 2003: s. 86.

⁵⁴ Nustad 2003: s. 90.

⁵⁵ St. meld. nr. 94 (1974-75).

⁵⁶ St. meld. nr. 94 (1974-75): s. 9.

meldingen stilt ovenfor det samme problem som avhengighetsteoretikerne tidligere, nemlig at mangelen på utvikling ble forklart ved de fattige lands manglende kontroll over egne ressurser, samtidig som målet for hele utviklingsprosessen var å sikre kontroll over deres egne ressurser. Mål og middel var altså fortsatt det samme.⁵⁷

Avhengighetsteoriene møtte utfordringer også på andre områder. I stadig flere land viste det seg at selvforsyning etter sosialistiske prinsipper ikke bidro til den ønskede positive utviklingen. I mange afrikanske land medførte forsøkene på selvforsyning store problemer. Mangel på kompetanse og kapital til å opprettholde store og ambisiøse industriprosjekter medførte at flere afrikanske land endte opp med store gjeldsbyrder. I et land som Mosambik bidro borgerkrigen til at det ble umulig for de lokale myndigheter å bygge opp næringsvirksomhet i landet. Kolonial avhengighet ble erstattet med bistandsavhengighet, og Mosambik var på 1980-tallet kanskje verdens mest bistandsavhengige land, hvor 80 % av BNP kom fra internasjonal bistand.⁵⁸ Kritikerne til avhengighetsteoriene viste til at voksende økonomier i Asia, som Sør-Korea og Taiwan demonstrerte at det var mulig også for land i periferien å utvikle seg økonomisk, industrielt og sosialt innenfor rammene av det internasjonale kapitalistiske systemet gitt visse forutsetninger.⁵⁹ Hvorvidt denne sammenlikningen var gyldig kan riktignok diskuteres, og det er i mine og andres øyne ikke gitt at det er mulig gjøre en slik sammenligning mellom de såkalte *tigerøkonomiene* i Asia og lavvelferdsland i Afrika og Latin-Amerika. Til dette er de politiske og sosiale forskjellene mellom landene alt for store. Videre kom den økonomiske veksten i de asiatiske landene i etterkant av en langsiktig og målrettet eksportpolitikk, etter samme modell som man historisk hadde sett i mange europeiske land.

2.3. Ny kritikk og den liberale vendingen.

Som vi har sett over så ble avhengighetsteoriene utover på 1970- og 1980-tallet stilt overfor en rekke teoretiske og politiske utfordringer. Selv om NØV-perspektiver i viss grad fikk gjennomslag i norsk og internasjonal bistandspolitikk så forble avhengighetsteoretikernes mer radikale og revolusjonære elementer kun teoretiske, og i liten grad omdannet til praktisk politikk. Både nye teorier og dyrkjøpte erfaringer fra forsøk med selvforsyning viste på 1970-tallet at total løsrivelse fra de internasjonale økonomiske systemer var svært vanskelig, for

⁵⁷ Nustad 2003: s. 90-94

⁵⁸ Alden, Chris: *Mozambique and the Construction of the New African State – From Negotiations to Nation Building*, Palgrave 2001. s. 81.

⁵⁹ Smukkestad 1994: s. 50.

Kapittel 2: Det ytre og det indre – Utviklingsteori i Norge og verden.

ikke å si umulig. De arabiske landenes forsøk på å gjennomføre en oljeboikott rettet mot USA, Israel og andre vestlige land viste noen av vanskelighetene med å føre en helt egen og selvstendig økonomisk og industriell politikk selv for en organisert gruppe utviklingsland. Økonomen Abbas Alnasrawi har hevdet at araberlandenes forsøk på å føre en slik politikk heller bidro til å styrke deres avhengighet til vesten, og tanken om fullstendig økonomisk selvråderett fikk et kraftig skudd for baugen.⁶⁰

Utover på 1980-tallet kom det en reaksjon på 1970-tallets ideologiske venstrevridning og en økende skepsis til statlig styring og regulering i de rike land. I USA og Storbritannia ble liberalistiske økonomiske prinsipper fremhevet både fra regjeringene og blant økonomene, og de samme tankeganger preget også andre europeiske land som Norge. Dette satte sitt preg på bistandstenkingen utover på 1980-tallet.⁶¹ Fokus kom nå igjen til å vende tilbake fra de internasjonale strukturer til de indre problemene i de fattige landene, og det ble hevdet at en svulmende og lite effektiv offentlig sektor var en av hovedgrunnene til mangelen på utvikling i mange land. Staten, og statlig suverenitet og uavhengighet, som tidligere hadde vært løsningen på å utvikle de fattige land ble betraktet som en hindring for utvikling. Staten ble av mange sett på som et uønsket mellomledd mellom bistandsgiver og mottaker.⁶² Den britiske økonomen og utviklingsforskeren Peter Bauer var en av dem som ledet an felttoget mot statlig styring og kontroll av økonomien i utviklingsland. Han ga uttrykk for at utviklingsøkonomien som fagfelt i det hele var irrelevant, og at kjernefaget økonomi allerede hadde de nødvendige løsninger på utviklingslandenes problemer. Bauer hevdet at statlige tiltak var oppblåste, dyre og ineffektive og hindret videre økonomisk vekst i utviklingslandene, og talte for økt avregulering og privatisering for å effektivisere økonomien og gi raskere vekst og velstand.⁶³

Begrepet *det sivile samfunn* ble også introdusert som motvekt mot staten på denne tiden, som et begrep for samfunnet i sin helhet, og på et bredt plan utenom staten. Herunder falt ikke-statlige organisasjoner (non-governmental-organisations, NGOer), media, det private næringsliv og andre pressgrupper og stakeholders i samfunnet. Folket ble sett på som separat fra staten, og det ble betraktet på som nyttig å gå utenfor staten for å kunne nå de man egentlig ønsket å hjelpe.⁶⁴ Bruk av NGOer ble i denne sammenheng sett på som ønskelig

⁶⁰ Alnasrawi, Abbas: *Arab Nationalism, Oil and the Political Economy of Dependency*, Westport CT USA 1991.

⁶¹ Smukkestad 1994: s. 109f.

⁶² Smukkestad 1994: s. 109ff.

⁶³ Bauer, Peter T.: *Equality, the Third World, and Economic Delusion*, Cambridge 1981.

⁶⁴ Nustad 2003: s. 120f.

blant mange bistandsgivere, da det ble ment at slike vanligvis var mer ubyråkratiske, folkelige og nærmere mottakene enn staten. Hvorvidt store internasjonale NGOer faktisk var (og er) mer folkelige og ubyråkratiske, og ligger nærmere det sivile samfunn enn lokale stater og myndigheter, har siden den gang vært et hett diskusjonstema. Mange store internasjonale NGOer som for eksempel ICRC⁶⁵ har ofte like store administrative apparater som statlige organisasjoner. Mange mottakerland motsatte seg naturlig nok slike tilnærminger innenfor bistands- og utviklingspolitikken i henhold til NØV-kriteriene, og ønsket at mottaker selv – i deres øyne staten – skulle ha størst mulig styring over den økonomiske utviklingen i landet.⁶⁶

Knut Nustad er en av de som bruker begrepet *kondisjonalitet* om de bistandspolitiske tilnærmingene fra 1980-tallet og fremover.⁶⁷ I dette begrepet ligger det at bistanden nå ble koblet opp mot visse forutsetninger og krav til mottakeren av bistanden. Kondisjonalitet og nye krav til mottakerne ble i hovedsak begrunnet med ønsker om å effektivisere bistanden, gi bedre oversikt over hva pengene ble brukt til og for å sikre demokrati og menneskerettigheter i mottakerlandene.⁶⁸ I den første generasjon av kondisjonalitet i første halvdel av 1980-årene var disse forutsetningene ofte knyttet opp mot økonomiske strukturtilpasningsprogrammer (Structural Adjustment Programmes, SAP) utviklet av blant andre IMF og Verdensbanken. I SAPene ble det blant annet fremlagt krav på reduksjon av offentlige utgifter, mindre markedsregulering og større åpenhet omkring utenlandske investeringer. Som vi ser så sto SAPene på slike punkter i sterk kontrast til NØV-kriteriene, og forutsatte på mange måter en større grad av formynderi fra giverlandenes side. Som vi ser ble man med dette også stilt ovenfor det paradoks at man parallelt med et økt fokus på å orientere bistanden til mottaker og det sivile samfunn så en økt grad av inngripen i de indre anliggender fra giverlandene ovenfor mottakerlandene. I dette ligger mye av mottakerorienteringens og mottakeransvarets problem, noe jeg kommer tilbake til i kapittel 3.

2.4. Fra teori til pragmatikk? – Kondisjonalitet på norsk.

I Norge så man fra begynnelsen av 1980-tallet og fremover en tilpassning til nye bistandsprinsipper. Kraftige økninger i overføringene til frivillige organisasjoner og sterkere krav til mottakerstatene ble viktige deler av norske bistandspolitikk. Fra å tidligere ha vært

⁶⁵ Den Internasjonale Røde Kors Komiteen.

⁶⁶ Banik 2006: s. 237.

⁶⁷ Nustad 2003: s. 95.

⁶⁸ Nustad 2003: s. 111.

Kapittel 2: Det ytre og det indre – Utviklingsteori i Norge og verden.

tilpasset NØV-kravene i FN kom norsk bistand å tilpasse seg de angloamerikanske trendene med fokus på bistand utenfor staten og mindre statlig innblanding. Verdensbankens SAPer ble en del av de norske bistandsmeldingene i midten av 1980-tallet og den norske bistanden ble med dette et politisk pressmiddel. Samtidig var det i Norge et større fokus på de sosiale aspektene og hva slags tiltak man kunne gjøre for å møte disse utfordringene enn hva det var i SAPene.⁶⁹ Likevel møtte den nye retningen på den norske bistanden sterk kritikk blant de som mente at SAPene stammet fra skrivebordsøkonomer som spilte både mottakerlandenes institusjoner og de tradisjonelle bistandsmiljøene ut på sidelinjen. Fokus ble i følge disse kritikerne liggende på økonomiske systemer, med en viss ideologisk fokus, ikke på utvikling per se. Endringene førte i så måte til at forandring av de økonomiske systemene ble det indirekte virkemiddelet for å oppnå utvikling, ikke de tradisjonelle, direkte og prosjektrettede bilaterale bistandstiltakene som tidligere hadde vært dominerende.⁷⁰

Grunnet denne kritikken fikk kondisjonaliteten mot slutten av 1980-årene og inn i 1990-årene et bredere fokus enn tidligere, og Nustad snakker derfor om en andre generasjon av kondisjonalitet. Agendaen om godt styresett som nå ble lansert av Verdensbanken og andre deler av bistandsmiljøene strakk seg utover SAPene, med et bredere fokus på regulering av offentlig og privat sektor. Fokus lå fortsatt på indre faktorer som hindre for utviklingen, men nå ble også elementer som manglende eller dårlig statlig styring, korrupsjon samt manglende åpenhet og ansvarlighet hos mottaker trukket inn. Generelle krav om demokrati og menneskerettigheter var andre viktige elementer i den andre generasjon av kondisjonalitet, og ved å knytte opp kravene mot slike elementer fikk kravene et tilsynelatende mer universelt preg enn hva som tidligere hadde vært tilfelle. Nustad påpeker at det er en ironi at man etter først å ha stilt krav om en nedbygging av staten og mindre statlig innblanding nå stilte økende krav til hvordan staten håndterte sine oppgaver. På mange måter medførte de nye kravene til styresett en ytterligere styrking av givernes kontroll over bistandsprosjektene, hvor de lokale myndigheter var nødt til å tilpasse seg de internasjonale kravene for å oppnå et fruktbart bistandssamarbeid.⁷¹

Konflikten mellom kondisjonalitet og lokalt styre og mellom selvstendighet og formynderi i bistandsspørsmål skapte utfordringer for utformingen av den norske bistandspolitikken.

⁶⁹ Nustad 2003: s. 108.

⁷⁰ Nustad 2003: s. 110.

⁷¹ Nustad 2003: s. 110.

Kapittel 2: Det ytre og det indre – Utviklingsteori i Norge og verden.

Mange ulike strategier ble trukket frem for å finne en gylden middelvei mellom de to sidene av bistandsproblematikken. En av dem var at *folket* i de nye Stortingsmeldingene ble gjort til målgruppen for bistanden, og målet ble å bistå folket og det sivile samfunn. Utvikling av staten som sådan var dermed ikke lenger hovedmålet, men i stedet et av mange verktøy for å skape økt velferd i fattige land. Videre ble innført det man fra norsk side mente var objektive standarder for godt styresett som mottakerlandenes politikk kunne måles opp mot, og hvor krav kunne stilles.⁷² Viktige utgangspunkt her var krav om åpenhet og demokrati, men som vi skal se i studien av Stortingsmeldingene i kapittel 3 så ble det også sett på som viktig å legge opp til en god dialog mellom giver og mottaker om viktige bistandsstrategier og synspunkt på bistanden. Ytterligere en del av de nye strategiene ble en presisering av begrepene mottakerorientering og mottakeransvar. Jeg vil i kapittel tre gå i dybden på hvordan disse elementene ble operasjonalisert til praktiske bistandspolitiske begreper. I 1990 formulerte NORAD mottakeransvar som følger:

”Mottakerlandenes planer, prioriteringer og retningslinjer skal danne utgangspunkt for bruk av norske bistandsmidler. Mottakerlandene må selv ta det hele ansvar for de politiske prioriteringer og fordelingen av finansielle og faglige ressurser. Norad må bidra til å forbedre mottakerlandenes evne til planlegging og utvikling av enkle og effektive forvaltningsorgan.”⁷³

Som vi ser ble det understreket av det var mottakeren av bistanden og mottakerens planer og prioriteringer som burde danne utgangspunktet for bistanden, men samtidig ble det også tatt forbehold fra norsk side. Det ble stilt krav om effektivitet og langsiktighet, og krav om at det måtte tas hensyn til sårbare grupper i samfunnet. Dessuten ble det påpekt at mottakerlandenes planer og prioriteringer ofte ikke var entydige, klare eller resultater av en demokratisk beslutningsprosess. Disse tingene skal jeg gå dypere inn på videre i oppgaven. For å kunne gjennomføre kondisjonalistiske krav om godt styresett kom det også et økt fokus på oppbygging av gode og ansvarlige institusjoner i mottakerlandene i norsk bistandspolitikk.. En av metodene for samarbeid gikk under betegnelsen *Norgesaksen*, og skulle bygge på direkte, tette og systematiske kontakter mellom offentlige institusjoner på giver og mottakersiden.⁷⁴ Ved å koble sammen to noenlunde likeverdige institusjoner på giver og

⁷² Nustad 2003: s. 112.

⁷³ NORAD 1990: s. 12.

⁷⁴ Liland, Frode., Kjerland, Kirsten Alsaker: *1989-2002: På bred front (Norsk utviklingshjelps historie. Bd.3)*, Fagbokforlaget Bergen 2003, s. 161.

Kapittel 2: Det ytre og det indre – Utviklingsteori i Norge og verden.

mottakersiden, med omtrent de samme oppgavene, kunne mottaker dra veksler på det offentlige Norge som helhet, ikke bare på bistandsorganisasjonene.

Som vi har sett i dette kapitlet så sto norsk bistandspolitikk på 1980- og 1990-tallet ovenfor en rekke teoretiske og praktiske dilemmaer. Hvordan skulle man best nå ut til de som virkelig trengte bistanden? Gjennom staten eller gjennom andre kanaler? Hva slags krav kunne stilles til mottaker i forhold til å motta norsk bistand? Hvordan balansere norske og internasjonale krav om godt styresett mot en folkelig og demokratisk forankring av bistanden i mottakerlandene? Et problem i denne sammenheng var videre at kravene og godt styresett og mottakeransvar kom å fremstå både som mål og middel for bistanden, og at for strenge krav på mottaker kunne resultere i at de som virkelig trengte bistand ikke fikk den, eller at bistand ble gitt til organisasjoner som i utgangspunktet kunne gjennomført disse oppgavene uten hjelp utenifra. I en slik sammenheng kunne bistand fort ende opp med å undergrave, heller enn å bygge opp ansvarlige mottakerorganisasjoner. Hva slags politiske og praktiske grep som ble gjort for å løse slike dilemmaer blir viktige temaer for de følgende kapitlene, både hva gjelder politikktutforming som vil diskuteres i kapittel 3, og hva gjelder de konkrete bistandstiltakene til petroleumssektoren i Mosambik som vil analyseres i kapittel 4 og 5.

Kapittel 3: Bistand for et nytt århundre – Norsk bistandspolitikk på 1990-tallet.

Som jeg skrev i forrige kapittel så sto norsk bistandspolitikk tidlig på 1990-tallet under press fra flere hold. Både i forskningsmiljøene og i bistandsmiljøene ble det pekt på behovet for å omforme den norske bistanden for å passe bedre inn i den politiske og økonomiske virkeligheten i overgangen til det nye århundret. Dette etter år av sterk kritikk mot det tidligere bistandsarbeidet. I årene 1990-1996 la derfor regjeringen Brundtland i to nye Stortingsmeldinger frem et rammeverk for den fremtidige norske bistandspolitikken. Den første og mest sentrale i denne sammenheng var den såkalte *Nord-Sør-meldingen*⁷⁵ fra 1991-1992 hvor regjeringen Brundtland III la frem sin bistandspolitikk. I 1995 fulgte en Norsk Offentlig Utredning (NOU) om viktige norske bistandsspørsmål. Denne såkalte *Alstadheim-rapporten*⁷⁶ kom siden å danne grunnlaget for en ny Stortingsmelding omkring bistanden i 1995-96. Sistnevnte betegnes vanligvis som *Bistandsmeldingen*⁷⁷.

I disse tre dokumentene ble det fremsatt sentrale bistandspolitiske prinsipper for det norske bistandsarbeidet til utviklingslandene. I dette kapittelet skal jeg se nærmere på disse dokumentene og de prinsippene som ble lagt frem i dem. Jeg kommer å ha spesielt fokus på retningslinjene disse dokumentene la for prinsippene om mottakerorientering, mottakeransvar og tilrettelegging for institusjonsbygging i tilknytting til bistandsprosjekter i mottakerlandene. Jeg vil med dette også se hvordan Stortingsmeldingene og Alstadheim-rapporten definerte og operasjonaliserte begreper og teoretiske retninger som har blitt presentert i kapittel 2, og hvilke problemer og dilemmaer de satte spesielt fokus på. Jeg skal også se hvorvidt dokumentene presenterte spesielle praktiske tiltak som i denne sammenheng ble sett på som sentrale for å oppnå slike disse målsettinger. Disse prinsippene og forslagene vil i neste omgang tjene som målestokk for min analyse av den norske petroleumbistanden til Mosambik, for å se hvordan bistandsprosjektet i mitt casestudium forholdt seg til disse prinsippene.

⁷⁵ St. meld. nr. 51 (1991-1992).

⁷⁶ NOU 5: 1995.

⁷⁷ St. meld. nr. 19 (1995-1996).

I tilknytting til dette vil jeg også se på den såkalte Paris-deklarasjonen fra 2005.⁷⁸ Denne deklarasjonen kom som følge av en OECD organisert konferanse i Paris hvor en rekke land ble enige om viktige bistandspolitiske spørsmål. Ved å bruke denne vil jeg også kunne se på det norske bistandsarbeidet i et internasjonalt perspektiv.

Jeg vil i denne fremstillingen begynne med å se på Nord-Sør-meldingen, fordi den kom først og tidligst tok for seg disse problemstillingene. Alstadheim-rapporten kom som følge av Nord-Sør-meldingen, og tok videre opp mange av de problemstillingene som der var presentert, og førte videre frem til Bistandsmeldingen. Det er derfor naturlig å også ta for seg de to sistnevnte dokumentene for å kaste ytterligere lys over det som ble trukket frem i Nord-Sør-meldingen. Til sist vil jeg se på Paris-deklarasjonen og hvordan disse prinsippene ble tatt opp på et internasjonalt nivå.

3.1. ”Noen trekk ved bistandsvirksomheten”⁷⁹ – Nord-Sør-meldingen 1991-92.

I Nord-Sør-meldingens kapittel 6 la regjeringen frem viktige prinsipper og prioriteringer den ønsket å implementere i de følgende årene utover på 1990-tallet. Tittelen *Nytt blikk på bistandsvirksomheten* viser at regjeringen ønsket å presentere en ny bistandspolitikk. Videre følger punktene *Mottakeransvar og mottakerorientering* og *Kompetansebygging, institusjonsutvikling og forskning* som tar for seg noen av de sentrale punktene i regjeringens bistandspolitikk.⁸⁰ Jeg vil i rekkefølge ta for meg disse punktene for å skape en referanseramme for det videre arbeidet.

3.1.1. Mottakerorientering og mottakeransvar.

Mottakerorientering var allerede når Nord-Sør-meldingen kom ut et etablert begrep i norsk bistandspolitikk. Som jeg har beskrevet tidligere så var tankegangen aktualisert allerede på 1970-tallet.⁸¹ Mottakerorientering ble definert og operasjonalisert ble i Stortingsmelding nr. 36 (1984-85), hvor det ble sagt at et viktig prinsipp var at norsk bistand skulle være mottakerorientert, og at bistanden skulle inngå i mottakerlandenes egne planer og prioriteringer.⁸² Nord-Sør-meldingen videreførtes denne begrepsbruken, og

⁷⁸ OECD 2005.

⁷⁹ St. meld. nr. 51 (1991-1992): s. 219.

⁸⁰ St. meld. nr. 51 (1991-1992): Punkter 6.3.2.1-6.3.2.3, s. 219-228.

⁸¹ St. meld. nr. 29 (1971-1972): Punktet: *Om enkelte hovedspørsmål vedrørende Norges samarbeid med utviklingslandene*, sier at ”Målsettinger og prioriteringer i de land en samarbeider med, bør være utgangspunktet for enhver drøfting og medvirkning i utviklingsarbeidet.” s. 4.

⁸² Regjeringen Willoch I: St. meld. nr. 36 (1984-1985): *Om enkelte hovedspørsmål i norsk utviklingshjelp*, s. 25

Kapittel 3: Bistand for et nytt århundre – Norsk bistandspolitikk på 1990-tallet.

mottakerorientering ble ytterligere etablert og operasjonalisert som politisk begrep, knyttet opp til det nye begrepet mottakeransvar og presentert som et virkemiddel i praktisk bistandsarbeid.⁸³ I Nord-Sør-meldingen ble det pekt på at mottakerorientering burde komme i ytterligere fokus, sammen med et videre arbeid for en heving av kompetansenivået og styrking av institusjonene i mottakerlandene. Viktigheten av kompetansebygging og institusjonsutvikling for å oppnå disse målene ble poengtert. Hvordan disse begrepene ble operasjonalisert av myndighetene bør ha hatt betydning for hvordan man i bistandsmiljøene, som innenfor den norske petroleumbistanden, valgte å forholde seg til og bruke disse elementene i utformingen av bistandsprosjekter. Nord-Sør-meldingen presenterer mottakerorienteringen slik:

”Bistanden skal ta utgangspunkt i mottakerlandenes egne prioriteringer og planer [..., A.F.]. Det er blitt betraktet som en forutsetning for at bistanden skal få langvarige virkninger og virke som hjelp til selvhjelp.”⁸⁴

og videre at:

”Prinsippet [om mottakerorientering, A.F.] er også et uttrykk for et folkerettslig og politisk fundert ønske om å respektere andre lands ansvar for og suverene rett til å utforme sin politikk.”⁸⁵

Mottakerorienteringen ble videre problematisert i meldingen ved å henvise til at det allerede i tidligere diskusjoner var blitt konkludert med at ”[...] at mottakerens planer ikke alltid er realistiske og klare. De avspeiler heller ikke nødvendigvis en avgjørelsesprosess på mottakersiden med bred folkelig deltakelse.”⁸⁶

Et av de tidligere nevnte dilemmaene i forhold til implementeringen av prinsippet om mottakerorientert bistand ble dermed også tatt opp: Hvordan forene mottakers rett til å utforme sin egen politikk med norske utenrikspolitiske prioriteringer og krav om demokrati, menneskerettigheter og godt styresett. Nord-Sør-meldingen viste videre til at dette var et ekstra stort problem i land som var sterkt bistandsavhengige og hvor mangel på lokal kompetanse, sammen med et omfattende bistandsarbeid (både i økonomisk forstand i forhold

⁸³ St. meld. nr. 51 (1991-1992): s. 219.

⁸⁴ St. meld. nr. 51 (1991-1992): s. 220

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ Ibid.

til en stor andel utenlandske eksperter) kunne bidra til å redusere mottakers kontroll og mottakers evne til planlegging, gjennomføring og oppfølging av bistandstiltak. Jeg mener at dette er problemstillinger som var særlig relevant for den norske bistanden til Mosambik. Landet var på 1980- og 1990-tallet var et av verdens mest bistandsavhengige land, med en prekær mangel på både egne økonomiske ressurser og personer med utdanning. Dette gjelder i mine øyne i ekstra stor grad for en kapital- og kompetansekrevende næring som petroleumsvirksomhet, hvor man var avhengig av kapital, avansert teknologi og høyt kvalifisert personell med ekspertise og erfaring innenfor denne sektoren.

I motsetning til mottakerorientering så ble mottakeransvar i Nord-Sør-meldingen lansert som et nytt politisk begrep, som ikke var brukt i politisk sammenheng tidligere. Riktignok hadde begrepet vært på vei inn i bistandsmiljøene og i NORAD allerede tidligere, men det var nå som begrepet nådde opp på et politisk plan. Den teoretiske bakgrunnen for framveksten av dette begrepet i forsknings- og bistandsmiljøene er allerede beskrevet i det foregående kapittel. I Nord-Sør-meldingen ble viktigheten av mottakeransvar formulert som følger:

”Mottakerlandene må selv ta ansvar for egen utvikling, både når det gjelder planlegging og gjennomføring. En integrering av bistandstiltakene i landenes egne planer er den eneste måten man kan sikre at mottakerlandets myndigheter får kontroll over egen utvikling, og at de tar ansvaret for de valg som gjøres.”⁸⁷

Mottakeransvar ble med dette et begrep som strakk seg lenger enn det tidligere prinsippet om mottakerorientert bistand. Tidligere skulle bistandsgiver arbeide for å integrere bistandstiltakene i mottakerlandenes planer. Med lanseringen av mottakeransvar økte kravene til mottaker, og mottaker fikk nå et helhetlig ansvar og et større antall oppgaver hva gjaldt initiativ, planlegging og gjennomføring av de bilaterale bistandstiltakene. Det var altså ikke lenger giverlandene som skulle drive bistandstiltakene, men mottakerlandet selv. Dette for å bidra til større bærekraft i prosjektene, og for å sikre at tiltakene ble utformet med metoder og omfang som mottakerorganisasjonen selv kunne drive videre i fremtiden. I mine øyne fremstår det ikke som uproblematisk å bruke et slikt ambisiøst prinsipp som utgangspunkt for et bistandsprosjekt. Kravene som ble stilt, om at mottaker selv skal drive prosjektet, fremstår som store, spesielt overfor svake institusjoner i lavvelferdslandene. Det fremstår for meg som

⁸⁷ St. meld. nr. 51 (1991-1992): s. 221.

en fare for at de institusjonene som tilfredsstilte slike krav hadde en stor nok kapasitet til at de slett ikke trengte bistand fra Norge, og at svake institusjoner ikke fikk den nødvendige assistanse til å bygge opp kapasitet da denne ble sett på som en forutsetning for bistanden i stedet for en målsetting.

For at mottakeransvar skulle kunne etableres var det ifølge Nord-Sør-meldingen påkrevd at mottakerlandet selv drev en utviklingsorientert politikk med fokus på sosial rettfordeling og respekt for humanitære verdier. Det ble gjort til en forutsetning for norsk bistandssamarbeid at mottakerlandet drev en politikk som fra norske myndigheters side ble oppfattet som økonomisk og sosialt ansvarlig. Det ble i også pekt på at bistandstiltak kunne virke mot sin hensikt hvis dette ikke var tilfelle, og at bistanden dersom disse forutsetningene ikke var til stede kunne komme til å bidra til å styrke en myndighet som ikke opptrådte ansvarlig. Det ble med dette, til tross for fokuset på mottakeransvar, lagt visse føringer på hvordan mottakerland kunne opptre for at Norge skulle være villige å videreføre et aktivt bistandssamarbeid. Dette fokusområdet kan sees sammenheng med de kondisjonalistiske prinsippene jeg presenterte i kapittel 2, og vanskelige dilemmaer omkring giverstyring kontra mottakeransvar og konflikten mellom internasjonale krav og lokal selvbestemmelse hos mottaker kommer frem.

For å møte disse dilemmaene slik at mottakeransvar kunne gjennomføres krevdes det altså en god dialog med mottakerlandene om hvordan mottaker kunne imøtekomme disse kravene, samtidig som mottaker burde beholde initiativ og styring av bistandsprosjektene. Dette fører oss videre til neste punkt i meldingen, som diskuterer hvordan en slik dialog mellom giverland og mottakerland burde foregå.

3.1.2. Dialogen med mottakerlandene.

Kravet om en økonomisk og sosialt ansvarlig politikk i mottakerlandene kan kobles opp til den tidligere presenterte agenden om godt styresett. Dette er et begrep som også blir brukt i Nord-Sør-meldingen, og som satte rammen for hvordan regjeringen ønsket å føre dialogen mellom giver og mottakerland. Godt styresett ble der presentert som forutsetning for etablering av mottakeransvar og et viktig element i ethvert bistandstiltak. Meldingen trakk frem sentrale menneskerettigheter, folkestyre, rettstatsprinsipper, adgang til opposisjon og fri presse som viktige forutsetninger for et norsk bistandssamarbeid. Forvaltningsmessige prinsipper som åpenhet og ansvarlighet i byråkratiet, tiltak mot korrupsjon og annet ble også

tatt med.⁸⁸ Til tross for fokuset på mottakerorientering og mottakeransvar så ble det altså fremstilt en rekke krav og forutsetninger for bistanden, som ble knyttet opp mot internasjonale prinsipper for å gi kravene økt legitimitet overfor mottakerlandene. De spesifikke kravene til godt styresett er likevel vanskelig å avgjøre ved å lese Nord-Sør-meldingen, da meldingen er forsiktig med å komme med presise norske krav for eksempel i forhold til offentlig forvaltning. Den tok i hovedsak utgangspunkt i mer generelle krav med rot i internasjonale verdier:

”Diskusjonen rundt godt styresett tar ikke nødvendigvis sikte på å innføre den samme typen demokrati som vi kjenner fra den vestlige kulturkretsen. Enhver kultur må selv finne fram til det styresettet som passer best. Man kan likevel framheve noen allmenne krav til effektivt styresett, som etter regjeringens syn er av vesentlig betydning for en positiv utviklingsprosess og et effektivt bestandssamarbeid [sic., A.F.]”⁸⁹

Ved å studere den ovenstående formuleringen kan man også stille spørsmål om bruken av begrepet *effektivt styresett*. Hva var det man skulle være effektiv med? Verdiskaping? Rettferdig fordeling? Ivaretagelse av borgerrettigheter? Effektivt styresett bør i mine øyne ikke være noe mål i seg selv, men bør vurderes ut fra behov i samfunnet. Et styresett som er effektivt er ikke heller nødvendigvis *godt* i mine øyne (Berlin-muren var også svært effektiv).

Som vi har sett så ble viktige humanitære, demokratiske og rettslige prinsipper satt i høysetet, samtidig som det ble understreket at bistanden ikke skulle brukes som politisk eller økonomisk pressmiddel fra norske styresmakter for påvirke de indre anliggender i utviklingslandene. Slik det fremstår ønsket man at internasjonal dialog mellom giverlandene og mottakerlandene skulle være det sentrale verktøyet for å etablere de prinsipper som burde ligge til grunn for godt styresett.⁹⁰ Meldingen var som nevnt noe unnnvikende med å si hva slags konkrete krav som burde stilles, spesielt da i forhold til de forvaltningsmessige sidene av bistandssamarbeidet. Innenfor et felt som petroleumbistand kan dette ha virket uheldig, da det i liten grad las føringer på hvilke elementer som burde prioriteres innenfor oppbyggingen av denne virksomheten i et land som Mosambik. Fokuset på dialog ga de involverte institusjoner store muligheter for å selv utforme prosjektene innenfor rammeverket av

⁸⁸ St. meld. nr. 51 (1991-1992): s. 221.

⁸⁹ Ibid.

⁹⁰ St. meld. nr. 51 (1991-1992): s. 222.

mottakeransvar og godt styresett. Hvorvidt dette er muligheter som ble utnyttet innenfor det institusjonelle samarbeidet mellom giver og mottakerorganisasjoner petroleumssamarbeidet mellom Norge og Mosambik jeg vil komme tilbake til i de følgende kapitler.

3.1.3. Utforming av bistandssamarbeidet.

Når mottakeransvar nå ble etablert som bistandspolitisk begrep så lå det ifølge Nord-Sør-meldingen: ”en utfordring i å identifisere samarbeidspartnere, bistandsinnsatser og bistandsformer som gjør det mulig å følge opp prinsippet om mottakeransvar i praktisk bistandsvirksomhet.”⁹¹

Man ønsket altså å søke sektorer og bistandspartnere som selv var klare for å ta ansvaret for å drive bistandsvirksomheten. Slik jeg ser det finnes her nok en gang grunn til å stille spørsmål ved hvorvidt ønsket var om mottakeransvar skulle være et mål eller et middel i samarbeidet med mottaker. Det finnes også grunn til å spørre seg om hvorvidt institusjoner som oppfylte slike krav egentlig ville være i behov av omfattende bistandstiltak. Dette er spørsmål jeg skal ta med meg videre til mitt casestudium. Nord-Sør-meldingen trakk visse generelle retningslinjer for hvordan man innledningsvis burde gå frem for å gradvis implementere prinsippet om mottakeransvar i bistandsprosjekter. Det ble nok en gang pekt på vanskelighetene med å gjennomføre prinsippet i også situasjoner med et svakt mottakerapparat i sterkt bistandsavhengige land. Meldingen sier at tett oppfølging fra norsk side kunne være nødvendig i en innledende fase, men at det fra begynnelsen: ”likevel bør gjøre[s, A.F.] helt klart at ansvaret etter en vis periode vil bli overført til mottakerlandets myndigheter, eventuelt andre lokale samarbeidspartnere.”⁹²

Her kommer det frem at etablering av mottakeransvar var et mål i seg selv utover selve gjennomføringen av bistandstiltaket, og at det å utvikle samarbeidsformer som bidro til en større grad av mottakeransvar ofte ble sett på som viktigere enn selve gjennomføringen av bistandstiltaket. Tilpassing av bistandstiltaket til mottakerkapasiteten ble satt i fokus. Meldingen sier at:

⁹¹ St. meld. nr. 51 (1991-1992): s. 222.

⁹² St. meld. nr. 51 (1991-1992): s. 223.

”Det er norsk oppfatning at tilbakeslag i gjennomføringshastigheten vil bli oppveiet av at en slik samarbeidsform i sterkere grad vil bidra til en selv bærende og mindre bistandsavhengig utvikling på lang sikt.”⁹³

3.1.4. Kompetansebygging, institusjonsutvikling og forskning.

Som jeg allerede har vært inne på så ble kompetansebygging, institusjonsutvikling og forskning trukket frem som viktige elementer for å bygge opp godt styresett og for å implementere prinsippet om mottakeransvar. Det ble i meldingen påpekt at oppbygging av bærekraftige institusjoner og kompetanse var en egen målsetting innenfor bistandsarbeidet, og ikke kun skulle sees på som et middel for å oppnå ferdigstillelse av et bistandsprosjekt eller et program.⁹⁴ Konseptet om institusjonssamarbeid innefor bistandsprosjekter blir videre problematisert i meldingen. Det ble pekt på at det var en utfordring at det spesifikke bistandsprosjektet ofte kunne ha en tendens til å ta over hele mottakerinstitusjonens virksomhetsområde. Spesielt dersom store bistandsprosjekter skulle implementeres gjennom en liten mottakerorganisasjon, som i utgangspunktet hadde liten kapasitet og vanskelig for å utføre sine primære oppgaver. Nord-Sør-meldingen formulerer problemet slik:

”Punktinnsatsen [det spesifikke bistandsprosjekt eller program, A.F.], som kan være marginal sett i forhold til institusjonens totale ansvarsområde, kan lett gå over til å bli sentrum for oppmerksomheten, med de uheldige følger det vil kunne ha for institusjonens samlede virkningsfelt.”⁹⁵

Det ble altså vist til det vanlige problem at bistandsprosjekter ofte blir fanget av sine egne målsettinger. Hva som ofte kan skje i slike situasjoner er at institusjoner ender opp med å kun fokusere på et bistandsprosjekt på bekostning av det som er institusjonens vanlige virksomhetsområde. Resultat av dette kan bli svekket bærekraft i institusjonen.

Med kompetansebygging mentes i Nord-Sør-meldingen først og fremst utdanning og opplæringstiltak knyttet til mottakers eget arbeid. Fokuset i meldingen lå på yrkesrettet kompetanse hos personellet i mottakerinstitusjonene. Dette er kompetanse som kreves for at både for at mottaker skal kunne få tilstrekkelig kunnskap om egne ressurser, for å deretter kunne ta styringen over sin egen utvikling i tråd med prinsippet om mottakeransvar. Regjeringen uttrykte et spesielt ønske om å sikre en sosial bredde innefor utdanning, med

⁹³ St. meld. nr. 51 (1991-1992): s. 223.

⁹⁴ St. meld. nr. 51 (1991-1992): s. 224.

⁹⁵ St. meld. nr. 51 (1991-1992): s. 225.

særlig fokus på å sikre utdanning til kvinner.⁹⁶ I denne sammenheng er det verdt å nevne at petroleumsvirksomhet i Norge er en svært mannsdominert næring. Hvorvidt rekruttering av kvinner inn i petroleumsbistanden var et fokusområde er noe jeg kan se på videre. Hva gjelder sosial bredde så er heller ikke dette noe som er typisk for petroleumsvirksomhet, som er en næring med store krav på kapital og kompetanse. Ut fra et større samfunnsmessig perspektiv så virker petroleumsvirksomheten først og fremst som et fremtidig inntektsgenererende tiltak, som kunne skape ressurser som på et senere tidspunkt kunne brukes til bredere sosiale tiltak i samfunnet. Petroleumsbistanden ble slik sett et indirekte bistandstiltak i forhold til mange sentrale bistandsmål.

Nord-Sør-meldingen trakk også frem alternative fremgangsmåter for kompetansebygging i utviklingslandene, hvor man i tillegg til tradisjonelle utdanningstiltak også kunne utnytte mulighetene for å bruke pedagogiske resurser og ekspertise i norske og internasjonale institusjoner, NGOer og det private næringsliv. Ulike typer av direkte institusjonelt samarbeid, også, joint-ventures mellom ulike organisasjoner og opplæringstiltak ble presentert som potensielle verktøy, men med følgende forbehold:

”Det er nå en økende anerkjennelse [...] at denne form for kompetansebygging må baseres på gode kulturkunnskaper, pedagogiske evner og klarere definisjoner av oppgavene enn det som har vært tilfelle til nå.”⁹⁷

Institusjonsutvikling og kompetansebygging er tiltak med mange fellestrekk. Men der hvor kompetansebygging i meldingen fremst ble knyttet til personell, så ble begrepet institusjonsutvikling knyttet opp mot hele det forvaltningsmessige rammeverket som personellet virket i. I Nord-Sør-meldingen ble det også vist til arbeid med utvikling av faglig kompetanse og institusjonsutvikling som hadde foregått tidligere. Institusjonsutvikling kunne i følge meldingen bygges opp av flere komponenter som opplæringsprogrammer, infrastrukturstøtte, personellbistand og institusjonssamarbeid. Her ble petroleumsvirksomheten spesifikt nevnt som et konkret eksempel på en sektor hvor det i Norge fantes en særlig kompetanse, og hvor det i Norge og i norske institusjoner fantes spesielle forutsetninger for å kunne drive slikt arbeid videre.⁹⁸ Dette ser jeg på som et tegn på

⁹⁶ St. meld. nr. 51 (1991-1992): s. 224f.

⁹⁷ St. meld. nr. 51 (1991-1992): s. 225.

⁹⁸ St. meld. nr. 51 (1991-1992): s. 224.

at dette var en type institusjonssamarbeid som regjeringen ønsket å satse på videre.

Viktigheten med institusjonsutvikling i mottakerlandene ble begrunnet med at:

”En styrking av sentrale og lokale forvaltningsinstitusjoner er et viktig ledd i en nasjonsbyggingsprosess og en viktig forutsetning for å sikre nasjonal styring av et lands sosiale og økonomiske utvikling. Viktige oppgaver i tilknytting til planlegging og gjennomføring av landets utviklingspolitikk blir forsømt i mange u-land, eller de blir overlatt til utenlandske eksperter, fordi landene mangler institusjoner som har kompetanse til å ivareta disse oppgavene”⁹⁹

I tilknytting til sitatet over kan man også stille spørsmål ved nasjonsbegrepet som her ble brukt. Det kommer ikke klart frem om man med bruken av begrepet nasjonsbygging mente en oppbygging av staten og offentlig forvaltning, eller om man siktet til et etnisk, kulturelt eller annet nasjonsbegrep. I mange utviklingsland er begrepene stat og nasjon ikke nødvendigvis sammenfallende, og nasjonsbegrepet kan her omfatte andre områder av det sivile samfunn enn hva staten gjør. Dette er spørsmål som også er relevante i forhold til Mosambik, som etter selvstendigheten gjennomgikk en blodig borgerkrig mellom ulike samfunnsgrupper og både statlige og ikke-statlige aktører.

Nord-Sør-meldingen trakk også frem endringer i den økonomiske politikken i utviklingslandene, og hva slags rolle Norge og norsk bistandspolitikk kunne ha i den sammenheng:

”I en del land vil [institusjonelle, A.F.] reformer være nært tilknyttet til arbeidet med å erstatte en utpreget planøkonomi med en mer markedsorientert økonomi, gjerne som en del av strukturtilpasningsprogrammer i samarbeid med Verdensbanken.”¹⁰⁰

Også dette poenget er av interesse angående utviklingen i Mosambik. Som jeg kommer tilbake til i neste kapittel så ble det så ble det drevet nettopp en slik politikk i Mosambik fra midten av 1980-tallet og fremover. I denne perioden så man en stadig oppmyking av det mosambikiske Frelimo-regimets sosialistiske og planøkonomiske grunnholdning, og en dreining i retning av en mer liberal økonomisk modell. Dette hang sammen både med den

⁹⁹ St. meld. nr. 51 (1991-1992): s. 226.

¹⁰⁰ St. meld. nr. 51 (1991-1992): s. 226.

interne utviklingen i Mosambik i disse årene (som borgerkrig og naturkatastrofer) så vel som ytre press fra bistandsgivere og internasjonale organisasjoner som IMF og Verdensbanken. Endringene i den mosambikiske statens regulerende rammeverk rundt petroleumsvirksomheten kan også sees i lys av dette, da oljevirksomheten på 1980-tallet var organisert etter en sosialistisk modell hvor det statlige oljeselskapet ENH hadde både de kommersielle og de regulerende funksjonene.

Nord-Sør-meldingen presenterte også enkelte retningslinjer for hvordan rammene for institusjonsutvikling burde implementeres i det norske bistandssamarbeidet. Det pektes på at den institusjonelle støtten burde strekke seg over flere ulike områder, både i forhold til administrative rutiner og ledelse, i forhold til personell og menneskelige resurser og i forhold til nødvendige tekniske resurser og utstyr samt vedlikehold av disse. Det ble videre vist til nødvendigheten med grundige vurderinger av hvilke institusjoner som var velegnet for norske bistandsprosjekter, og at institusjonens kapasitet og evner på ulike områder ble utredet før det ble gitt tilsagn om norsk støtte.¹⁰¹ Nord-Sør-meldingen sier at: ”Det vil bli lagt vekt på institusjoner med hovedansvar for planlegging og gjennomføring av sentrale deler av landets utviklingspolitikk.”¹⁰² I denne sammenheng vil begrunnelsene for samarbeid innenfor nettopp petroleumssektoren være av interesse, da denne sektoren som nevnt ikke er en del av et lands utviklingspolitikk i tradisjonell forstand. Det heller er snakk om å styrke en næring som har potensial til å generere store offentlige inntekter, som i andre omgang kan brukes til andre typer utviklingstiltak.

Videre blir det også her vist til at ”bistandsorganisasjonene [må, A.F.] øke sin innsikt i de lokale forhold og tilpasse bistanden til rammevilkårene i mottakerlandet.”¹⁰³ Her stilles den norske bistandspolitikken nok engang ovenfor det samme dilemmaet som er nevnt over, hvorvidt det er norske og/eller internasjonale prinsipper eller de lokale prinsipper som bør sette hovedpremissene for bistandsarbeidet.

Til sist ble forskningens rolle fremtidig norsk bistandspolitikk presentert. Verdien av aktive forskningsmiljøer i utviklingslandene, både i og utenfor universitetene ble trukket frem i meldingen. Det ble pekt på at det kreves et minimum av vitenskapelig forskning i

¹⁰¹ Ibid.

¹⁰² Ibid.

¹⁰³ St. meld. nr. 51 (1991-1992): s. 226.

utviklingsland som Mosambik for at utviklingslandene skal kunne følge med på den internasjonale forskningsfronten, og for å kunne tilpasse nye forskningsfunn til lokale forhold. Universitetene og deres fagmiljøer ble derfor trukket frem som mulige mottakere av norsk bistand, men det ble fremhevet at også andre institusjoner og organisasjoner kunne trekkes inn i dette arbeidet.¹⁰⁴

3.2. Bekreftelse og differensiering – Alstadheim-rapporten og Bistandsmeldingen.

Nord-Sør/Bistandskommisjonen, vanligvis kalt Alstadheim-utvalget/Alstadheim-kommisjonen etter kommisjonens leder, sosialøkonomen og den tidligere Venstre-lederen Håvard Alstadheim, ble utnevnt av regjeringen som følge av Nord-Sør-meldingen, og la frem sin rapport år 1995. Den Norske offentlige utredningen (NOU) *Norsk sør-politikk for en verden i endring*¹⁰⁵, også kalt Alstadheim-rapporten, fulgte opp mange av de synspunkter som tidligere var presentert i Nord-Sør-meldingen, og dannet grunnlaget for en ny stortingsmelding: St. meld. nr. 19 (1995-96): *En verden i endring, Hovedtrekk i norsk politikk overfor utviklingslandene*¹⁰⁶, ofte kalt *Bistandsmeldingen*.

3.2.1. Alstadheim-rapporten.

Alstadheim-rapporten og den påfølgende stortingsmeldingen bekreftet langt på vei de synspunkter som var kommet frem i Nord-Sør-meldingen, og mange av de poengene som på ny ble tatt opp er det derfor ikke nødvendig å gjenta her. Alstadheim-kommisjonen hadde som mandat å utrede og vurdere ulike strategier og virkemidler for å oppnå de mål som regjeringen satte opp i Nord-Sør-meldingen og på grunnlag av erfaringene fra tidligere bistandsvirksomhet.¹⁰⁷

I korte trekk bekreftet kommisjonen regjeringens syn om at bistanden burde knyttes opp til mottakerlandenes egen utviklingspolitikk og bidra til å ivareta essensielle funksjoner i mottakerlandene. Kommisjonen var enig i at grunnleggende menneskerettigheter også burde danne grunnlaget for norsk bistandspolitikk, men at den også måtte baseres på godt styresett hos mottaker.¹⁰⁸ Videre pekte Alstadheim-rapporten på viktigheten av en å finne en god rollefordeling mellom ulike bistandsorganisasjoner og mottakere. Dette for å forhindre at

¹⁰⁴ Ibid.

¹⁰⁵ NOU 5: 1995.

¹⁰⁶ St. meld. nr. 19 (1995-1996).

¹⁰⁷ NOU 5: 1995: s. 9.

¹⁰⁸ NOU 5: 1995: s. 15.

bistandsorganisasjoner bygget opp alternative strukturer som gikk utenfor og undergravde det eksisterende statsapparatet i mottakerlandene.¹⁰⁹

Alstadheim-utvalgets i mine øyne viktigste konklusjon, utover de linjer som allerede var trukket i Nord-Sør-meldingen, var ønsket om en større grad av differensiering den norske bistandspolitikken. Kommisjonen talte for en økt differensiering mellom ulike land, og behovet for å tilpasse bistanden til det enkelte land for å oppnå best mulig virkning i bistandsarbeidet. Rapporten snakket om en tredelt verden, med tre hovedkategorier av land:

- ”Lavvelferdsland: Omfatter de fleste land i Afrika sør for Sahara, Sør-Asia og enkelte andre svært fattige land. Forventet levealder er i disse landene gjennomsnittlig 56 år, andelen av befolkningen som kan lese er 47 prosent, folk har i snitt 2 års skolegang og brutto nasjonalprodukt pr. innbygger ligger på 1.170 [US] dollar (kjøpekraftjustert).”
- ”Mellomgruppeland (Mellomvelferdsland): Omfatter de fleste land i Latin-Amerika, Nord-Afrika, Midtøsten, Sentral, Øst- og Sørøst-Asia. Forventet levealder er i gjennomsnitt 68 år, 80 prosent av befolkningen er lesekyndige, gjennomsnittlig skolegang er 4,8 år og brutto nasjonalprodukt er 3.420 [US] dollar pr. innbygger.”
- ”Høyinntektsland (Høyvelferdsland): Omfatter de fleste land i Europa og Nord-Amerika, samt noen land i Øst-Asia, Midt-Østen og Latin-Amerika. Gjennomsnittlig levealder i disse landene er 74 år, nesten alle kan lese og skrive, gjennomsnittlig skolegang er 10 år, og brutto nasjonalprodukt ligger i snitt på 14.000 [US] dollar pr. innbygger.”¹¹⁰

Alstadheim-utvalget presenterte en forholdsvis klar og tydelig definisjon på hva det ville si at land var rike og fattige, og skapte med dette et sett av begreper som fremstår som langt mer praktiske og operasjonaliserbare enn de tradisjonelle begrepene industriland og utviklingsland, nordlige og sørlige land eller begrepet den tredje verden. Alstadheim-utvalgets definisjoner tok her utgangspunkt i praktisk målbare faktorer for et lands humanitære og økonomiske situasjon: forventet levealder, utdanningsnivå og BNP pr. innbygger. Dette er de samme mål blir brukt bl.a. i FNs *Human Development Index*.¹¹¹ Alstadheim-utvalgets begreper virker for meg som operasjonaliserbare og enkle å tilpasse praktiske bistandstiltak i ulike typer av land, og dannet derfor verktøy for å tilpasse den norske bistandspolitikken til de

¹⁰⁹ Ibid.

¹¹⁰ NOU 5: 1995: s. 11.

¹¹¹ Store Norske Leksikon: http://www.snl.no/Human_Development_Index, sett 010509.

Kapittel 3: Bistand for et nytt århundre – Norsk bistandspolitikk på 1990-tallet.

ulike mottakerlands behov og ønsker. Ser man på de kriteriene Alstadheim-rapporten satte opp for å vurdere nivået for utvikling så ser man at enkelte av de tilpassinger som tidligere var ønsket blant utviklingsforskerne nå fikk gjennomslag. Utvikling ble i rapporten sett på som et bredt fenomen hvor andre mål for velferd og sosial utvikling enn kun økonomisk fremgang og BNP ble inkludert. Ut fra denne definisjonen vil det være logisk å plassere Mosambik i kategorien lavvelferdsland og Norge i kategorien høyvelferdsland i perioden jeg ønsker å studere.

Alstadsheim-utvalget pekte ut fra denne inndelingen også på behovet for en tilpasset bistandspolitikk, og at de samme fremgangsmåter ikke egnet seg for samarbeid med land i lav- og mellomgruppen av mottakerland. Dette fordi lavvelferdslandene ofte hadde andre behov i forhold til prioriterte målsettinger om fattigdomsbekjempelse og mer indirekte bistandstiltak som oppbygging av statsapparat og institusjonelt rammeverk.

Mellomgruppelandene hadde dessuten ofte større muligheter til selv å drive bistandstiltak enn lavvelferdslandene, da de grunnleggende institusjonelle krav oftere var til stede. I forhold til lavvelferdslandene så trakk kommisjonen frem visse viktige punkter som langt på vei stemte overens med de prioriteringene som ble trukket frem i Nord-Sør-meldingen. Først og fremst burde en del av bistandsbudsjettet øremerkes til henholdsvis lav- og mellomvelferdsland. Videre burde det skilles mellom langsiktige bistandsprogrammer til lavvelferdslandene og mer fleksible samarbeidsavtaler med landene i mellomgruppen, slik at bistanden ble tilpasset et nivå som mottakerlandet selv kunne drive videre på en bærekraftig måte.¹¹² Den norske bistanden til Mosambik kan sees i denne sammenheng, da NORAD der har hatt en bistandsinnsats som har strukket seg over flere tiår, med betydelige resurser og knyttet opp mot langsiktige institusjonsbyggingstiltak. For de øremerkede støtteprogrammene til lavvelferdslandene presenterte Alstadheim-rapporten visse grunnleggende tiltak:

”Dette programmet må ha som formål å fjerne grunnleggende hindringer for utvikling av problemløsende og inntektsgenererende kapasitet, slik at disse landene selv kan settes i stand til å dekke grunnleggende behov for sine innbyggere og ivareta statlige styringsoppgaver.”¹¹³

Denne differensieringen av bistandspolitikken tolker jeg som et forslag på hvordan bistandsgiverne kunne løse dilemmaet med at mottakeransvar og godt styresett risikerte å bli

¹¹² NOU 5: 1995: s. 15.

¹¹³ NOU 5: 1995: s. 15f.

Kapittel 3: Bistand for et nytt århundre – Norsk bistandspolitikk på 1990-tallet.

både mål og middel for norsk bistand. Ved å tilpasse kravene til ulike land, og da spesielt til lavvelferdsland med liten kapasitet i mottakerapparatet, kunne det være mulig å ha en stor grad av mottakeransvar som utgangspunkt i enkelte land, mens man baserte seg på en mer gradvis overføring av ansvar til mottaker i lavvelferdslandene. Rapporten pekte på behovet for langsiktige programmer for kompetanse-, kapasitets- og institusjonsutvikling rettet mot utvalgte lavvelferdsland. Slike programmer kunne i følge kommisjonen med fordel inkluderes i faste budsjettordninger om overføring av bistandsmidler, til forskjell fra de kortsiktige investeringstiltakene som foreslo for mellomvelferdslandene. Til sist foreslo Alstadheim-rapporten at støtteprogrammene burde forankres i konkrete utviklingskontrakter mellom giver og mottaker, hvor det stiltes gjensidige krav i forhold til et langsiktig utviklingsperspektiv.¹¹⁴ Ved å ha slike tydelige avtaler ble det mulig å kontraktfeste ansvarsfordelingen og overføring av ansvar ut fra spesifikke kriterier som var lette å evaluere i etterkant. Hvordan slike avtaler ble utformet i det norske petroleumsrelaterte bistandssamarbeidet i Mosambik kommer jeg tilbake til senere i oppgaven.

Ser man på kommisjonens problemstillinger tilknyttet rollen til det sivile samfunn og bruk av et større spekter av NGOer og andre organisasjoner så foreslo kommisjonen at den norske bistanden burde spille på flere strenger, og å søke løsninger sammen med andre organisasjoner som tidligere ikke hadde vært tilknyttet bistandsarbeidet, for å sikre brede kontaktflater og kommunikasjon.¹¹⁵

Dette anbefaltes også overfor institusjoner og organisasjoner som ikke hadde bistand som sin primære arbeidsoppgave. Å studere OD og andre institusjoner og organisasjoner som deltok i det norske petroleumssamarbeidet med Mosambik vil være interessant i denne sammenheng, og jeg merker meg at disse organisasjonene allerede hadde deltatt i slikt samarbeid i over 10 år på det tidspunktet Alstadheim-utvalget la frem sin rapport. Det kan med andre ord virke som om dette var et behov aktørene så tidlig innenfor petroleumsnæringen. Mulige forklaringer til dette kan ha vært de norske erfaringene innenfor kompetansebygging i OD og andre deler av den norske petroleumsadministrasjonen under oppbyggingen av denne næringen i Norge. Der var det allerede på 1960- og 1970-tallet gjort aktiv bruk av utenlandsk spesialkompetanse innenfor en teknisk, reguleringsmessig og kapitalkrevende næring som den fremvoksende norske petroleumsvirksomheten. Det kan i denne sammenheng nevnes at

¹¹⁴ NOU 5: 1995: s. 16.

¹¹⁵ NOU 5: 1995: s. 17.

utenlandske medarbeidere som ble rekruttert under oppbyggingen av OD og andre institusjoner i Norge senere ble sentrale aktører i den norske petroleumbistanden til utviklingslandene.

3.2.2. Bistandsmeldingen 1995-96.

Bistandsmeldingen i 1995-1996 bekreftet i hovedsak de konklusjonene som Alstadheim-utvalget la frem i sin rapport. Bistandsmeldingen sier også at kommisjonsrapporten var en viktig referanseramme for arbeidet med akkurat den meldingen.¹¹⁶ Bistandsmeldingen pekte på behovet for å legge om de eksisterende landprogrammene for å tilpasse dem til en større grad av mottakeransvar, med et spesielt fokus på innsatsområder hvor Norge hadde spesialkompetanse. Regjeringen uttrykte i Bistandsmeldingen et ønske om å i større grad rette inn bistanden mot institusjonsutvikling, og å ha et bredt institusjonssamarbeid. Regjeringen fastholdt ønsket om å skille på bistandspolitikken overfor lav- og mellomvelferdsland.¹¹⁷ Bistandsmeldingen tok også opp behovet for klare rutiner og mål samt oppfølging og kvalitetssikring av bistandstiltakene.¹¹⁸ Dette er elementer som vil være aktuelle for å opprettholde effektivitet og etterprøvarhet i ethvert bistandsprosjekt, og å ha en klar rollefordeling mellom giver og mottaker er i mine øyne viktig for å kunne etablere mottakeransvar. Dette for å hvite hvem som skal gjøre hva på institusjonelt plan og på personellplan, for å kunne gjøre gode og målrettede evalueringer og vurderinger av bistandsbehovet, og for å kunne redusere bistandsinnsatsen på områder hvor mottaker selv kan ta ansvar for prosjektet. Dette gjelder også i det tekniske og personellmessige samarbeidet innenfor den norske petroleumbistanden til Mosambik. Jeg vil derfor i de følgende kapitler gå nærmere inn på hvilke tiltak som ble gjort fra norsk side for å sikre disse elementene i arbeidet med petroleumbistand i Mosambik.

3.3. En global bistandspolitikk – Paris-deklarasjonen 2005.

OECDs komité for utviklingsassistanse (DAC) har helt siden 1960-tallet vært et av de viktigste internasjonale fora for diskusjon om bistandsspørsmål, og effektivisering og koordinering av statlig bistand til utviklingslandene. Gjennom DAC har viktige giverland utarbeidet felles mål, statistikker og definisjoner for bistand, og utviklet et skille mellom utviklingshjelp og annen type mellomstatlig bistand (for eksempel militær bistand). I de senere år har DAC sammen med Verdensbanken i økende grad blitt involvert spørsmål

¹¹⁶ St. meld. nr. 19 (1995-1996): *I Bakgrunn for meldingen*, s. 1.

¹¹⁷ St. meld. nr. 19 (1995-1996): s. 6.

¹¹⁸ Ibid.

vedrørende effektivisering av bistanden, og i 2005 ble det i Paris holdt en konvensjon for representanter fra en rekke giver og mottakerland omkring disse spørsmålene. Ved denne konvensjonen vedtok 56 land en felles deklarasjon om sentrale spørsmål omkring eierskap, harmonisering, samkjøring, målsettinger og gjensidig ansvarlighet i forhold til bistandsspørsmål: *The Paris Declaration on Aid Effectiveness*.¹¹⁹ Deklarasjonen inkluderte i tillegg til små giverland som Norge og de nordiske landene også økonomiske stormakter som USA, Japan, Kina og Tyskland. I tillegg underskrev mange av Norges viktigste samarbeidsland i bistandssamarbeid deklarasjonen, inkludert Mosambik.

Paris-deklarasjonen tok opp mange av de spørsmålene som er presentert i dette kapitlet på et internasjonalt politisk nivå. Deklarasjonen inneholdt forpliktelser overfor giverlandene om å øke bistandsvolumet, men også å inkludere bistanden i mottakerlandenes nasjonale utviklingsstrategier og å bistå mottakerlandene med å utvikle slike. Samtidig pekte deklarasjonen på at mottakerlandene måtte opptre politisk og økonomisk ansvarlig overfor sine egne borgere og parlamenter i tråd med prinsippene om godt styresett.¹²⁰ Det ble lagt frem krav om at mottakerlandene burde studere sin egen administrasjon og om nødvendig gjennomføre administrative reformer i offentlig sektor.¹²¹ Som vi ser så ble både prinsipper og mottakerorientering og mottakeransvar og krav om godt styresett i mottakerlandene satt i fokus.

For giverlandene ble det også presentert krav om økt harmonisering av bistandsinnsatsen mellom ulike givere og å tilpasse disse til mottakerlandenes behov og egne prioriteringer. Det ble i deklarasjonen pekt på at både giver og mottakerland burde studere sine komparative fordeler i samarbeidet, og hvor bistandsinnsatsen burde prioriteres ut fra slike fordeler.¹²² I denne sammenheng kan det være interessant å se på norsk petroleumsrelatert bistand, og hvorvidt Norge har hatt fordeler og kompetanse på dette området som andre givere vanskelig kan gi.

Paris-deklarasjonen satte opp en rekke spesifikke målsettinger for hva som bure oppnås som følge av deklarasjonen. Blant punktene som ble trukket frem var at minst 75 % av mottakerlandene innen 2010 burde ha utviklet klare utviklingsstrategier, og at minst 50 % av

¹¹⁹ OECD 2005.

¹²⁰ OECD 2005: s. 1.

¹²¹ OECD 2005: s. 4.

¹²² OECD 2005: s. 6.

det tekniske bistandssamarbeidet innen samme år burde kanaliseres gjennom planer med utgangspunkt i disse strategiene. Deklarasjonen satte også en rekke andre mål i forhold til mottakerkapasitet, harmonisering av bistand og mål om velferdsøkninger i mottakerlandene.¹²³ Denne type målsettinger er noe som i mine øyne manglet i de norske politiske dokumentene jeg har studert i dette kapitlet. Slike mål er som nevnt viktige for å kunne vurdere det nåværende og fremtidige bistandsbehovet, og gjør det enklere å vurdere når mottaker selv kan ta over viktige oppgaver. Samtidig er det naturligvis en fare at man med for strikte krav og målsettinger kan miste noe av tilpasningsevnen i bistandsprosjektet.

3.4 Sammendrag.

I dette kapitlet har jeg sett på noen sentrale norske bistandspolitiske dokumenter og hvordan disse la frem hovedtrekkene for norsk bistandspolitikk på 1990-tallet. Til sist har jeg kort sett hvordan enkelte av disse prinsippene i 2005 ble tatt opp på et internasjonalt nivå gjennom Paris-deklarasjonen.

Vi har sett at mange av de prinsipper og strømminger som ble presentert i forrige kapittel med disse dokumentene ble tatt fra et teoretisk og akademisk nivå tilknyttet forskningsmiljøene, til et politisk og administrativt nivå. Viktige konsepter som ble trukket frem var en tilspissing og konkretisering av begrepene mottakerorientering og mottakeransvar, og hvordan disse elementene skulle implementeres i norsk bistandspolitikk. Jeg har i kapitlet pekt på at det i forhold til både mottakeransvar og godt styresett finnes vanskelige dilemmaer: Skal man påbegynne bistandsprosjekter til mottakerland før de selv helt klar for selv å ta ansvar for bistandsprosjektet, eller skal prinsippene om mottakeransvar og godt styresett i seg selv være forutsetninger for å bli mottaker av norsk bilateral bistand? Jeg har pekt på at dette er dilemmaer som vanskeliggjør tolkingen av dokumentene, og som i mine øyne burde blitt adressert ytterligere. Jeg har videre trukket frem at Alstadheim-utvalget for å finne en løsning på slike problemer tok til orde for en differensiering av bistanden, og talte for at ulike utviklingsstrategier ville være nødvendige for ulike land i mellomvelferds- og lavvelferdsgruppen av mottakerland. Hvordan slike tilpassinger ble videreført i det norske petroleumsrelaterte bistandssamarbeidet med lavvelferdslandet Mosambik skal jeg studere i de to neste kapitlene.

¹²³ OECD 2005: s. 9f.

Kapittel 4: Verdens fattigste land – Mosambik og norsk bistand.

I kapittel 5 vil jeg som tidligere nevnt gjennomføre en casestudie av den norske petroleumsrelaterte bistanden til DNCH under årene 1996-2002, hvor jeg skal analysere dette arbeidet i forhold til de prinsipper jeg har tatt for meg i kapitlene 2 og 3. Før jeg går videre inn på mitt casestudium ønsker jeg å presentere den historiske konteksten rundt den norske petroleumsrelaterte bistandsinnsatsen i Mosambik.

Dette kapittelet er tredelt. Under punkt 4.1. vil jeg kort presentere sentrale trekk ved Mosambiks historie fra tiden for frigjøringen fra portugisiske kolonistyre i 1975 og fremover. Under punkt 4.2. tar jeg for meg Norges forhold til Mosambik i denne perioden, og presentere den norske bistandsinnsatsen til landet. Under punkt 4.3. gir jeg en mer spesifikk bakgrunn for den norske petroleumsrelaterte bistanden til Mosambik, og presenterer viktige trekk ved arbeidet som ble gjort innenfor denne sektoren fra støtten startet i 1980 og frem til midten på 1990-tallet da prosjektet som utgjør mitt casestudium tok til.

4.1 Mosambik – Kolonialisme, krig og håp for fremtiden.

Portugal var den første europeiske kolonimakten i Afrika, og en av de siste til å trekke seg ut.¹²⁴ Den mosambikiske frigjøringen fra den portugisiske kolonimakten kom etter en nesten ti år lang væpnet frigjøringskamp, hvor den marxistisk orienterte bevegelsen Frente de Libertação de Moçambique (Frelimo) var den ledende gruppen. Frigjøringen fra Portugal i 1975 medførte at størstedelen av den portugisiske befolkningen i landet emigrerte, og Mosambik fikk med dette en prekær mangel på personer med kompetanse i stort sett alle

¹²⁴ Den første portugisiske basen i Mosambik ble opprettet på Ilha de Moçambique i det nordlige Mosambik år 1507, kun ni år etter Vasco da Gamas sjøreise til India i 1498. Fort São Sebastião på Ilha de Moçambique forble et viktig handelsmessig støttepunkt og det administrative senteret for portugisisk Øst-Afrika i nesten 400 år fremover. Hovedstaden i den portugisiske kolonien Mosambik ble i 1898 flyttet til Lourenço Marques (i dag Maputo), grunnet de sjøfarts og handelsmessige endringene som fulgte etter byggingen av Suez-kanalen. Det portugisiske koloniveldet i Afrika ble avviklet som følge av den såkalte Nellikrevolusjonen i Portugal i 1974 og langvarige frigjøringskriger i flere av koloniene. Mosambik ble selvstendig fra Portugal 25. Juni 1975. De tidligere portugisiske koloniene Guinea-Bissau og Angola ble selvstendige i henholdsvis 1974 og 1975, også disse etter langvarige frigjøringskriger. Øvrige portugisiske kolonier i Afrika inkluderte Kapp Verde-øyene (selvstendig 1975), São Tomé og Príncipe (selvstendig 1975) samt fortet São João Baptista de Ajudá i Benin (annektet av Dahomey/Benin i 1961). For mer om dette se: Store Norske Leksikon (<http://www.snø.no/Mosambik/historie>) eller Alden 2001.

Kapittel 4: Verdens fattigste land – Mosambik og norsk bistand.

sektorer i samfunnet.¹²⁵ Frelimo ble nå den ledende politiske kraften hva som under hele 1980-tallet kom å være et av verdens fattigste, minst utviklede og mest bistandsavhengige land.¹²⁶

Sør-Afrikas apartheidregime drev i denne perioden en aktiv politikk mot afrikanske sosialistisk orienterte bevegelser i eget land og i nabolandene, og Sør-Afrika og Cuba var fra slutten av 1970-tallet involvert på hver sin side i den pågående borgerkrigen i Angola. Etter frigjøringen ble Mosambik også en del av dette maktspeilet på det afrikanske kontinent, hvor blant annet USA, Sør-Afrika og Sovjetunionen hadde interesser i en rekke av de nye selvstendige statene i Afrika. Frelimo-regimet ble utfordret militært av den Sør-Afrika støttede opprørsgruppen Renamo¹²⁷, og Mosambik ble med dette objekt for en av Afrikas blodigste og mest ødeleggende borgerkriger. Ved inngangen til 1980-tallet var Mosambik et land med enorme humanitære, økonomiske og politiske utfordringer. Flyktningstrømmer, sult, naturkatastrofer, borgerkrig og landminer førte til at den humanitære situasjonen i Mosambik forble prekær, og Mosambik kom med dette på den vestlige og den norske dagsorden.¹²⁸

Den langvarige borgerkrigen i Mosambik ble avsluttet i 1992 etter en fredsavtale mellom Frelimo og Renamo og enighet om demokratiske valg. Et aktivt internasjonalt diplomati (gjennom den såkalte Roma-prosessen) og sammenbruddet av regimene i Sør-Afrika og Sovjetunionen var faktorer som bidro til at deler av grunnlaget for videre konflikt forsvant. Av betydning var naturligvis også den prekære humanitære situasjonen i landet, og partenes forståelse av at fred var nødvendig for en positiv utvikling i landet.¹²⁹ Etter fredsoppgjøret har utviklingen i Mosambik vært forsiktig positiv og uten omfattende krigshandlinger. Frelimo har i hele perioden etter 1992 fortsatt som det statsbærende partiet i Mosambik, men Renamo har til tross for visse tilbakeslag sakte omdannet seg fra en geriljabevegelse til å bli Mosambiks ledende opposisjonsparti, hvilket har åpnet for en bredere politisk og parlamentarisk debatt i Mosambik.¹³⁰ Fredsavtalen bidro også til at Norge og andre land kunne øke sin bistandsinnsats i Mosambik, og muliggjorde en viss utvikling av viktige næringer som sjøfart,

¹²⁵ Omkring 200 000 portugisere forlot Mosambik som følge av selvstendigheten i 1975. Brochmann, Grete., Ofstad, Arve.: *Mozambique – Norwegian Assistance in a Context of Crisis – Country Study and Norwegian Aid Review*, CMI Bergen 1990. s. 7.

¹²⁶ Ruud, Arild Engelsen., Kjerland, Kirsten Alsaker: *1975-1989: Vekst, velvilje og utfordringer (Norsk utviklingshjelps historie, bd. 2)* Fagbokforlaget Bergen 2003, s. 65.

¹²⁷ Resistência Nacional Moçambicana.

¹²⁸ Landstudien, kortversjon s 6 ff.

¹²⁹ Alden 2001: s. 13-81.

¹³⁰ Alden 2001: s. 71ff.

jordbruk, mineralutvinning og turisme. Det bør dog bemerkes at Mosambik til tross for denne utviklingen fortsatt i dag er et av verdens fattigste land, og fortsatt har et stort bistandsbehov både politisk og økonomisk.¹³¹ I 1998 var fortsatt omkring 50 % av det mosambikiske statsbudsjettet finansiert av bistandsmidler.¹³² Samtidig viste undersøkelser at selv blant landes parlamentarikere var det kun et mindretall som hadde utdanning utover grunnskolen.¹³³ Norsk og annen internasjonal bistand til Mosambik ble i årene etter fredsavtalen sett på som et viktig virkemiddel for å sikre fredsprosessen i landet, legge til rette for sosial utjevning og øke mulighetene for en demokratisk utvikling.¹³⁴

4.2. Hovedsamarbeidslandet Mosambik.

Norge og norske bistandsmyndigheter hadde helt siden 1969 støttet den mosambikiske frigjøringsbevegelsen, og denne støtten fortsatte også etter frigjøringen 1975.¹³⁵ Valget å gjøre Mosambik til hovedsamarbeidsland for norsk bistand i 1977 var til tross for dette langt fra naturlig. Mosambik lå utenfor de etablerte satsingsområdet i Sentral- og Øst-Afrika, hvor Norge siden tidligere hadde gjort Kenya, Zambia, Uganda og Tanzania til hovedsamarbeidsland. Mosambiks marxistisk orienterte regime gjorde heller ikke valget enklere, og skapte motstand blant de borgerlige opposisjonspartiene. Til tross for dette ble Mosambik norsk hovedsamarbeidsland, noe som har sin bakgrunn i den spesielle situasjonen i Mosambik og i det sørlige Afrika på dette tidspunktet.¹³⁶

Da Botswana ble hovedsamarbeidsland for norsk bistand i 1971 var forholdet til de hvite minoritetsregimene i Sør-Afrika og Rhodesia viktige argumenter. Det innestengte, men stabile og demokratiske Botswana ble i Norge sett på som et viktig element for å demme opp mot apartheidregimene i nabolandene, og mange i Norge mente at landene i det sørlige Afrika betalte en uforholdsmessig høy pris i kampen mot apartheid.¹³⁷ Når Sør-Afrika og Rhodesia kom å engasjere seg på Renamos side i borgerkrigen i Mosambik ble også dette landet en del av denne konflikten. I Norge var motstanden mot apartheid stor og gikk på tvers av de politiske skillelinjene, og motstanden mot apartheid ble derfor et viktig argument for å øke støtten til både Mosambik og andre land i det sørlige Afrika.¹³⁸

¹³¹ Alden 2001: s. 81-89.

¹³² Dvergsdal 1998: s. 47.

¹³³ Alden 2001: s. 73.

¹³⁴ NORAD: *Mosambik Norge Landprogram, 1995-1997*. Hentet ved NORADs arkiv, Desember 2008.

¹³⁵ Nyborg 2001: s. 57.

¹³⁶ Nyborg 2001: s. 3.

¹³⁷ Nyborg 2001: s. 36f.

¹³⁸ Ruud., Kjerland 2003: s. 246

Kapittel 4: Verdens fattigste land – Mosambik og norsk bistand.

Som nevnt var valget å gjøre Mosambik til norsk hovedsamarbeidsland politisk kontroversielt, selv om valget til noen grad ble oppveid ved at også Sri-Lanka ble gjort til hovedsamarbeidsland.¹³⁹ Hva gjelder demokrati og menneskerettigheter så var det på det rene at Mosambik sto overfor store utfordringer. Mangel på folk med utdanning var et betydelig problem, for eksempel var det ikke tilstrekkelig med jurister til å kunne etablere et fungerende rettsvesen. Dessuten var Mosambik på denne tiden midt i en borgerkrigssituasjon.

Utenriksdepartementet påpekte at Mosambik hadde et hardt regime, men ikke hardere enn mange andre afrikanske land.¹⁴⁰ Her spilte som nevnt også forholdet til Sør-Afrika inn.

Utover på 1980-tallet kom det inn nytt lederskap i Frelimo og en oppmyking av regimet med økende grad av avstand fra de tidligere revolusjonære standpunktene. Denne ideologiske bevegelsen over i en mer sosialdemokratisk retning bidro til at også de borgerlige partiene fikk et mer positivt syn på den norske bistanden til Mosambik.¹⁴¹

Den norske bistanden kom utover på 1980-tallet å omfatte flere sektorer og stadig voksende pengesummer. Den samlede norske bilaterale og multilaterale bistanden til Mosambik økte fra omkring 50 mill. NOK årlig i slutten på 1970-tallet, passerte 150 mill. NOK i 1985 og utgjorde i 1989 ca. 300 mill. NOK årlig. Mosambik var på dette tidspunkt den nest største mottakeren av norsk bistand, og den norske bistanden utgjorde i slutten på 1980-tallet omkring 7 % av det samlede bistandsvolumet til Mosambik.¹⁴² Den norske petroleumbistanden til Mosambik utgjorde i samme periode omtrent 75 mill. NOK totalt. I 2003 utgjorde den samlede norske bistanden til Mosambik 383 mill. NOK. På dette tidspunkt hadde den samlede norske petroleumbistanden til landet nådd en totalsum på 202 mill. NOK. Mosambik var i denne perioden den største mottakeren av norsk petroleumsrelatert bistand.¹⁴³

En del av denne bistanden kan betraktes nærmest som nødhjelp, som for eksempel de ulike vaksinasjonsprogrammene i landet. Men også andre sektorer, som havner og skipsfart, energiforsyning og petroleumsutvinning fikk nytte av den norske bistanden, dog med de begrensinger borgerkrigen hadde for prosjektene. Blant de store prosjektene var likevel utviklingen av den såkalte Beira-korridoren midt i landet. Her bidro norske

¹³⁹ Nyborg 2001: s. 3.

¹⁴⁰ Nyborg 2001: s. 53.

¹⁴¹ Ruud., Kjerland 2003: s. 66.

¹⁴² Brochmann., Ofstad 1990: s. 69.

¹⁴³ Norsk energi 2005: s. 56.

bistandsmyndigheter til utbyggingen av havnen i Mosambiks nest største by Beira, sammen med en forbedring av vei og jernbanenettet inn mot Zimbabwe og Malawi. Målet med denne bistanden var å lette på kommunikasjonene langs Mosambiks nesten 2500 km lange kystlinje, og at Beira og andre havnebyer skulle kunne bli viktige knutepunkt for videre kommunikasjon til nabolandene.¹⁴⁴

Bistanden til Mosambik bød tidlig på problemer. Problemer i forhold til kommunikasjon og samferdsel er noe av det som skapte problemer for de norske bistandsprosjektene, da veier og havner ofte var av dårlig kvalitet, minert eller kontrollert av væpnede opprørsgrupper. Manglende kapasitet i mottakerapparatet og motvilje mot å sende norske eksperter til Mosambik førte til at mye av bistandspengene ikke ble brukt opp, eller at bistandstiltak ikke ble fulgt opp. Teknisk utstyr som ble sendt til Mosambik ble stående i kassene de ble sendt i, eller gikk i stykker etter manglende vedlikehold. Mangelen på personer med utdanning var selv i en afrikansk målestokk prekær etter at portugiserne hadde forlatt landet.¹⁴⁵ For eksempel fantes det fortsatt så sent som i 1995 kun 16 statlig ansatte revisorer i Mosambik.¹⁴⁶

4.3 Norsk petroleumskompetanse til Mosambik.

”I løpet av tjue år har Norge endret status fra å være et u-land i petroleumssammenheng til å bli en fullverdig oljenasjon. Nå står vi overfor en ny fase i utviklingen, idet Norge begynner å bli avgiver av oljekompetanse, blant annet til land i tredje verden. Denne forprosjektrapporten fokuserer på to sett av problemer: 1) Hvordan skal petroleumsressursene i u-land best kunne konverteres til ”utvikling”? 2) Er det mulig å overføre noe av erfaringen med utviklingen av vår oljesektor til land i den tredje verden?”¹⁴⁷

Disse spørsmålene ble stilt av Tor Halfdan Aase og Odd E. F. Olsen ved Rogalandsforskning¹⁴⁸ i en forskningsstudie støttet av Norges allmennvitenskapelige forskningsråd (NAVF) i 1985. Denne studien pekte på hvordan de norske erfaringene

¹⁴⁴ Ruud., Kjerland 2003: s. 246.

¹⁴⁵ Ruud., Kjerland 2003: s. 65.

¹⁴⁶ USAID: *Accounting for our future, Transparency, Accountability, and International Respectability Through Government Audits. An International Conference of Auditors General from East and Southern Africa*, April 1995. Hentet fra Dvergsdal 1998 s. 47.

¹⁴⁷ Aase., Olsen 1985: Tittelblad.

¹⁴⁸ Rogalandsforskning – Senter for samfunnsforskning. I dag: International Research Institute of Stavanger (IRIS).

Kapittel 4: Verdens fattigste land – Mosambik og norsk bistand.

innenfor petroleumsnæringen førte til at Norge i 1985 som et av få land i verden hadde klart å kvitte seg med utenlandsgjelden, hvordan petroleumsvirksomheten hadde bidratt til å skape vekst og arbeidsplasser i Norge, og stiller spørsmål om hvordan denne kunnskapen kunne eksporteres til utviklingslandene. Studien la vekt på betydningen av at petroleumsaktivitetene i lavvelferdslandene ble inkludert i landenes egen økonomi og samfunnsliv, og at norske bistandsmyndigheter kunne bistå med dette ved å bidra med sin kompetanse fra den norske petroleumssektoren.¹⁴⁹ Studien fokuserte også på viktigheten av å overføre kunnskap om petroleumsutvinning i tillegg til teknologi og kapital, for å sikre at lavvelferdslandene skulle kunne utvikle en nasjonal oljesektor.¹⁵⁰ Flere av disse poengene stemmer godt overens med kravet om mottakerorientering av bistanden som var etablert på dette tidspunkt.

Noe stort fokus på samarbeid og kompetanseoverføring mellom offentlige institusjoner i giver og mottakerland finner jeg derimot ikke i denne studien. Aase og Olsen la først og fremst vekt på samarbeid med næringslivet, og da spesielt overføring av kompetanse fra norske kommersielle oljeselskaper til petroleumsrelaterte bedrifter i lavvelferdslandene. Her mente Aase og Olsen av norske bistandsmyndigheter kunne ha en meglerrolle, og bidra til å sikre de nasjonale interessene i mottakerlandene i møtet med norske oljeselskaper. Hovedmålet med bistanden burde i følge studien være å bidra til at næringslivet i mottakerlandet kunne sikre seg viktige oppgaver i oppbyggingen av petroleumsvirksomheten i landet.¹⁵¹ Aase og Olsen mente derimot at avklaring av juridiske og skattemessige forhold vis a vis oljeindustrien ikke burde være en sentral del av den norske petroleumsrelaterte bistanden.¹⁵² Sistnevnte er i strid med de ønsker om tett institusjonelt samarbeid og fokus på institusjonsbygging i mottakerland som dukket opp i den norske bistandspolitikken utover på 1990-tallet, og jeg finner ikke noe klart fokus på hvordan mosambikiske institusjoner selv skulle ta ansvar for egen utvikling i studien. Det kan sies at studien dermed hadde et fokus på mottakerorientering, men den savner i mine øyne de nødvendige grep for å tilfredsstillere kravet om mottakeransvar.

Da denne studien ble gjort i 1985 hadde norske bistandsmyndigheter siden flere år tilbake påbegynt de første petroleumsrelaterte bistandsprosjektene i Mosambik.¹⁵³ Det innledende samarbeidet var mellom OD og det mosambikiske statsoljeselskapet ENH, og hadde som

¹⁴⁹ Aase., Olsen 1985: s. 3ff.

¹⁵⁰ Aase., Olsen 1985: s. 12f.

¹⁵¹ Aase., Olsen 1985: s. 61.

¹⁵² Aase., Olsen 1985: s. 58.

¹⁵³ Norge har vært en hovedbidragsyter til petroleumssektoren siden 1980, og har siden 1983 bidratt med sektorstøtte. NORAD 2004: s. 1.

Kapittel 4: Verdens fattigste land – Mosambik og norsk bistand.

hovedmål å kartlegge og å legge til rette for en fremtidig kommersiell drift av gassfeltet Pande.¹⁵⁴ På dette tidspunktet var Mosambik som nevnt fortsatt i en borgerkrigssituasjon, noe som gjorde alt bistandsarbeid, fra nødhjelp til større utviklingsprosjekter, svært vanskelig. Bistanden var bygget opp i tre avtaleperioder fra 1983 til 1992, som totalt beløpte seg til 74,8 mill. NOK.¹⁵⁵ I denne perioden var den norske bistanden først og fremst knyttet til geologisk og geofysisk arbeid i tilknytning til gassfeltet Pande i Mosambik. Her hadde sovjetiske eksperter tidligere gjort arbeid, og norske eksperter ble nå trukket inn for få en bedre oversikt over petroleumstilgangene i disse feltene. Blant annet gjennomførte norske konsulentgrupper nye beregninger på omfanget av tilgangene i Pande-feltet og nye databaser med oversikt over geologiske data ble bygget opp. Konsulentene kom hovedsakelig fra OD, men også eksterne konsulenter ble brukt. Deler av de norske bistandsmidlene ble også brukt til å slukke en utblåsning som i 1991 hadde foregått i flere år i samarbeid med russisk/sovjetisk ekspertise. Dette bidro ytterligere til å styrke ENHs og Mosambiks posisjon som fremtidig energileverandør i det sørlige Afrika.¹⁵⁶ I løpet av denne første tiårsperioden med norsk bistand fikk ENH bygget opp en solid geologisk kunnskap, og den forbedrede kjennskapen til hvilke ressurser som fantes tilgjengelig i Mosambik ble siden et viktig verktøy for den videre utviklingen av petroleumsnæringen i landet. Et resultat av dette var også at mosambikiske myndigheter og ENH fikk bedre muligheter til å promotere Mosambiks petroleumstilganger utad til internasjonale petroleumsmiljøene.¹⁵⁷

Det ble under hele perioden gjort arbeid i forhold til å etablere et marked for omsetting av mosambikisk gass i fremtiden. Tidlig i 1990-årene ble det innledet et samarbeid med Sør-Afrika om oppbygging av en pipeline for eksport av gass til Sør-Afrika. Sør-Afrika kom utover på 1990-tallet å bli en viktig partner innen petroleumsutviklingen i Mosambik, både ved at Norge gjennomførte bistandsprosjekter i Sør-Afrika, og ved at Sør-Afrikanske selskaper ble involvert i den mosambikiske petroleumsvirksomheten.¹⁵⁸

Det overordnede målet med det petroleumrelaterte bistandsarbeidet var knyttet til reduksjon av fattigdom og nød i et av verdens fattigste land. Petroleumsnæringen ble i denne sammenheng sett på som en sektor i næringslivet som kunne gi svært høye inntekter, som

¹⁵⁴ Ibid.

¹⁵⁵ Norsk energi 2005: s. 56.

¹⁵⁶ Flemming m.fl. 2007: s 7.

¹⁵⁷ Flemming m.fl. 2007: s. 12.

¹⁵⁸ Flemming m.fl. 2007: s. 12f.

Kapittel 4: Verdens fattigste land – Mosambik og norsk bistand.

senere kunne bli kanalisert inn i andre velferdstiltak. Forhåpningen og målsettingene i samarbeidsavtalene var at en utvikling av denne sektoren til en godt regulert og kommersielt lønnsom industri ville gi den mosambikiske staten store inntekter som kunne komme befolkningen til gode.¹⁵⁹ Ønsket om en godt regulert næring som sikrer viktige nasjonale interesser i Mosambik står i viss grad i tråd med de norske ønskene om mottakerorientert bistand. En videre utvikling av petroleumsindustrien i Mosambik ville dessuten ha positive ringvirkninger i det mosambikiske samfunnet og bidra til å skape vekst og arbeidsplasser. I tråd med de sentrale norske bistandspolitiske målsettinger som jeg har beskrevet i kapittel 3 burde bistanden også ha fokus på humanitær, sosialt rettferdig og bærekraftig utvikling.

Ser man på de konkrete petroleumsrelaterte bistandstiltakene i denne perioden blir bildet mer komplisert i forhold til de bistandspolitiske målsettingene. Frem til midten av 1990-tallet hadde bistanden i første rekke en kommersiell karakter, rettet mot det mosambikiske statsoljeselskapet ENH. Dette for å legge forholdene til rette for en kommersielt lønnsom utvinning av petroleumsressursene i Mosambik.¹⁶⁰ Styrkingen av ENHs rolle som regulerende organ i den mosambikiske petroleumssektoren ble riktignok en del av bistanden til statsoljeselskapet, men noe direkte fokus på sosiale aspekter knyttet til det sivile samfunn finner man ikke i dette bistandssamarbeidet.¹⁶¹ I den forstand manglet den norske petroleumbistanden til ENH i denne perioden noen av de elementene som var ønsket i forhold til et godt styresett rettet mot det sivile samfunn, som ble fremhevet i forhold til målet om mottakerorientering.

Som vi har sett så pekte Aase og Olsen på at petroleumsnæringen var en sektor hvor Norge gjennom sine erfaringer som petroleumseksporterende land hadde spesielt gode forutsetninger til å dele med seg av den kunnskap og kompetanse som fantes i Norge. Dette ble også trukket frem i etableringen av det norske petroleumsrelaterte bistandssamarbeidet med Mosambik og står godt i tråd med de ønsker som senere ble slått fast i Nord-Sør-meldingen. I motsetning til hva som ble ønsket i Aase og Olsens studie så kom givene av den norske bistanden i første rekke til å befinne seg i offentlig sektor i form av institusjoner som OD. Den kommersielle

¹⁵⁹ UD/NORAD/ MINCOOP (Ministério de Cooperação): *Agreement between The Government of The Kingdom of Norway and The Government of The Republic of Mozambique regarding Development in the Petroleum Sector*, Mauto 1. Desember 1992.

¹⁶⁰ Bandlien, Lunøe 1999: s. 11.

¹⁶¹ Brochmann., Ofstad 1990: s. 99f.

delen av den norske petroleumsbransjen ble i liten grad involvert i den petroleumsrelaterte bistanden til Mosambik.

I tråd med Frelimos sosialistiske grunnprinsipper hadde Mosambiks petroleumssektor på 1980-tallet en organisasjonsstruktur etter modell av de sosialistiske kommandoøkonomiene. All aktivitet på petroleumsområdet ble i denne perioden styrt gjennom det statlige oljeselskapet ENH, som sto for både de regulerende og de kommersielle oppgavene innenfor sektoren. Dette gjaldt også for den mosambikiske petroleumsloven fra 1981, som ga ENH fullt ansvar for både de kommersielle og de regulerende funksjoner.¹⁶²

I 1992 besluttet de mosambikiske myndigheter, etter råd fra norske samarbeidsorganisasjoner på petroleumsområdet, å skille på de kommersielle og de regulerende delene av den mosambikiske oljenæringen.¹⁶³ ENHs regulerende funksjoner skulle nå tas over av et nytt direktorat kalt DNCH. I Norge hadde en slik organisasjonsstruktur – med et kommersielt uavhengig direktorat – blitt etablert for å regulere forholdet mellom ulike nasjonale og internasjonale aktører i oljeindustrien, samt for å regulere økonomiske, arbeidsmessige og miljømessige forhold i næringen.¹⁶⁴ Tanken i Mosambik var å skape et direktorat med en rolle ikke ulik den OD har i Norge, hvor det nye direktoratet kunne overvåke og regulere fremtidig kommersiell utbygging av petroleumsforekomstene i samarbeid med nasjonale og internasjonale oljeselskaper. Mellom 1992 og frem til DNCH ble etablert i 1994 utredet et team fra OD hvilke utfordringer arbeidsdelingen mellom ENH og DNCH ville medføre, og det ble utarbeidet en rapport som dannet noe av grunnlaget for den videre norske bistanden innenfor dette rammeverket.¹⁶⁵

Da ENH i tråd med petroleumsloven fra 1981 hadde enerett både hva gjaldt regulering og kommersiell utnyttelse av Mosambiks petroleumsressurser så ble en viktig oppgave i det videre bistandssamarbeidet å utvikle en ny petroleumslovgiving i Mosambik, som sikret DNCH viktige regulerende oppgaver. Her kom OD og norske kolsulenter utover på 1990-tallet til å delta med juridisk rådgiving i forhold til utarbeidelsen av det nye lovverket. Utarbeidelsen av det første utkastet til en ny petroleumslov gikk rask, og et første utkast ble

¹⁶² Flemming m.fl. 2007: s. 12

¹⁶³ Opplyst ved samtale med Farouk al-Kasim, september 2008.

¹⁶⁴ Flemming m.fl. 2007: s. 12.

¹⁶⁵ Melbye, Ellinor., Dahle Thor G., Kristiansen, Øystein.; *NPD Mozambique Project 1994/95 – Draft Report*, OD Mars 1995.

Kapittel 4: Verdens fattigste land – Mosambik og norsk bistand.

fullført på få måneder. Den videre prosessen kom derimot å ta mye lenger tid, og først i 2001 ble den nye mosambikiske petroleumsloven vedtatt i parlamentet.¹⁶⁶

Som følge av de organisatoriske endringene fulgte også en retningsendring i den norske petroleumbistanden til Mosambik, hvor fokus etter hvert kom å endre seg fra kartlegging og promotering av petroleumsressursene til å styrke det nye direktoratets kapasitet til å regulere næringen. Bistandssamarbeidet fikk som mål å legge til rette for at DNCH selv skulle ta ansvar for viktige ansvarsområder i fremtiden, ansvarsområder som frem til det daværende tidspunkt var blitt ivaretatt av ENH i samarbeid med norsk bistandspersonell. Nye samarbeidsavtaler mellom norske og mosambikiske myndigheter ble inngått for videre norsk bistand til DNCH. Disse avtalene kom i perioden 1993 til 2000 å beløpe seg til over 75 millioner norske kroner.¹⁶⁷ Dette siste arbeidet og hvordan sentrale bistandspolitiske prinsipper der ble trukket inn er objekt for mitt casestudium som følger i neste kapittel.

¹⁶⁶ Flemming m.fl. 2007: s. 12.

¹⁶⁷ Scanteam/COWI/The Bridge Group 2005: s. 61f.

Kapittel 5: Fra direkterot til direktorat? – Virkemidler i norsk bistand til DNCH, 1996-2002.

Vi har i de foregående kapitlene sett hvordan utviklingsteoretiske tilnærminger ble omdannet og operasjonalisert til bistandspolitiske prinsipper og virkemidler tilknyttet mottakerorientering, mottakeransvar og institusjonsutvikling. I dette kapitlet skal jeg gjøre et casestudium av den norske petroleumsrelaterte bistanden til DNCH i Mosambik i årene 1996-2002 og prøve å se hvordan og i hvilken grad disse prinsippene ble en del av dette bistandsprosjektet. På denne måten håper jeg å kunne se hvordan og i hvilken grad bistandspolitiske virkemidler ble tatt i bruk i Mosambik.

Kapitlet har en i hovedsak tredelt struktur. I del 5.1. går jeg gjennom de forberedende studiene som ble gjort i forkant av bistandsprosjektet, og som ble brukt som vurdering (appraisal) av hvor den norske bistandsinnsatsen skulle settes inn og hvordan den burde utformes. I del 5.2. tar jeg for meg avtalene og kontraktene mellom partene i bistandssamarbeidet og ser hvordan sentrale bistandspolitiske prinsipper ble trukket inn i disse. Del 5.3. tar for seg selve implementeringen av prosjektet og hvilke verktøy som der ble brukt. Viktigste hovedkilder for den siste delen vil være arbeidsplanene og årsrapportene fra bistandsprosjektet. Til sist følger en oppsummering av kapitlet.

5.1. Forberedende arbeid og utredninger

I Nord-Sør-meldingen påpektes at et første steg for å på en god måte kunne tilpasse bistanden til mottakerorganisasjonen var at det gjennomførtes grundige vurderinger av organisasjonen, dens funksjon i samfunnet, institusjonens ledelse og administrative struktur og institusjonens vilje til omstrukturering.¹⁶⁸ Dette er dette ting som også ble understreket i andre bistandsdokumenter, for å kunne etablere klare og målbare målsettinger i arbeidet, og for å lettere kunne vurdere bistandsbehovet. På denne måten ville norske bistandsmyndigheter sikre at institusjonsbygging og kompetansebygging ble basert på de faktiske behov i organisasjonen, og man forbedret mulighetene for en planlagt nedtrapping av bistanden.¹⁶⁹

¹⁶⁸ St. meld. nr. 51 (1991-1992): s. 226.

¹⁶⁹ Dvergsdal, 1998: s. 46

Anne Jenny Dvergsdal trakk også i sin studie av viktige bistandsdokumenter frem viktigheten av god kartlegging av mottakerorganisasjonen i tilknytting til vurderingen av et nytt bistandsprosjekt. Viktige elementer som i følge henne burde studeres var administrative rutiner, teknologisk, miljømessig, sosiokulturell og institusjonell bæreevne og økonomiske og politiske forhold.¹⁷⁰ Dvergsdal satte i sin avhandling også søkelys på hva slags elementer som burde være med i en slik analyse, med tanke på en implementering av ekspertbistand som effektivt bidrar til kompetanseoverføring og mottakeransvar. I følge Dvergsdal så konkluderte de norske giverorganisasjonene i mange slike utredninger ganske enkelt med at:

”[..., AF] det ikke fantes tilstrekkelig kvalifisert lokal arbeidskraft og at det derfor var behov for utenlandske eksperter. Analysene var som regel svake når det gjaldt å presisere årsaken til begrensinger hos den lokale arbeidskraften samt komme med forslag til forbedrende tiltak.”¹⁷¹

Videre understreket Dvergsdal viktigheten av å analysere arbeidskraftens sammensetning, kompetanse, lojalitet og arbeidsvilje i slike typer av forberedende evalueringer. Prosjektets utforming og utformingen av rådgivernes rolle bør i følge Dvergsdal ta utgangspunkt i kapasiteten som finnes, og hva som kan oppnås med hjelp av lokale krefter. Målet for bistanden må hele veien være å finne muligheter for å trekke ut de norske ekspertene, og dette bør i seg selv sees på som et suksesskriterium. Man bør også finne ut hvilke konkrete oppgaver utenlandske eksperter bør utføre i en overgangsfase, og når mottakerorganisasjonen kan utføre disse oppgavene selv.¹⁷²

Representanter for OD gjennomførte en studie av det institusjonelle rammeverket rundt petroleumsvirksomheten i Mosambik i 1994/95 og utarbeidet en kortfattet rapport ut fra dette arbeidet.¹⁷³ Jeg har hatt anledning å studere denne rapporten og dens innhold, og prøvd å analysere den i forhold til de bistandspolitiske prinsippene som på dette tidspunkt ble etablert. Selv om rapporten er kortfattet så gir den et lite innblikk i de institusjonelle utfordringene OD sammen med mottaker sto overfor i forhold til den fremtidige bistanden med å bygge opp det nyopprettede direktoratet DNCH. Rapporten trekker frem viktigheten av å få en nasjonal mosambikisk deltakelse i oppbyggingen av petroleumsnæringen, og viktigheten av å bygge

¹⁷⁰ Dvergsdal, 1998: s. 39.

¹⁷¹ Dvergsdal, 1998: s. 55.

¹⁷² Dvergsdal, 1998: s. 56f.

¹⁷³ Melbye m.fl. 1995.

opp den nødvendige kompetanse og teknologi i landet slik at også mosambikiske organisasjoner kunne ta en aktiv del i utviklingen av næringen. Samtidig peker likevel rapporten på at det var av betydning å trekke inn internasjonale aktører i arbeidet, både for å bidra med kompetanse og for å spre den økonomiske risikoen i oppbyggingen av en industri som ville kreve store investeringer.¹⁷⁴ Rapporten tar opp viktige reformer og elementer som ekspertgruppen så på som nødvendige for å styrke den institusjonelle kapasiteten og handlekraften til DNCH og andre institusjoner som var tilknyttet petroleumsnæringen i Mosambik. Rapporten beskriver et DNCH som i fremtiden ønsket å ha en rolle ikke ulik den OD hadde i Norge, med hovedoppgaver som kontroll over petroleumstekniske databaser, å sette standarder for oljeselskapenes operasjoner i landet, samt å delta i arbeidet med å utarbeide et revidert lovverk for sektoren.¹⁷⁵

DNCH var på dette tidspunktet en helt nyopprettet organisasjon med kun en håndfull ansatte. Organisasjonens fremtidige kapasitet ville dermed være sterkt avhengig av hva slags personell man i fremtiden ville være i stand til å rekruttere. Nettopp dette kom også å by på betydelige problemer i fremtiden. I rapporten gjengis DNCHs planer om å vokse til en organisasjon med 40-50 ansatte i løpet av de nærmeste årene, og mange av de forslag til fremtidig bistand som rapporten presenterte tok utgangspunkt i fremtidig opplæring av dette personellet.¹⁷⁶ ODs rapport peker på at det var viktig å la det formelle ansvaret for arbeidet med å bygge opp DNCH og dens oppgaver ligge hos mosambikere, og at det var et prinsipp som burde opprettholdes selv om det kunne medføre at ting tok lengre tid enn hva det ville gjort dersom man overlot ansvaret til utenlandske eksperter. I tråd viktige bistandskriterier så la rapporten vekt ved en tydelig definering av rollen til de eksterne konsulentene, for å unngå at de utenlandske ekspertene skulle bli en uunnværlig del av organisasjonen:

”The scope of work for a consultant should be limited to the execution of specified tasks under the control of the responsible institution, in order to ensure that the service is carried out in accordance with policies and priorities set forth by the authorities”¹⁷⁷

¹⁷⁴ Melbye m.fl. 1995: s. 23f.

¹⁷⁵ Melbye m.fl. 1995: s. 3f.

¹⁷⁶ Ibid.

¹⁷⁷ Melbye m.fl. 1995: s. 33.

Rapporten har også et fokus på opplæring av lokalt personell og å gi de ansatte muligheten til å få kompetanse gjennom jobberfaring. Ekspertgruppen foreslo et opplæringsprogram basert på et direkte institusjonelt samarbeid mellom DNCH og en annen organisasjon med erfaring innenfor feltet (implisitt OD) som kunne gi personellet i DNCH viktig kompetanse og delte erfaringer. Hovedelementer i disse programmene burde i følge rapporten baseres på at norske rådgivere kom til Mosambik i korte perioder for å delta med å utarbeide arbeidsplaner for de DNCH ansattes oppgaver i Mosambik, for å så la det lokale personellet arbeide selvstendig i periodene mellom. Videre blir det presentert som ønskelig med grunnleggende kurs i bl.a. økonomi, juss, HMS og andre relevante fagfelt.¹⁷⁸

Det ble også trukket frem som viktig at DNCH fikk bygget opp de tilstrekkelige databaser og analytiske verktøy for å få en nasjonal oversikt over petroleumsvirksomheten i landet. Å bygge opp og vedlikeholde slike databaser krever svært store økonomiske og teknologiske ressurser, og stiller også svært høye kompetansekrav til personellet som skal behandle og tolke slike data. Som tidligere nevnt hadde norsk teknisk personell tilknyttet OD og oljeselskapene arbeidet med kartlegging av petroleumsressursene i Mosambik i en årrekke i samarbeid med ENH. Å få overført disse dataene og kompetansen til å behandle dem til DNCH ble i rapporten sett på som en stor utfordring. I denne sammenheng ble det også understreket at disse endringene måtte gå parallelt med en juridisk prosess hvor skillet mellom ENH og DNCH ble befestet i en ny og oppdatert mosambikisk petroleumslovgiving.¹⁷⁹

DNCHs eget anslag på vekst i personell skulle dog vise seg å være urealistisk. En statlig mosambikisk stopp i alle offentlige ansettelser, sammen med enkelte frafall hos det allerede eksisterende personellet i DNCH førte til at organisasjonen utover hele 1990-tallet forble temmelig liten.¹⁸⁰ I rapporten ble det riktignok pekt på at "A general problem exists of recruiting skilled personell to government institutions"¹⁸¹, men rapporten presenterer i liten grad hva slags tiltak som burde gjøres for å øke denne kapasiteten. Det kan altså fremstå som om giversiden på dette tidspunkt hadde liten oversikt over mulighetene for rekruttering av kompetent personell til DNCH, noe som kan ha virket uheldig i forhold til de planleggingen av bistandstiltakene. Hva som også kan nevnes i denne sammenheng er at rapporten ikke

¹⁷⁸ Melbye m.fl. 1995: s. 28.

¹⁷⁹ Melbye m.fl. 1995: s. 29.

¹⁸⁰ Etter samtale med Øystein Kristiansen, OD, September 2008.

¹⁸¹ Melbye m.fl. 1995: s. 22.

studerte kapasiteten og nivået i mosambikiske og andre regionale utdannings- og forskningsinstitusjoner i noen særlig utstrekning. Da man i første rekke baserte seg på å rekruttere nytt personell fra den type institusjoner, så ville det i mine øyne vært et behov for å i større studere de lokale utdanningsinstitusjonenes kapasitet og evne til å utdanne personer med den nødvendige kompetanse til å besette fremtidige stillinger i DNCH. Videre burde det i større grad ha blitt vurdert i hvilken grad det ville være nødvendig å bistå med utenlandsk kompetanse allerede på utdannings- og rekrutteringsnivået. Rapporten fikk slik jeg leser den problemer med å stille konkrete spørsmål om hvilke mål som faktisk var realistisk gjennomførbare ved bruk av lokal arbeidskraft på kort eller mellomlang sikt, og hvor det var nødvendig med langsiktige bistandstiltak. Rapporten beskriver i større grad hvor det var behov for ulike tiltak enn å studere hva slags kapasitet som faktisk fantes i DNCH til å gjennomføre disse tiltakene. Dette kan ha virket uheldig i forhold til den videre utformingen av prosjektene.

I 1996 gjennomførte Einar H. Bandlien på oppdrag av NORAD en vurdering av hva den videre norske petroleumbistanden burde inneholde, med henblikk på en videreføring av den norske petroleumsrelaterte bistanden til Mosambik.¹⁸² Også i denne vurderingen ble det vist til at den videre norske bistandsinnsatsen på området burde fokusere på å bygge opp det institusjonelle rammeverket rundt næringen i Mosambik. Bandliens rapport sier at den norske bistandens hovedoppgave burde være:

*“to assist the Mozambique Government in establishing and maintaining government functions for efficient petroleum resource management. This will in return optimise the value of the prospective petroleum resources.”*¹⁸³

Den norske bistanden burde altså konsentrere seg om de sentrale forvaltningsfunksjoner innenfor den mosambikiske petroleumsnæringen. Dette er i tråd med Nord-Sør-meldingens ønske om å styrke lokale institusjoner i mottakerlandet slik at disse selv kan ta ansvar for utviklingen av landet, i dette tilfellet utviklingen av Mosambiks petroleumsindustri.¹⁸⁴

Bandliens rapport tok i likhet med den tidligere nevnte rapporten opp fordeling av makt og ansvar mellom MIREME, DNCH og ENH. Bandlien pekte på at dette burde baseres på hva

¹⁸² Bandlien, 1996.

¹⁸³ Bandlien, 1996: s. 11.

¹⁸⁴ St. meld. nr. 51 (1991-1992): s. 224f.

han kalte realistiske løsninger basert på datidens situasjon i Mosambik.¹⁸⁵ Det burde bl.a. tas hensyn til at det var stor mangel på personer med petroleumskompetanse i Mosambik i forhold til rollefordelingen mellom de ulike institusjoner. Det fantes i følge studien verken kapasitet eller behov for å bygge opp en dobbel kapasitet innenfor næringen på det daværende tidspunkt. Rapporten peker på behovet for en overgangsperiode hvor ENH fortsatt burde utføre noen av de arbeidsoppgaver DNCH senere skulle utføre, slik at DNCH fikk muligheten til å bygge opp sin kapasitet samtidig som ENH fant sin nye rolle som kommersielt oljeselskap. Bandlien foreslo en institusjonell modell hvor ENH inntil videre ville beholde hovedansvaret for teknisk evaluering og kontroll over petroleumstekniske data, og hvor DNCH fikk som hovedoppgave å oversette de tekniske funn til politiske anbefalinger. På denne måten kunne DNCH innledningsvis klare seg med et lite antall personell.¹⁸⁶

I likhet med den tidligere utredningen så tok også Bandlien i hovedsak for seg de organisatoriske utfordringene knyttet til reguleringen av Mosambiks petroleumsindustri, og hvordan norske organisatoriske erfaringer kunne komme til nytte i denne prosessen. Ei heller Bandlien går i særlig grad i dybden på hva slags type norsk bistand som var påkrevd for å løse disse utfordringene, og hvilken omfatning den burde ha. Han går heller ikke direkte inn på hva slags oppgaver norske rådgivere og eksperter kunne gå inn å utføre, og hvilke oppgaver det allerede fantes lokal kompetanse til å utføre. Riktignok fremstår Bandliens modell for institusjonell rollefordeling og arbeidsoppgaver som mer realistisk i forhold til den mosambikiske kapasiteten på dette området. Bandliens mer moderate anslag på vekst i DNCH fremstår som mer realistisk enn det anslaget på 40-50 personer som DNCH selv presenterte i forbindelse med den tidligere utredningen i 1994.¹⁸⁷ Hvordan disse utredningene innvirket i utformingen av det videre bistandsarbeidet er en av tingene jeg skal se på i det følgende.

5.2. Struktur og innhold i avtaleverket.

I lys av de nevnte utredningene ble det lagt opp til et fortsatt bistandssamarbeid mellom Norge og Mosambik i petroleumssektoren. Samarbeidet ble satt opp gjennom ulike avtaler mellom norske UD, NORAD, OD og deres mosambikiske motparter i form av det mosambikiske mineral- og energidepartementet MIREME, det nyopprettede mosambikiske kull- og oljedirektoratet DNCH samt det mosambikiske statsoljeselskapet ENH.

¹⁸⁵ Bandlien, 1996: s. 12f

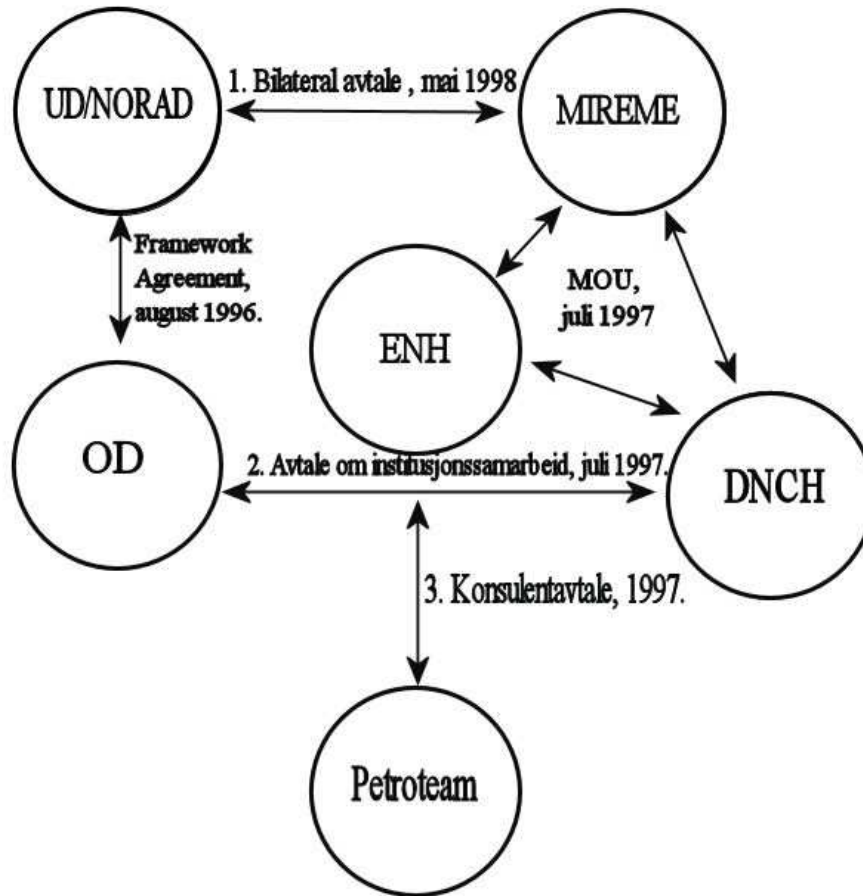
¹⁸⁶ Bandlien, 1996: s. 21f.

¹⁸⁷ Ibid.

Disse avtalene ble satt opp i årene fra 1996-1998 og var planlagt å vare til år 2000 med et budsjett på ca. 40 mill. NOK. Grunnet visse forsinkelser i arbeidet knyttet til manglende rekrutteringskapasitet i DNCH samt den politiske behandlingen av den nye petroleumsloven i Mosambik ble avtaleperioden videre forlenget frem til år 2002. I tillegg til disse avtalene ble det gjort avtaler med ulike konsulenter som kom å viktige oppgaver i bistandsarbeidet. Det viktigste av disse var det Stavanger-baserte konsulentfirmaet Petroteam, men også andre konsulenter ble brukt. Disse konsulentavtalene vil jeg komme tilbake til. Jeg har gjennom OD og den norske ambassaden i Maputo fått tilgang til de viktigste delene av det nevnte avtaleverket, og jeg vil i det følgende studere hvordan disse avtalene sto i forhold til kravet om mottakeransvar og andre viktige bistandspolitiske krav.

5.2.1. Overordnet rammeverk og avtalestruktur.

Jeg vil først studere strukturen og rollefordelingen i avtaleverket. Denne kan grafisk illustreres slik:



1. Bilateral avtale mellom de to lands myndigheter, ved UD/NORAD på giversiden og MIREME på mottakersiden.¹⁸⁸
2. Avtale om institusjonssamarbeid mellom direktoratene OD og DNCH.¹⁸⁹
3. Konsulentavtale mellom OD, Petroteam og DNCH (representert ved OD).¹⁹⁰

¹⁸⁸ UD/NORAD/MIREME: *Agreement between The Government of the Kingdom of Norway and The Government of the Republic of Mozambique regarding Development in the Petroleum Sector*, Maputo 13. May 1998. Tilsendt fra den Norske Ambassade i Mosambik.

¹⁸⁹ OD/DNCH: *Agreement between The Norwegian Petroleum Directorate (NPD) Ministry of Mineral Resources and Energy National Directorate for Coal and Hydrocabons (NDCH) (Direcção Nacional de Carvão e Hidrocarbonetos (DNCH))*, Stavanger/Maputo 8/7-30/7 1997. Tilsendt fra den Norske Ambassade i Mosambik. Se vedlegg 1.

¹⁹⁰ OD/Petroteam: *Contract between The Norwegian Petroleum Directorate (hereinafter called the Directorate and Petroteam (hereinafter called the Contractor) concerning the financing and implementation of the project Institutional and Regulatory Development and General Advisory Services to the National Directorate for Coal and Hydrocarbons Mozambique (hereinafter called the Project)*, Stavanger 1997. Tilsendt fra den Norske Ambassade i Mosambik.

Avtale nummer én (1) var den overordnede avtalene mellom de to lands regjeringer om fortsatt bistand, representert gjennom UD/NORAD (ved den norske ambassaden i Maputo) og MIREME. Avtale nummer to (2) var samarbeidsavtalen mellom de to lands oljedirektorater, OD i Norge og DNCH i Mosambik. Denne avtalen regulerte det direkte samarbeidet mellom de to institusjonene og hvilke oppgaver og forpliktelser de to institusjonene hadde i forhold til hverandre. Avtale nummer tre (3) var en konsulentavtale mellom OD og Petroteam om konsulentbistand til OD og DNCH tilknyttet arbeidet. I tillegg til disse tre viktige avtalene ble det gjort interne avtaler på giversiden i Norge og mottakersiden i Mosambik mellom de ulike involverte institusjonene, som regulerte forholdet dem imellom.¹⁹¹ Under hele perioden opprettholdt også norske bistandsmyndigheter sitt samarbeid med ENH.

Som man kan se av figuren så ble det i oppbyggingen av strukturen for samarbeidet praktisert et slags nærhetsprinsipp, hvor samarbeidet ble flyttet til lavest mulig nivå og koblet til to institusjoner som hadde en noenlunde likeverdig funksjon. Samarbeidsorganisasjonene bygget på en struktur hvor de involverte institusjoner selv gjorde de nødvendige avtaler med sine motparter, og at disse institusjoner selv utarbeidet rammeverket for sitt eget arbeid. NORAD og MIREME fikk med en slik oppbygging overordnede og tilbaketrukne roller som koordinatorene, uten noen direkte involvering i det praktiske bistandssamarbeidet mellom de to lands direktorat. Til dette koordinerende arbeidet brukte NORAD i så stor grad som mulig sitt feltkontor ved norske ambassaden i Maputo.¹⁹² Det praktiske bistandsarbeidet ble først og fremst regulert gjennom avtalen mellom OD og DNCH, samt de eksterne konsulentene disse institusjonene valgte å opprette samarbeidsavtaler med.

Oppbyggingen åpnet for en stor kontaktflate mellom OD og DNCH, og som skulle virke så ukomplisert som mulig. På denne måten ville det være det mulig å sikre minst mulig avstand mellom giver og mottaker i forhold til institusjonenes arbeidsoppgaver og funksjon, og mulighetene til en identifisering de to institusjoner imellom ble økt. Dette er elementer som i mine øyne bør være viktige for å sikre en effektiv overføring av kompetanse og for å lokalt eierskap i bistandssamarbeidet, noe som øker mulighetene for en effektiv ivaretagelse av prinsippet om mottakeransvar. Denne utformingen av bistandssamarbeidet som et direkte

¹⁹¹ Bl.a.: NORAD/NPD: *Framework Agreement between NORAD and NPD*, 19. August 1996, og DNCH/ENH: *Memorandum of Understanding between DNCH and ENH regarding the organisation of Functions of Government in the Petroleum Sector to be performed by ENH on behalf of DNCH*, Juli 1997.

¹⁹² Flemming m.fl. 2007: s. 47.

institusjonelt samarbeid mellom de to direktoratene var også i tråd med de føringer som ble lagt i Nord-Sør-meldingen og i Alstadheim-rapporten. Metoden ble i norsk bistandssammenheng på 1990-tallet ble kjent som *Norgesaksen*.¹⁹³ Alstadheim-utvalget foreslo også i sin rapport at NORAD burde ha en tilbaketrukket rolle i forhold til planlegging og gjennomføring av bistandsaktivitetene, og at NORADs rolle først og fremst burde være som finansierende og overvåkende myndighet. På denne måten kunne man ifølge rapporten øke den faglige kompetansen i bistandsarbeidet. Alstadheim-rapporten sier at:

”Kommisjonen har samtidig foreslått at flere innsatsområder kan forvaltes av andre fagorganer utenfor NORAD selv, uten at dette fritar NORAD for sitt forvaltningsansvar.

Flere av de foreslåtte programpostene innen det nye bistandsbudsjettet bør vurderes administrert av andre institusjoner i Norge, og med relevant faglig basis og tilstrekkelig bistandsfaglig kompetanse.

[..., AF]

Slik desentralisering av den praktiske gjennomføring av bistandsbudsjettet kan bidra til å styrke det faglige innholdet i virksomheten, samtidig som det bidrar til å trekke inn større deler av det norske samfunnet i et aktivt sør-engasjement.”¹⁹⁴

Også i mine øyne var dette viktige tiltak for å implementere ønsket om mottakeransvar, da man på denne måten i større grad ga de faglige myndigheter i giver og mottakerlandet muligheten til å selv identifisere sine behov.

Bruken av eksterne konsulenter kompliserte rammeverket for bistandssamarbeidet. For å sikre kravet om mottakeransvar så burde bruken av eksterne konsulenter slik jeg ser det i utgangspunktet blitt holdt på et moderat nivå, og de burde ha en klar rollefordeling og tydelige oppgaver i forhold til mottaker. Dette vanskeliggjøres dersom flere ulike aktører trekkes inn i bistandssamarbeidet, og krever ytterligere ressurser i forhold til å vurdere disse ekspertens rolle i samarbeidet. Bruk av eksterne rådgivere og eksperter kan også bidra til å redusere den direkte institusjonelle kontakten mellom giver og mottakerorganisasjon, noe som i dette tilfellet kan ha vanskeliggjort utvekslingen av kompetanse og erfaringer mellom OD og DNCH. Dette kan også ha svekket mulighetene for mottakerstyring av prosjektet, da mottaker med dette fikk ytterligere norske og/eller utenlandske aktører å forholde seg til.

¹⁹³ Liland., Kjerland 2003: s. 161ff.

¹⁹⁴ NOU 5:1995: s. 191.

Jeg skal nå se på innholdet i avtalene for å se hvorvidt disse er satt opp på en slik måte at de gir rom for mottakeransvar og oppbygging av institusjonell kapasitet i mottakerorganisasjonene. Jeg konsentrerer meg om nevnte bilaterale avtale mellom UD/NORAD og MIREME, avtalen om institusjonelt samarbeid mellom OD og DNCH samt konsulentavtalen mellom OD og Petroteam.

5.2.2. UD/NORAD og MIREME – Den bilaterale avtalen.

Ser man på den bilaterale avtalen mellom Norges og Mosambiks myndigheter (1) blir prinsippet om mottakeransvar tidlig trukket inn som en del av prosjektet.¹⁹⁵ Avtalens artikkel I sier at : ”The Goal of the Programme is to enable Mozambique to manage the petroleum resources in the best national interests.”¹⁹⁶ Videre sier artikkel II at: ”The Ministry shall through [DNCH, A.F.] have the overall responsibility for the implementation of the Programme.”¹⁹⁷

Oppgavene og ansvarsområdene til Norge og Mosambik blir videre utdypet i artiklene III og IV. I følge artikkel IV begrenses givers rolle først og fremst til finansielle oppgaver samt oppgaver knyttet til overvåking av programmet. Giver ble her også gitt retten til å trekke tilbake støtte, for eksempel dersom programmet utviklet seg i en uheldig retning eller om den økonomiske styringen av prosjektet viste seg som utilfredsstillende. Mosambiks ansvarsområder som mottaker blir også utdypet, og mottaker ble tildelt hovedansvar for planlegging, administrasjon og implementering av programmet, i tillegg til hovedansvaret for å legge de praktiske forhold til rette for gjennomføring av programmet.¹⁹⁸

Avtalen la altså opp til at NORAD som giver skulle ha en tilbaketrasket rolle i bistandsarbeidet, noe som virker i tråd med kravet om mottakeransvar. Samtidig fikk NORAD muligheten til å trekke tilbake bistand dersom prosjektets utvikling ikke tilfredstilte norske krav. Denne avveiningen mellom mottakeransvar og krav om godt styresett er som tidligere nevnt et sentralt dilemma i denne sammenheng, og det kan ofte være store utfordringer tilknyttet det å vurdere disse to kravene opp mot hverandre. Jeg har tidligere vist til at klare og

¹⁹⁵ Representert ved NORAD/Den norske ambassaden i Maputo, og MIREME

¹⁹⁶ UD/NORAD/MIREME 1998: Art. I

¹⁹⁷ UD/NORAD/MIREME 1998: Art. II

¹⁹⁸ UD/NORAD/MIREME 1998:hhv. Art III og IV.

tydelige målsettinger, formuleringer og en tydelig rollefordeling mellom partene i bistandsprosjektet har blitt sett på som viktige verktøy for å kunne gjøre slike vurderinger.

De sentrale komponenter i bistandsprosjektet slik de presenteres i den bilaterale avtalen var i hovedsak de samme som ble presentert i den tidligere nevnte evalueringen fra 1996.¹⁹⁹ Disse komponentene fremstår som svært generelle, og det virker derfor problematisk å bruke den bilaterale avtalen som et konkret verktøy for å sikre sentrale bistandsmål om kompetanseoverføring og mottakeransvar. Målsetningene for programmet presentertes mest i generelle ordelag om hvordan DNCH burde utvikle seg, uten å gå konkret inn på hva den norske bistanden skulle bestå av. Dette kan ha redusert mulighetene for å utvikle konkrete bistandsmål, og mulighetene for å vurdere når den norske bistandsinnsatsen kunne reduseres og ansvar overlates til mosambikiske krefter.

I følge artikkel II i avtalen så skulle de øvrige rammene for arbeidet legges til et årsmøte mellom partene. Her skulle eventuelle endringer i planer diskuteres, og budsjett og årsplaner godkjennes og muligheter gis for å diskutere andre viktige aspekter ved det videre arbeidet. Møtet skulle i følge avtalen være innkalt og *chaired* av DNCH og skulle inkludere representanter fra både giver og mottakersiden i samarbeidet. Møtet skulle i følge avtalen ta utgangspunkt i de planer for videre arbeid som var utarbeidet av mottakerorganisasjonene. I avtalen ble det med andre ord lagt opp til at de mosambikiske myndigheter i disse møtene skulle ha et ansvar både innenfor utforming av strategier og arbeidsplaner sammen med de norske organisasjonene. Det at DNCH skulle være møteleder tyder på et ønske om at DNCH selv burde beholde viktige initiativer. Det fremstår også som om NORAD og norske myndigheter i tråd med prinsippet om mottakeransvar skulle ha et redusert ansvar i forhold til planlegging og implementering av bistandsarbeidet.²⁰⁰

Senere evalueringer har kommet med kritikk mot disse årsmøtene, og har hevdet at de i for stor grad var giverdominerte, og at giverorganisasjonene (bl.a. NORAD og OD) i for stor grad utformet de dokumentene som satte agendaen for årsmøtene.²⁰¹ Dette kan ha ført til at DNCH ikke i tilstrekkelig grad fikk muligheten til selv å identifisere sine behov, og at arbeidsplanene

¹⁹⁹ Programkomponentene ble oppgitt som: "Legal/regulatory framework, policy/licensing strategy, prototion, negotiation/licensing, supervision of petroleum operation, resource assessment, data manegment, institutional support." UD/NORAD/MIREME 1998: Annex I, jfr. Bandlien 1996: s. 3.

²⁰⁰ UD/NORAD/MIREME 1998: Art. II og VII

²⁰¹ Flemming m.fl. 2007: s. 34.

dermed ikke fikk den nødvendige klarhet i redegjørelsene av bistandsbehovet som ofte er nødvendig for å effektivt og målrettet overføre kompetanse til mottaker. Jeg skal senere ta for meg arbeidsplaner og årsrapporter for å se hvordan de sto i tråd med slike krav.

5.2.3. OD og DNCH – Direkte institusjonelt samarbeid?

Avtalen om institusjonelt samarbeid mellom OD og DNCH (3) regulerte mer av innholdet og samarbeidsmåtene mellom de to institusjonene som skulle implementere arbeidet. Som tidligere nevnt var denne rollefordelingen mellom overordnede/koordinerende og underordnede organisasjoner i tråd med ønsket om mottakeransvar. Avtalen presenterer kort de viktigste fokusområdene for bistandssamarbeidet, men henviser videre til arbeidsplanene for en grundigere gjennomgang av dette.²⁰² Innholdet i disse arbeidsplanene kommer jeg tilbake til i kapittel 5.3.

Institusjonsavtalens Artikkel 2, under tittelen ”MODE OF CO-OPERATION”, presenterer årsmøtet mellom OD og DNCH som en viktig arena for utformingen av samarbeidet mellom de to institusjonene. I dette møtet skulle ifølge kontrakten viktige arbeidsdokumenter som arbeidsplaner og budsjett utarbeides i felleskap mellom de to organisasjonene. Disse dokumentene skulle senere danne grunnlaget for vedtak i det tidligere nevnte årsmøtet mellom DNCH og NORAD.²⁰³ Avtalen slo også fast at DNCH skulle ha hovedansvar for å produsere og koordinere den nødvendige dokumentasjonen tilknyttet dette årsmøtet. Denne samarbeidsformen ga i mine øyne gode muligheter for å oppnå mottakeransvar og lokalt eierskap i prosjektet, da utformingen av arbeidet ble lagt til et lavest mulig nivå hvor DNCH ble gitt gode muligheter til å spille en rolle i prosjektutformingen. Likevel fremstår det som det et problem at avtalen ikke tydelig nok spesifiserer OD og andre giverorganisasjoners oppgaver. Selv om DNCH i avtalen ble tildelt viktige oppgaver i tilknytting til møtevirksomheten så sas det lite om hva slags assistanse OD skulle utføre under møteforberedelsene. Man kan for eksempel stille spørsmål ved hvorvidt produksjon av viktige dokumenter skulle utføres av lokalt mosambikisk personell alene, og i hvilken grad norske rådgivere i eller tilknyttet DNCH kunne trekkes inn i dette arbeidet. Her ville en tydeligere utforming av rollene de to partene imellom i avtaleverket bidratt til å styrke prinsippet om mottakeransvar.

²⁰² UD/OD/MIREME/DNCH 1997: Art. 1.

²⁰³ UD/OD/MIREME/DNCH 1997: Art. 2.1.

I avtalen er det også tatt med to artikler som tar for seg ODs og DNCHs forpliktelser og rettigheter i samarbeidet.²⁰⁴ Disse artiklene tar i svært kortfattede ordelag opp enkelte praktiske forpliktelser til de to organisasjoner. OD ble pålagt å stille kompetent personell til rådighet, eller å fremskaffe konsulenter som med tilfredsstillende kompetanse. DNCH pålas å stille de praktiske nødvendigheter til rådighet, som arbeidslokaler, transport og kommunikasjon. Disse artiklene var i mine øyne alt for generelle og sier egentlig svært lite om hvilket ansvar og hvilke forpliktelser de to partene hadde i forhold til hverandre under gjennomføringen av prosjektet. I forhold til prinsippet om mottakeransvar så burde avtalen her gått langt grundigere inn på hvilket ansvar de ulike parter hadde, og hvilke oppgaver de norske rådgiverne skulle utføre. Med en slik utforming ville det i mine øyne vært lettere å planlegge arbeidet slik at man fikk en god balanse mellom konkrete arbeidsoppgaver og den fleksibilitet som også var påkrevd i arbeidet. Slik artiklene 3 og 4 fremstår i denne avtalen ble det opp til personene selv å finne sin rolle i arbeidet, noe som stilte store krav til personellens evne til selv å identifisere viktige bistandsbehov og hva som krevdes fra giver og mottaker for å tilfredsstille disse behovene.

I forhold til finansieringen av prosjektet ble det avtalt at OD skulle sende sine regninger til DNCH, hvorpå DNCH hadde hovedansvaret for betalingene. Fra 1998 av ble det lagt opp til at NORAD skulle overføre økonomiske ressurser til DNCH kvartalsvis, hvoretter DNCH selv fikk ansvaret for å gjennomføre betalinger til OD. Dog ble det i avtaleverket lagt inn en overgangsordning hvor betalingene i 1997 ble gjennomført av NORAD etter forespørsel fra DNCH.²⁰⁵ Grunnet forsinkelser tilknyttet den bilaterale avtalen ble denne overgangsperioden senere forlenget med 6 måneder frem til juli 1998.²⁰⁶ Denne ordningen fremstår som godt forankret i forhold til kravet om mottakeransvar, både hva gjelder nødvendigheten av å tilpasse bistanden etter de rådende forhold og hva gjelder Nord-Sør-meldingens ønske om at mottaker så fremt det var forsvarlig også burde ha det økonomisk hovedansvaret for bistanden.²⁰⁷ På denne måten fikk mottaker større muligheter til å inkludere bistandsprosjektet i sine egne prioriteringer.

²⁰⁴ UD/OD/MIREME/DNCH 1997: Art. 3 og 4.

²⁰⁵ UD/OD/MIREME/DNCH 1997: Art. 6.2.

²⁰⁶ UD/OD/MIREME/DNCH 1997: Art. 4.1.

²⁰⁷ St. meld. nr. 51 (1991-1992): s. 223.

5.2.4. Konsulenten Petroteam.

Som tidligere nevnt så ble også eksterne konsulenter trukket inn i arbeidet, hvorav en av de viktigste var firmaet Petroteam i Stavanger. Jeg har også fått tilgang til denne konsulentavtalen, som OD signerte på vegne av DNCH.²⁰⁸ Også denne avtalen fremstår som temmelig fleksibel. Konsulentenes oppgaver skulle i følge oppgaven ta utgangspunkt i de punkter som ble etablert i arbeidsplanene. Utover dette sier avtalen at: ”The final programme executed will be under continuous development depending on the need of the Client [DNCH, AF].”²⁰⁹ Konsulentbruken i denne avtalen fremstår dermed som i hovedsak behovsdrivet, uten at det i forkant fantes noen klar plan for hvilke arbeidsoppgaver konsulenten skulle utføre i forhold til ODs og DNCHs ansvarsområder. Arbeidsoppgavene skulle i stedet koordineres av de tre institusjonene i felleskap i en felles styringsgruppe av bestående av ledere i OD, DNCH og Petroteam.²¹⁰

Slik bruk av eksterne konsulenter har blitt kritisert i forhold til kravet om mottakeransvar, da utstrakt bruk av konsulenter kan redusere den direkte institusjonelle kontakten mellom de implementerende institusjoner. Dvergsdal peker på at bruk av slik og annen ekspertbistand krever klart definerte oppgaver og roller for eksperten. Dette for å unngå at konsulenten ender opp med å utføre oppgaver som går utover selve bistandsprosjektet, og utfører oppgaver som mottakerinstitusjonen selv burde utført.²¹¹ Hovedbegrunnelsen for slik konsulentbruk i denne sammenhengen var at OD på dette tidspunkt hadde en eller annen form for samarbeid med omkring 15 land og internasjonale organisasjoner. Med de personellmessige begrensinger som fantes i OD ble det derfor nødvendig å spre arbeidsmengden utover til å også inkludere eksterne konsulenter. Man kan altså snakke om et *volumpress* i giverorganisasjonen om å gjennomføre et stort antall bistandstiltak.²¹² Dette volumpresset kan ha gått ut over mulighetene til å opprettholde et så tett og direkte institusjonelt samarbeid som ellers kunne vært ønskelig.²¹³

²⁰⁸ OD/Petroteam 1997.

²⁰⁹ OD/Petroteam 1997: Section 1.

²¹⁰ Personene var hhv. Øystein Kristiansen (OD), Arsenio Mabote (DNCH) og Farouk al-Kasim (Petroteam). OD/Petroteam 1997: Section 5.

²¹¹ Dvergsdal 1998: s. 59.

²¹² Kvangraven beskriver volumpress som et press overfor giverorganisasjonene om å gjennomføre et stort antall tiltak for å bruke opp bistandsmidlene. Dette kan forklare de mange engasjementer. Kvangraven 1998: s. 38

²¹³ Flemming m.fl. 2007: s. 53.

5.3 Implementeringen av prosjektet.

Den norske bistanden til DNCH var i hovedsak knyttet til målsettinger om å overføre kompetanse til mottakerorganisasjonen for å øke DNCHs institusjonelle kapasitet. Fokuset var derfor på norsk kompetanse og menneskelige ressurser. Materiell bistand hadde en mindre rolle i arbeidet, selv om unntak finnes bl.a. innenfor teknisk bistand omkring produksjon og lagring av ulike typer av petroleumstekniske data. Jeg skal i det følgende bruke arbeidsplanene og årsrapportene fra årene 1996-2000 for å studere gjennomføringen av bistandstiltakene. Fokuset vil være å studere arbeidet i forhold til bistandsmål som institusjonsutvikling og gjennomføring av mottakeransvar.

Et hovedproblem i forhold til bruk av eksperter og rådgivere fra giverland i samarbeid med mottakerorganisasjonene er at de skal bistå slik at institusjonen skal gjennomføre det planlagte bistandsprosjektet, samtidig som ekspertene skal sørge for at institusjonen i fremtiden skal kunne utføre den samme virksomheten uavhengig av bistand. Samtidig som ekspertene skal gjøre en jobb skal de altså gjøre seg selv overflødige. Jeg har tidligere tatt opp Nord-Sør-meldingens poenger om at bruk av utenlandske eksperter kunne bidra til å undergrave mottakerinstitusjonene dersom de ikke gas en rolle som var integrert i de eksisterende planer og prioriteringer hos mottaker. Nord-Sør-meldingen pekte også på viktigheten av å unngå at bistandsorganisasjonene bygget opp alternative strukturer som gikk utenfor de eksisterende strukturer i mottakerapparatet. Dvergsdal viser til at metodene for kompetanseoverføring og utfasing av eksperter burde innarbeides tydelig i avtaleverket og i planleggingen av bistandsarbeidet. Under arbeidets gang burde den utenlandske ekspertens rolle være klart definert, og man burde i prosjektdokumentene unngå vage formuleringer som sa lite om hva ekspertens oppgaver egentlig burde være. Til sist så burde det gjennom hele prosessen være en bevissthet om og krav om at mottakerorganisasjon på et gitt tidspunkt burde ta over disse oppgavene selv.²¹⁴ Også dette er elementer som ble trukket frem i Stortingsmeldingene. Hvordan bistandssamarbeidet skulle tilrettelegges på en slik måte at man på best mulig måte bidro til institusjonsutvikling utover det spesifikke prosjekt bør derfor ha vært en viktig utfordring i forhold til det norske bistandssamarbeidet med DNCH. For at målene om mottakeransvar skulle opprettholdes var det viktig at de norske rådgiverne ikke tok på seg oppgaver som mottakerorganisasjonen selv kunne utføre, og at rådgivernes rolle ble definert slik at mottakerorganisasjonen beholdt den overordende styringen av prosjektet.

²¹⁴ Dvergsdal, 1998: s. 61.

5.3.1. Arbeidsplanene.

Arbeidsplanene for prosjektet presenterer en rekke hovedaktiviteter for DNCHs virksomhet i prosjektperioden, og viser hvor det kunne være behov for norsk bistand i tilknytning til disse aktivitetene. Rammeverket omkring dette arbeidet var DNCHs fremtidige ansvarsområde omkring utbyggingen av Pande-feltet, som i denne perioden ble påbegynt av ENH i samarbeid med internasjonale oljeselskaper. Som kjerneaktiviteter for DNCH presenterte arbeidsplanene etablering av lovverk og lisensieringsstrategier, promotering, forhandling med oljeselskaper, overvåking samt å skaffe seg oversikt over petroleumsressursene.²¹⁵ Arbeidsplanene presenterte videre en rekke ulike tiltak innenfor disse ulike aktivitetene, og fremstår med dette som utviklingsplaner for DNCHs virksomhet. DNCHs rolle som regulerende institusjon innenfor den mosambikiske petroleumsnæringen ble definert, og det ga et innblikk i hvilke virksomhetsområder som ble sett på som viktige. Det ga i utgangspunktet et godt grunnlag for å vurdere hvilke områder som ville være i behov for norsk bistand og kompetanse.

Arbeidsplanene presenterer også områder hvor norsk bistand til DNCH kunne settes inn, som å bistå med å utarbeide regelverk og prosedyrer for DNCHs samarbeid med andre involverte parter i petroleumsvirksomheten (MIREME, ENH, internasjonale oljeselskaper og andre), og tiltak knyttet til opplæring av mosambikisk personell i form av kurs og opplæringstiltak i Mosambik, og on-the-job-training av mosambikere i OD.²¹⁶ Et hovedproblem er likevel at arbeidsplanene slik jeg leser dem sier lite om hvem som skulle utføre assistansen og i hvilken grad DNCHs personell selv var i stand til å utføre de nevnte oppgavene. Det fremstår ofte som uklart hvorvidt oppgavene i arbeidsplanene var planlagt utført av DNCHs eget personell eller av andre, og av hvem og hvordan DNCH eventuelt skulle assisteres i utførelsen av oppgavene. Var det den stedlige rådgiver? Personell i OD? Eller andre organisasjoner eller konsulenter som ble trukket inn i arbeidet?

I mine øyne kunne arbeidsplanene vært tjent med en tydeligere redegjørelse for i hvilken grad, og på hvilket nivå i organisasjonen bistandsinnsatsen skulle settes inn. Dette ser jeg på som viktig for å kunne evaluere på hvilket tidspunkt DNCH selv kunne utføre sine oppgaver på en tilfredsstillende måte og de norske ekspertene kunne trekkes ut. Arbeidsplanene

²¹⁵ Arbeidsplan 1998: OD : Institutional Development of the National Directorate for Coal and Hydrocarbons (DNCH). Work Plan for 1998, Annex 1 i *Kontraktsnotat: Institutional Co-operation Addendum to 1997 Agreement*, OD Prosjektnr. 9900201. Mai 1998. Heretter: OD: Arbeidsplan 1998. Se vedlegg 2.

²¹⁶ OD: Arbeidsplan 1998: Appendix A, 1998 Work Plan- List of Tasks and Key Milestones, Oppdatert 1. Juli 1998. Se vedlegg 2.

manglet også ofte den nødvendige presisjon i defineringen av rollene i samarbeidet for å bli effektive verktøy for å kunne etablere mottakeransvar i samarbeidet. Begreper som ”assist with”, ”advise on” og ”develop” blir hyppig brukt om de oppgaver som skulle utføres, uten at det på en god måte presiseres hva assistansen skulle bestå av.²¹⁷ For å tilfredsstillere kravet om mottakeransvar er dette formuleringer som burde vært unngått, da de vanskeliggjorde en klar definering av arbeidsoppgaver og ansvar mellom giver og mottakerorganisasjon.

Samtidig gir et slikt oppsett visse fordeler med henblikk på fleksibiliteten og den lokale tilpasningsevnen i prosjektet. Alle parter fikk ved å studere kontraktene og arbeidsplanene et klart bilde av hvilke oppgaver det var hensiktsmessig at DNCH skulle være i stand til å utføre for å kunne ta en aktiv rolle i den mosambikiske petroleumsvirksomheten. Oppsettet ga også rom for en fleksibilitet hvor DNCH kunne dra veksler på ulike fagmiljøer i Mosambik og Norge etter behov. Dette kan ha vært en stor fordel under arbeid med store og komplekse prosjekter som utbyggingen av Pande-feltet, hvor DNCHs kapasitet var under stort press. Såfremt de involverte parter hadde en klar formening om hvilke oppgaver som burde prioriteres og hvor behovet for assistanse var stort fantes det gode rom for overføring av kompetanse innenfor disse områdene. En forutsetning for at et slikt opplegg skulle fungere tilfredsstillende var dog at man hadde personer med stor faglig kompetanse tilgjengelig både i giver og mottakerorganisasjon, som var i stand til å identifisere viktige behov og til å videreføre kunnskap om hvordan utfordringer skulle løses til mottakerorganisasjonen. En fare med dette var på den annen side at bistandsprosjektet risikerte å bli svært avhengig av de enkeltpersoner som var involvert.

5.3.2. Årsrapportene.

Ser man på årsrapportene for årene 1996-2000 så ser man at viktige bistandsmål ble oppnådd, selv om manglende rekrutteringskapasitet skapte forsinkelser i arbeidet med å bygge opp kompetanse og kapasitet i DNCH.²¹⁸ Viktig arbeid de første årene av prosjektet var å tydeligere definere DNCHs fremtidige oppgaver i forhold til ENH og MIREME. På det området ga de norske rådgiverne rundt svært aktiv bistand i arbeidet med å definere rammeverket og å finne en funksjonell arbeidsdeling mellom institusjonene. I det ble i 1997

²¹⁷ OD: Arbeidsplan 1998, jfr. f.eks. OD: Preliminary 1999 Work Plan (OD: Programme for Development of the Petroleum Sector in Mozambique. Preliminary 1999 Work Plan – List of Tasks and Key Milestones, Appendix 1B i *Kontraktsnotat: Institutional and Regulatory Development and General Advisory Services to the National Directorate for Coal and Hydrocarbons Mozambique*, Prosjektnr. 860505.00.0, 30/3-2000.).

²¹⁸ OD: The Norwegian Petroleum Directorates contribution to NORAD's Projects/Oljedirektoratets NORAD bistand, *Annual Report/Årsrapport*, 1996-2000. Heretter: OD: *Årsrapport*.

undertegnet en Memo-of-Understanding mellom DNCH og ENH som fordelte oppgavene mellom de to institusjonene, hvor også Petroteam bidro med å utarbeide fremtidige løsninger. Arbeid ble også gjort med å utarbeide et mer moderne og markedstilpasset petroleumslovverk i Mosambik som kunne erstatte den planøkonomisk-orienterte petroleumsloven fra 1981. Arbeidet med denne loven fortsatte utover hele samarbeidsperioden og ble etter visse forsinkelser i den politiske behandlingen vedtatt av parlamentet i 2001.

Som følge av at DNCH med dette arbeidet ble tildelt et større antall arbeidsoppgaver i tilknytning til utviklingen av petroleumsvirksomheten i Mosambik, ble det nødvendige med en utbygging av institusjonen for å håndtere disse oppgavene. Som nevnt i arbeidsplanene så gjaldt dette både innenfor oppbygging av regelverk og administrative rutiner så vel som i forhold til institusjonell kapasitet og utvikling av kompetanse blant personellet. Mulighetene for å bygge ut organisasjonen i tilstrekkelig hastighet viste seg å bli en betydelig utfordring, og forsinket tiltakene. Om vanskelighetene knyttet til rekruttering og opplæring av lokalt personell i DNCH sa årsrapporten for 1998 at: ”Flaskehalsen for opplæring er mottakerkapasitet, dvs i første rekke hvor fort organisasjonen bygges opp.”²¹⁹

Selv om DNCH i løpet av disse årene fikk ansatt og opplært en håndfull nye fagfolk så forble organisasjonen under hele kontraktsperioden liten, og kapasiteten til å drive virksomhet som opplæringstiltak ble derfor redusert i forhold til det som ble forutsatt i arbeidsplanene. Dette sammen med de stadig økende oppgavene til DNCH førte til at behovet for norsk assistanse innenfor sentrale arbeidsoppgaver i DNCH ser ut å ha vært stort under hele 1990-tallet. ODs stedige rådgiver i Maputo ble en viktig del av DNCHs organisasjon, og utførte sammen med andre norske ressurspersoner viktig arbeid i tilknytning til juridisk arbeid, bistand under kontraktsforhandlinger m.m. ODs stedlige rådgiver blir i årsrapporten for 2000 omtalt som: ”instrumental in many of the activities”.²²⁰

I denne sammenheng bør man spørre seg om de norske ekspertene utførte arbeid som DNCH kanskje kunne ha utført selv, selv om det muligens ville gått langsommere. Som tidligere nevnt så ble dette utgangspunktet trukket frem allerede i de tidlige utredningene knyttet til bistandssamarbeidet med DNCH. Ut fra et rendyrket perspektiv om mottakeransvar så fremstår mye av ekspertbruken i bistandsprosjektet som uheldig, og denne type ekspertbruk

²¹⁹ OD 1998: *Årsrapport*, s. 13.

²²⁰ OD 2000: *Årsrapport*, s. 27.

har også blitt kritisert i mange bistandsadministrative studier, som for eksempel Dvergsdals og Kvangravens arbeid på dette området. I disse studiene pekes det på at rådgivere i slike situasjoner ofte har endt opp med å havne i en rolle som såkalt *gap-filler*, hvor rådgiver fylte opp administrative hull i mottakerorganisasjonen, hull som da ofte fortsatt fantes igjen når den utenlandske rådgiveren dro.²²¹ Spesielt gjelder dette i situasjoner hvor rådgiver ikke hadde noen klar rolle å forholde seg til. Ved å utarbeide tydeligere arbeidsplaner, med en større grad av analyse av kapasiteten og ressurstilgangen i mottakerapparatet kunne det vært mulig å bedre tilpasse arbeidsoppgavene til de lokale forhold. På denne måten kunne man også tilpasset ekspertbruken på en slik måte at personellet i DNCH i større grad kunne beholdt styringen av prosjektet, og man kunne blitt mindre avhengig av de enkeltpersonene som var involvert i arbeidet.

Et problem med årsrapportene er i likhet med problemene med arbeidsplanene at de i mine øyne ikke i tilstrekkelig grad studerte ansvarsfordelingen mellom bistandsgiver og mottaker. De norske rådgivertjenestene beskrives ved enkelte anledninger som sentral, men uten å gå videre inn på hva bistanden egentlig besto av, og hvilke ressurser som faktisk ble brukt. Dette gjør det vanskelig å vurdere i hvilken grad mottakeransvar faktisk ble implementert som en del av bistanden. En årsak til den manglende presisjonen i årsrapportene kan nok ha vært arbeideplanenes mangel på spesifikke kriterier for hvilke oppgaver mottaker skulle utføre og hva bistanden skulle bestå av. Dette kan ha gjort det vanskelig å gjennomføre en systematisk og evaluerbar overføring av ansvar for bistandstiltakene til mottaker. I likhet med arbeidsplanene så bruker årsrapportene ofte lite spesifikke begreper i forhold til gjennomføringen av tiltakene, og også her bruktes begreper som ”has been developed”, ”er utarbeidet” og ”is completed” uten at det videre forklares hvem som utførte arbeidet. Et eksempel på dette er årsrapportenes beskrivelser av fremdriften av arbeidet med den nye petroleumsgivningen, hvor årsrapporten fra 1997 sier at:

”The first Portuguese version of the draft revised Petroleum Law was completed in January and sent on an internal hearing in [MIREME A.F.]. Since the various redrafts of the Law have been circulated to other ministries in Mozambique and to stakeholders for comments, and several meetings and workshops have been conducted to discuss the comments received to the various stages of drafting.”²²²

²²¹ Kvangrave 1998: s 87.

²²² OD 1997: *Årsrapport*, s. 9.

Som vi ser så sies det her lite om hvilke aktører som har deltatt i de ulike stadier av arbeidet. Hvem som arbeidet med de ulike utkastene, hvem som arrangerte og deltok i ulike workshops osv. er ting som burde vært tydeligere spesifisert i årsrapportene. Tidligere årsrapporter sier at norske rådgivere fra OD og Petroteam bisto med å utarbeide et nytt rammeverk for reguleringen av petroleumsvirksomheten, men det sies lite om hva bistanden egentlig besto av, hvor og i hvilken grad norsk bistand var sentral i ulike deler av arbeidet.²²³ I årsrapportene fra 1998 og 1999 blir riktignok de sentrale aktører i arbeidet med utviklingen av nytt lov- og regelverk kort presentert (bl.a. Petroteam v. Farouk al-Kasim og den stedlige rådgiver Jarl Aagedal, medarbeidere i DNCH og OD samt andre konsulenter), men ei heller her blir det gått nærmere inn på hva slags bistand som ble gitt og i hvilket omfang bistanden hadde på dette området.²²⁴ Inntrykket årsrapportene gir er at bistanden på disse områdene var fleksibel og behovsrettet, og at bistandsinnsatsen var rettet mot behov som oppstod under arbeidets gang. Dette kan ha gått på bekostning av de langsiktige strategier for overføring av ansvar til mottakerorganisasjonen.

Samtidig åpnet det fleksible opplegget i bistandssamarbeidet for at ad-hoc tilpassninger til utfordringer som oppsto seg under prosjektets gang. Et typisk eksempel på dette er de løsningene man fant i forhold til det nasjonale mosambikiske datasenteret med petroleumsteknisk informasjon. Da det viste seg at det ville bli vanskelig å opprettholde dette senteret i Maputo i første omgang ble det i stedet valgt en løsning hvor senteret i første omgang ble opprettholdt i Stavanger. Deretter ble det lagt opp til en regional løsning hvor datasenteret ble operert i samarbeid med den sør-afrikanske petroleumsmyndigheten i Cape Town. Denne løsningen ga DNCH tilgang til de nødvendige resursene, samtidig som det ble mulig å unngå at mottakerinstitusjonen fikk for store oppgaver i forhold til den eksisterende kapasiteten i mottakerapparatet.²²⁵ Dette er et eksempel på hvordan samarbeidsorganisasjonene var i stand til å tilpasse bistandsvolumet til mottakeren, og viser fordelene med et fleksibelt opplegg hvor prosjektet kunne tilpasses de lokale forhold. Et problem med slike løsninger finnes likevel i forhold til vurderingen av bistandsinnsatsen. Med klare målsettinger i planeringsarbeidet ville det vært lettere å studere fremdriften i bistandssamarbeidet, og det kunne blitt lettere å sette klare kriterier for hva som burde være

²²³ Se for eksempel OD 1996: *Årsrapport*.

²²⁴ OD 1998: *Årsrapport*, s. 12, jfr. OD 1999: *Årsrapport*, s. 24.

²²⁵ OD 1999: *Årsrapport*, s. 25.

oppnådd for at å kunne redusere den norske bistandsinnsatsen og overlate mer av ansvaret til mottakerorganisasjonene.²²⁶

5.4. Sammendrag

I dette kapittelet har jeg gjort et casestudium av det norske petroleumsrelaterte bistandssamarbeidet med det mosambikiske kull- og petroleumsdirektoratet DNCH i perioden 1996-2002. I denne sammenheng har jeg prøvd å se hvordan og i hvilken grad de bistandsteoretiske og bistandspolitiske problemstillingene jeg tok opp i kapittel 2 og 3 ble inkludert i dette bistandsprosjektet. Sentralt var her spørsmålet om mottakeransvar og hvordan mottakeransvar kan styrkes og implementeres i et bistandsprosjekt. I denne sammenheng har jeg også diskutert prosjektet i forhold til kriterier som Anne Jenny Dvergsdal tok opp i sin avhandling *Bistandsadministrasjon og "Accountability"*. Disse spørsmålene og kriteriene utgjorde målestokken for min videre analyse av bistandsprosjektets ulike deler.

I del 5.1 gikk jeg gjennom to ulike utredninger som ble gjort i forkant av prosjektet, og som ble brukt i den videre vurderingen av hvor og hvordan videre norsk bistand til Mosambiks petroleumssektor burde settes inn. Begge disse utredningene slo fast at DNCH ville komme til å stå overfor store oppgaver og utfordringer i sin nye rolle som regulerende direktorat i den mosambikiske petroleumsnæringen, og at det ville være hensiktsmessig med norsk bistand til institusjonen. Samtidig hadde disse utredningene i mine øyne mangler hva gjaldt vurderingene av kapasiteten i mottakerlandet, og sa lite konkret om hvor bistandsbehovet var størst. Spesielt gjaldt dette i forhold til utredningenes vurderinger av kunnskapen hos det lokale personellet og mulighetene for å rekruttere nytt personell.

I del 5.2 gikk jeg gjennom det kontraktmessige rammeverket rundt bistandsprosjektet. Jeg så der både på hvordan den overordnede avtalestrukturen så ut, og på selve innholdet i ulike samarbeidsavtaler mellom giver og mottaker. Jeg pekte her på at det i den overordnede avtalestrukturen ble praktisert et nærhetsprinsipp, hvor det praktiske samarbeidet ble flyttet til et lavt nivå basert på direkte institusjonelt samarbeid mellom oljedirektoratene i giverland og mottakerland. Samtidig ble NORAD og norske bistandsmyndigheter gitt en tilbaketrukket rolle med hovedfokus på overvåking av prosjektet. Dette var langt på vei i tråd med de ønsker om direkte institusjonelt samarbeid som ble gitt fra politisk hold. I del 5.2 så jeg også på selve innholdet i tre ulike samarbeidsavtaler mellom Norge og Mosambik. I disse avtalene ble det

²²⁶ Dvergsdal, 1998: s. 59.

understreket at mottakerland gjennom DNCH hadde hovedansvar for planlegging og gjennomføring av prosjektets ulike deler, men at avtalene fremstår også som svært generelle i forhold å spesifisere hvilke oppgaver den norske bistanden skulle omfatte. Jeg hevdet at dette kan ha virket uheldig i forhold til prinsippet om mottakeransvar. Dette fordi en tydelig spesifisering av oppgavefordeling i prosjektet kunne forenklet vurderingene av hvor bistandsinnsatsen burde økes og hvor den kunne reduseres og ansvar overføres til mottaker.

I kapittelets del 5.3 så jeg på enkelte elementer ved implementeringen av bistandsprosjektet, ved å studere på prosjektets arbeidsplaner og årsrapporter. Også her så vi at arbeidsplanene ofte var av en generell karakter, uten å tydelig spesifisere hvilke oppgaver som skulle utføres av DNCH og mosambikisk personell og hvilke som skulle utføres av de norske ekspertene og konsulentene. Dette gjorde det vanskelig finne en klar og tydelig oversikt over prosjektets fremdrift i årsrapportene, og det er i disse vanskelig å vurdere i hvilken grad mottakeransvar faktisk ble oppnådd. Prosjektet fremstår ut fra disse dokumentene som i hovedsak behovsdrivet, hvor oppgavefordelingen tilpasset seg de behov som utviklet seg under prosjektets gang. Dette hadde som vi har sett både styrker og svakheter i forhold til fleksibilitet, tilpassningsevne og vurdering av måloppnåelse og gjennomføring av mottakeransvar i prosjektet.

I det avsluttende kapittel 6 i denne masteroppgaven skal jeg se videre på de elementene jeg har gått gjennom i de foregående kapitlene, og prøve å vurdere hvorvidt det er en sammenheng mellom utviklingsteori, norsk bistandspolitikk og hvordan og i hvilken grad disse prinsippene ble en del av den norske bistanden.

Kapittel 6: Fra universitet til feltkontor – Bistand i teori og praksis.

I denne oppgaven har jeg sett på hvordan viktige teoretiske prinsipper har blitt videreført i politikk og praksis i norsk bilateral bistand. Dette har blitt studert ut fra et internasjonalt teoretisk perspektiv, et politisk perspektiv i forhold til utforming av norsk bistandspolitikk, og til sist i et praktisk perspektiv ut fra et casestudium omkring et spesifikt norsk bistandsprosjekt i Mosambik.

Jeg har lite grunnlag for å komme med en egen vurdering av hvorvidt resultatoppnåelsen i prosjektet jeg har studert var tilfredsstillende. Selve prosjektgjennomføringen og resultatene av den er tidligere studert i ulike evalueringsrapporter av dette arbeidet. Hva jeg derimot prøver å si noe om er hvorvidt og i hvilken grad mottakeransvar, godt styresett og andre viktige bistandsmål ble prioritert og trukket inn i planleggingen og gjennomføringen av prosjektet, og bakgrunnen for dette.

Jeg mener at de evalueringer som har blitt gjort av den norske petroleumsrelaterte bistanden til Mosambik har visse mangler i forhold analysen av den teoretiske, politiske og bistandsadministrative prosessen som ligger bak de resultater som ble oppnådd, spesielt i forhold til fokus på og implementering av viktige bistandsteoretiske prinsipper. Evalueringene har en resultatorientert tilnærming som i liten grad analyserer hvordan den norske bistanden til DNCH sto i tråd med de føringer som ble gitt fra forskningsmiljøene og fra politisk hold. Å svare på disse spørsmålene har derfor vært mitt hovedfokus i denne oppgaven, og med dette utgangspunktet formulerte jeg mine problemstillinger:

- Hvordan påvirket utviklingsteoretiske endringer utformingen av sentrale norske bistandspolitiske prinsipper på 1980- og 1990-tallet?
- Hvordan ble i slike prinsipper reflektert i den norske petroleumsrelaterte bistanden til DNCH i perioden 1996-2002?

6.1. Bistandsteori – Etterpåklokskap fra skrivebordet?

Vi har i oppgaven sett at det på alle tre plan finnes grunnleggende dilemmaer og selvmotsigelser i forhold til sentrale bistandsteoretiske og bistandspolitiske konsepter. De teoretiske diskusjonene omkring disse temaene studerte de globale politiske og økonomiske

Kapittel 6: Fra universitet til feltkontor – Utvikling i teori og praksis.

maktforhold mellom de rike og de fattige land. Det ble stilt spørsmål omkring hvorvidt fattigdommen i utviklingslandene hadde å gjøre med indre faktorer i utviklingslandene selv, eller om fattigdommen i den tredje verden hadde sin bakgrunn i globale økonomiske og politiske skjevheter mellom den rike og den fattige delen av verden. Fra flere hold ble det sett på som viktig at utviklingslandene ble gitt muligheten til å føre en selvstendig utviklingspolitikk, med reell selvbestemmelse og makt til å påvirke sin egen utvikling. Dette ble presentert som viktig både for at utviklingslandene skulle oppnå utvikling på egne premisser, men også for å tilfredsstillte grunnleggende humanitære og demokratiske verdier i utviklingslandene. Innflytelse fra de rike landene sås i denne sammenheng som noe som burde unngås, da dette forsterket gamle koloniale politiske og økonomiske maktstrukturer.

På den annen side kom det både i de rike og i de fattige landene en anerkjennelse av at mange stater i den tredje verden hadde betydelige interne problemer i forhold til menneskerettigheter, demokratiutvikling og hva gjaldt grunnleggende samfunnsmessige krav for å kunne føre en selvstendig utviklingspolitikk. Ut fra dette sprang giverlandenes krav om godt styresett frem, og det ble krevd at bistandsgiverne måtte sette frem viktige forutsetninger i forhold godt styresett overfor mottaker. Disse kravene dannet også mye av bakgrunnen for utviklingen konseptene om det sivile samfunn og kondisjonalitet i bistanden. Det ble trukket frem at målet for utviklingen ikke var staten per se, men innbyggerne i staten. Stat og folk ble skilt fra hverandre, og det ble åpnet for at også bistand kunne gis gjennom andre kanaler som giver så på som nærmere folket enn hva staten var.

I mine øyne stiller bruken av begrepet det sivile samfunn som noe separat fra staten bistandsgiver overfor visse demokratiske og etiske dilemmaer. Som jeg har antydnet tidligere er det fremstår det ikke som noen automatisk logikk i at lokale eller globale ikke-statlige organisasjoner eller mediehus, ulike pressgrupper eller næringslivet står nærmere, er mer folkelige eller mer demokratisk legitime enn statlige institusjoner. I et land som Mosambik førte fredsprosessen mellom Frelimo og Renamo i 1990-årene til en overgang til et mer demokratisk styresett i landet, og de påfølgende regjeringene har hatt et mandat legitimert gjennom valg og intern politisk debatt mellom ulike politiske grupperinger i landet. Jeg har i oppgaven tatt opp utarbeidelsen av den nye petroleumsloven i Mosambik, og DNCH og andre statlige mosambikiske institusjoner fikk gjennom denne og andre parlamentariske politiske prosesser i løpet av disse årene sitt mandat. De samme endringer har vi sett i et stadig økende antall utviklingsland fra 1990-årene og fremover.

6.2. Norsk bistandspolitikk – Ut å redde verden.

Denne type problemstillinger sto norske myndigheter overfor når den norske bistandspolitikken skulle utformes på 1990-tallet. Fra norsk side ble det sett på som viktig at mottaker selv fikk ansvar for bistandsprosjektet, og som vi har sett så ble mottakeransvar operasjonalisert og trukket inn som et av de mest sentrale begreper i norsk bistandspolitikk i denne perioden. Dette både for å sikre langsiktig bærekraft i prosjektene, og for å sikre at prosjektene ble godt forankret hos mottaker. Samtidig var også norske politikere stilt overfor problemene med svakheter i mottakerapparatene, mulighetene for missbruk av bistandsmidler eller at mottakers planer hadde et svakt demokratisk og folkelig grunnlag. Hvordan det prinsipielle målet om mottakeransvar skulle kunne forenes med norske krav om godt styresett ble derfor en utfordring i utformingen av Stortingsmeldingene på 1990-tallet.

Det sto på det rene at alt for tøffe krav fra giver om godt styresett kunne bidra undergrave mottakerstyringen av bistandsprosjektene, og at norske ønsker ble for dominerende i prosjektene. Stortingsmeldingene fremhevet at norske myndigheter ved å rette bistanden inn mot det sivile samfunn, eller ved å la norske bistandsorganisasjoner drive prosjektene, risikerte å bygge opp alternative eller doble strukturer som kunne bidra til å ta resurser fra, eller undergrave det eksisterende mottakerapparatet i utviklingslandene. Mottakeransvar var ment å styrke det lokale selvstyret av prosjektet, mens krav om godt styresett ofte kunne virke som en overstyring fra giver. Det ble dermed viktig å finne en balanse mellom de to elementene slik at mottaker kunne utvikle et styresett som var godt for mottaker selv, ikke ut fra hva som ble definert som godt styresett hos giver.

Viktige bistandspolitiske grep på dette området ble å søke tilpassede og fleksible løsninger mellom giver og mottaker. Dialog mellom giver og mottaker ble trukket frem som et viktig verktøy for å finne løsninger som sikret både givers og mottakers interesser. De politiske føringene åpnet for en differensiering av bistandspolitikken og kravene, i forhold til kapasiteten mottakerlandene ved å stille ulike krav til den såkalte mellom- og lavvelferdsgruppen av mottakerland. På denne måten kunne norske bistandsmyndigheter stille visse grunnleggende krav overfor mottakerland som i norske øyne ikke tilfredstilte sentrale vestlige verdier, samtidig som bistandsmyndighetene kunne la land som hadde utviklet et grunnleggende rammeverk selv ha en større grad av styring. Et av de viktigste kravene var at mottakerlandene førte en sosialt rettfærdig utviklingspolitikk som ivaretok svake gruppers interesser i samfunnet. Andre krav som ble trukket inn var viktige verdier knyttet opp mot

internasjonale konvensjoner om politiske og sosiale rettigheter, og grunnleggende krav i forhold til korrupsjon og økonomisk mislighold. Det ble også fremhevet at kravene om godt styresett måtte forankres i en dialog med mottakerlandene, og at mottaker på denne måten ble trukket inn allerede på et grunnleggende nivå i utformingen av bistandssamarbeidet og forutsetningene for et norsk bistandssamarbeid.

Mange av disse problemstillingene ble også tatt opp i Paris-deklarasjonen i 2005, og der brakt opp på et internasjonalt nivå. Også der ble viktigheten av at utformingen av kravene om godt styresett måtte foregå gjennom en dialog mellom giver og mottaker trukket frem. Videre advarte deklarasjonen mot å bygge opp omfattende alternative strukturer for kanalisering av bistanden, men at bistanden burde forankres i mottakerlandenes egen utviklingspolitikk.

6.3. Bistand i praksis – Prinsippenes tyranni eller nyttige verktøy?

Innenfor dette politiske rammeverket var det den norske petroleumsrelaterte bistanden til Mosambik skulle utformes, og krav om både godt styresett og overføring av mottakeransvar skulle tilpasses et norsk bistandsprosjekt i et av verdens fattigste land. Jeg har tidligere redegjort for den prekære situasjonen Mosambik befant seg i etter selvstendigheten, noe som måtte tas med i betraktning når bistandsorganisasjonene kunne vurdere hvilke krav om mottakeransvar og godt styresett som skulle inkluderes i den norske bistanden til landet. Det var derfor knyttet store utfordringer til hvordan bistanden skulle tilpasses mottaker.

Krav måtte stilles, men kravene burde slik jeg ser det være presise og tilpasset mottaker. Samtidig måtte kravene som nevnt forankres i en dialog mellom giver og mottakerorganisasjoner. Likeverdig dialog mellom giver og mottaker fordrer kunnskap, og en av de viktigste forutsetningene for å etablere slik dialog ble dermed at giverorganisasjonene hadde god kunnskap om mottaker og mottakerkapasiteten. Slik kunnskap kunne danne grunnlag for vurderinger av hvor store krav om godt styresett som giver kunne stille, og i hvilken grad mottaker selv kunne ta ansvar for prosjektet. Jeg har tidligere trukket frem viktigheten av presise vurderinger av mottakerkapasiteten hos mottaker, for å kunne vurdere bistandsbehovet, hvilke områder mottaker selv kan ta ansvar for sentrale oppgaver, og hvor det er behov for institusjonsbyggende tiltak.

Som vi har sett så gjorde bl.a. OD slike undersøkelser i forkant av prosjektet som utgjør min case, men det virker på meg som om disse undersøkelsene først og fremst var rettet mot de

Kapittel 6: Fra universitet til feltkontor – Utvikling i teori og praksis.

utfordringer DNCH ville stå overfor, og en kartlegging av institusjonens fremtidige oppgaver. Analysen av kapasiteten til å gjennomføre disse tiltakene fremstår som mangelfull, og i noen tilfeller overdrevet optimistisk i forhold realitetene i Mosambik. Spesielt gjaldt dette vurderingene av mulighetene for å få tak i egnet personell til å drive virksomheten. Mulighetene for å stille presise krav til styresett, og mulighetene for å vurdere når overføring av ansvar for prosjektet til mottaker var mulig ble slik jeg ser det svekket gjennom dette.

Mye av dette gjenspeiles i de avtaler og arbeidsplaner som jeg har fått tilgang til. Disse gikk først og fremst inn på å definere DNCHs fremtidige oppgaver og institusjonens kjernefunksjoner i den sammenheng, uten å ha noen klar strategi for etablering av godt styresett og mottakeransvar. Avtalene og planene sa lite om var hvilken evne som faktisk fantes hos mottaker til å utføre viktige arbeidsoppgaver, og hvor norske eksperter og konsulenter måtte gå inn og gjøre viktig arbeid. Det manglet klare målsettinger for hvilke krav som måtte være på plass for at mottaker selv skulle kunne ta ansvar for å drive arbeidet videre uten norsk assistanse. Både det norske og det mosambikiske personellet sto derfor ganske fritt til selv å definere rammeverket for sitt arbeid under prosjektets gang, og aktørene fikk dermed fleksibilitet og selvstendighet til å selv utforme arbeidet. Både giver og mottaker gjorde seg med dette avhengig av dette personellets egen evne og vilje til selv å stille krav og å overføre ansvar til mottaker.

For å bedre etablere klare strategier i forhold til mottakeransvar burde både kontrakter, arbeidsplaner og årsrapporter slik jeg ser det hatt tydeligere kriterier for på hvilken måte den norske assistansen skulle utformes og på hvilke områder den skulle konsentreres. På denne måten kunne man fått et bedre fokus på overføring av ansvar fra giver til mottaker, og det ville være lettere å vurdere hvor bistandsinnsatsen burde økes eller reduseres.

I en situasjon hvor samarbeidspartnerne i såpass stor grad gjorde seg avhengig av personellet som var involvert i arbeidet og deres evne til å overføre kompetanse til mottakerinstitusjonen, kommer mye av konsulentbruken i fokus. Gjennom slik konsulentbruk var OD og DNCH i stand til å sikre seg personell med store kunnskaper på viktige områder og som kunne gjøre en god jobb med å identifisere viktige innsatsområder, bistandsbehov og muligheter for oppbygging av mottakeransvar. I en kompleks og dynamisk næring som petroleumssektoren kan dette ha vært ekstra viktig, da behov, arbeidsoppgaver og forutsetninger ofte kan endre seg over kort tid. Ved den fleksible fremgangsmåten kunne bistanden tilpasses etter hvert som

forutsetningene hos mottaker endret seg, og samarbeidsorganisasjonene kunne sikre at det stadig var personell til stede med den nødvendige ekspertise innenfor petroleum. Til tross for disse spesielle forutsetningene synes jeg likevel at det finnes grunn til å spørre hvorvidt de samme resultater ikke kunne vært oppnådd ved å bygge opp en mer bevisst og avtalefestet strategi for oppbygging av godt styresett og mottakeransvar i DNCH, med fokus på brede institusjonelle kontakter mellom OD og DNCH. Kanskje kunne det da vært mulig for å skape et prosjekt som var mindre avhengig av enkeltpersonene i arbeidet.

6.4. Konkluderende bemerkninger.

Ser man på de evalueringer som har blitt gjort av arbeidet så peker disse på en god resultatoppnåelse i det norske petroleumsrelaterte samarbeidet i Mosambik, og at resultatoppnåelsen på flere viktige områder har vært bedre enn i andre samarbeidsland. Dette gjelder både i forhold til den kommersielle utviklingen av petroleumstilgangene i Mosambik og hva gjelder oppbyggingen av det institusjonelle rammeverket. I forhold til sistnevnte så pekes det på at DNCH i mye større grad evnet å dra nytte av den norske bistanden til å bygge opp godt styresett og mottakeransvar, enn mottakerinstitusjoner i det tilsvarende omfattende og langsiktige norske petroleumsrelaterte bistandsprosjektet i Angola.²²⁷ Ut fra min analyse kan dette tyde på at samarbeidsorganisasjonene i Mosambik i større grad enn de i Angola var i stand til å finne de rette samarbeidspartnere på giver og mottakersiden, og at man i Mosambik i stor grad hadde det riktige personell på plass for å kunne gjennomføre målene om godt styresett og mottakeransvar innenfor et fleksibelt rammeverk. Et spørsmål for videre forskning kan da være hvorvidt det i Angola var vanskeligere å finne de rette aktører i arbeidet, og om bistandsprosjektet der kunne hatt en større suksess ved å ha en tydelig og kontaktfestet strategi for implementering av godt styresett og mottakeransvar.

Den norske petroleumsrelaterte bistanden til Mosambik hadde et praktisk rettet fokus opp mot en kommersiell oppbygging av petroleumsnæringen og å etablere gode muligheter for at staten skulle kunne dra nytte av de inntekter denne næringen ville generere. Enkelte andre viktige norske bistandsmål kom med dette å stå mer i bakgrunnen eller ble sett på som indirekte målsettinger for bistanden. Tiltak knyttet til fokusområder som sosial fordeling, fattigdomsbekjempelse, fokus på bistand rettet mot kvinner og sosialt utsatte grupper og miljømessig bærekraft var ikke prioritert, selv om spesielt sistnevnte har fått et større fokus de

²²⁷ Flemming m.fl.. 2007: s. 13ff.

siste årene etter opprettelsen av dagens Ofu-program.²²⁸ Interessant er det likevel å merke seg at omkring 10 av 30 ansatte i INP (tidl. DNCH) i 2008 var kvinner, og at kvinner på dette tidspunkt var representert på alle nivå i organisasjonen.²²⁹ OD hadde til sammenlikning en kvinneandel på 45 % i 2005²³⁰, begge deler betydelig høyere enn hva som er vanlig i den internasjonale petroleumsindustrien. Jeg har ikke klart å finne noen bevisst strategi for rekruttering av kvinner inn i DNCH, og med bakgrunn i det lille utvalget så kan det selvsagt være snakk om tilfeldigheter at de rette personene var på rett sted til rett tid.

Min undersøkelse av den petroleumsrelaterte bistanden til Mosambik kan likevel tjene som et eksempel på at mål ikke bare oppnås ved hjelp av planer. Litt bombastisk vil jeg si at bistand ikke bare dreier seg om politikk, men først og fremst om mennesker. Hvordan strategier kan veies opp mot den menneskelige faktor i et bistandssamarbeid er noe av hva jeg har prøvd å finne svar på i denne masteroppgaven. For å besvare spørsmålet om å prioritere strategi eller fleksibilitet i bistandssamarbeid har det vist seg nødvendig å gjøre en studie av samarbeidets rammeverk i et bredt perspektiv. Min forskning har vist at den relative suksessen i utviklingssamarbeidet mellom OD og DNCH ikke utelukkende kan forklares ved å studere nye norske bistandspolitiske retningslinjer og strategier, men at bistandsprosjekter også må studeres i et helhetlig rammeverk. Her jeg tror at jeg gjennom min historiske fremgangsmåte i denne masteroppgaven har kunnet bidra med viktig kunnskap, som også kan benyttes i fremtidige studier på dette området.

”For øvrig er det min mening at Karthago bør ødelegges.”²³¹

²²⁸ NORAD: *Oil For Development 2007-2008*, Oslo 2008, s 27ff.

²²⁹ INP Institusjonskart, Mars 2008. Hentet ved OD, September 2008.

²³⁰ Aasjord, Bente: *Et eventyr uten prinsesser? Kvinners makt og deltakelse i petroleumsutviklingen i Nord-Norge*, Kvinne Universitetet Nord 2007, s. 21.

²³¹ Cato den eldre, 234BC–149 f.v.t..

Litteraturliste.

Her følger en oversikt over all litteratur og alle kildedokumenter som har blitt referert til i denne masteroppgaven. Utover dette er også enkelte andre bøker, artikler og dokumenter som har blitt bruk i arbeidet også inkludert i denne litteraturlisten.

Bøker, tidsskrifter og artikler:

Aase, Tor H., Olsen, Odd E.F.: Norsk oljekompetanse i utviklingsland, *Rogalandsforskning – Senter for samfunnsforskning Rapport*, Rogalandsforskning/IRIS Stavanger, nr. S 10 1985.

Aasjord, Bente: *Et eventyr uten prinsesser? Kvinnens makt og deltakelse i petroleumsutviklingen i Nord-Norge*, Kvinne Universitetet Nord 2007.

Alden, Chris: *Mozambique and the Construction of the New African State – From Negotiations to Nation Building*, Palgrave 2001.

Alnasrawi, Abbas: *Arab Nationalism, Oil and the Political Economy of Dependency*, Westport CT USA 1991.

Banik, Dan (ed.): *Poverty, Politics and Development – Interdisciplinary Perspectives*, Fagbokforlaget 2006

Bauer, Peter T.: *Equality, the Third World, and Economic Delusion*, Cambridge 1981.

Brochmann, Grete., Ofstad, Arve.: *Mozambique – Norwegian Assistance in a Context of Crisis – Country Study and Norwegian Aid Review*, CMI Bergen 1990.

Browne, Stephen (red.): *Developing Capacity through Technical Cooperation – Country Experiences*, UNDP 2002.

Dvergsdal, Anne Jenny: *Bistandsadministrasjon og "Accoutability"- hva skal til for å realisere idealet om mottakeransvar*, NHH Bergen 1998

Litteraturliste.

Frank, Andre Gunder: *Capitalism and Underdevelopment in Latin America. Historical Studies of Chile and Brazil*, New York 1967.

Kvangraven, Mona: *Fra giverstyring til mottakeransvar? Norsk bistand til Mosambik i 1980- og 1990-åra*, UiO Oslo 1998

NOU 5:1995: *Norsk sør-politikk for en verden i endring. Rapport fra Nord-Sør/Bistandskommisjonen*, Oslo 1995. [Alstadheim-rapporten]

Nustad, Knut: *Gavens makt – Norsk utviklingshjelp som formynderskap*, Pax Forlag A/S, Oslo 2003.

Nyborg, Lars-Erik: *Hovedsamarbeidsland i norsk bistand – Hvorfor de ble valgt*, UiO 2001.

Ofstad, Arve (red.): *Bergen Seminar on Development 1999 – Making South-North organisational cooperation an effective instrument for institution building*, *Christian Michelsen Institute Report*, CMI Bergen, nr. 6: 1999.

Rostow, Walter W.: *The Stages of Economic growth; A Non-Communist Manifesto*, Cambridge 1960.

Simensen, Jarle. Kjerland, Kirsten Alsaker m.fl.: *Norsk utviklingshjelps historie*. 3 bd. Fagbokforlaget 2003.

- Simensen, Jarle: *1952-1975: Norge møter den tredje verden (Norsk utviklingshjelps historie. Bd. 1)*, Fagbokforlaget Bergen 2003.
- Ruud, Arild Engelsen., Kjerland, Kirsten Alsaker: *1975-1989: Vekst, velvilje og utfordringer (Norsk utviklingshjelps historie, bd. 2)* Fagbokforlaget Bergen 2003
- Liland, Frode., Kjerland, Kirsten Alsaker: *1989-2002: På bred front (Norsk utviklingshjelps historie. Bd.3)*, Fagbokforlaget Bergen 2003.

Smukkestad, Oddvar: *Den innviklete utviklingen – En innføringsbok i økonomisk og politisk utviklingsteori*, Ad Notam Gyldendal, Oslo 1994.

Litteraturliste.

Tvedt, Terje: *Utviklingshjelp, utenrikspolitikk og makt – Den norske modellen*, Gyldendal Akademisk Oslo 2003.

USAID: *Accounting for our future, Transparency, Accountability, and Ineternational Respectability Through Government Audits. An International Conference of Auditors General from East and Southern Africa*, April 1995.

Stortingsmeldinger:

Regjeringen Bratteli I: St. meld. nr. 29 (1971-72): *Om enkelte hovedspørsmål vedrørende Norge samarbeid med utviklingslandene.*

Regjeringen Bratteli II: St. meld. 94 (1974-75): *Norges økonomiske samkvem med utviklinglandene.* [NØV-meldingen].

Regjeringen Willoch I: St. meld. nr. 36 (1984-1985): *Om enkelte hovedspørsmål i norsk utviklingshjelp*

Regjeringen Brundtland III: St. meld. nr. 51 (1991-1992): *Om utviklingstrekk i Nord-Sør forholdet og Norges samarbeid med utviklingslandene.* [Nord-Sør-meldingen].

Regjeringen Brundtland III: St. meld. nr. 19 (1995-1996): *En verden i endring – Hovedtrekk i norsk politikk overfor utviklingslandene.* [Bistandsmeldingen].

Evalueringer, rapporter og strategidokumenter fra NORAD:

Bandlien, Einar H.: *Programme review and appraisal of further Norwegian aissistance to the Petroleum Sector in Mozambique*, NORAD/EHB November 1996.

Bandlien, Einar H., Lunøe, Bjørn: *Review of Norwegian Assistance to the Petroleum Sector in Mozambique*, NORAD/Scanteam/The Bridge Group November 1999.

Flemming, Ole Rasmussen m.fl: *Evaluation of the Norwegian Petroleum-Related Assistance – Case Studies Regarding Mozambique, Bangladesh, East Timor and Angola, Evaluation Report*, NORAD 1/2007.

Litteraturliste.

Nopec: Programme Review of the Norwegian assistance to the petroleum sector in Mozambique and appraisal of further assistance, May 1992.

NORAD: *Avslutningsdokument – MOZ-0032 Støtte til petroleumssektoren, perioden 1997-2001*, Mai 2004.

NORAD: *Oil For Development 2007-2008*, Oslo 2008.

NORAD: *Mosambik Norge Landprogram 1995-1997*. Hentet ved NORADs arkiv, Desember 2008.

NORAD: *Manual for programme and project cycle management*, Oslo 1994.

NORAD: *Strategier for bistand: NORAD i 90-åra*. Oslo 1990

Norsk Energi: *the Norwegian Assistance to the Petroleum Sector – A state-of-the-art-study*, Norsk Energi/Norad, December 2005.

Scanteam/COWI/The Bridge Group: *Final Report – Review of the Norwegian Assistance to the Energy Sector in Mozambique*, August 2005.

Samarbeidsavtaler, sendt fra den norske ambassade i Maputo:

UD/NORAD/MINCOOP: *Agreement between The Government of The Kingdom of Norway and The Government of The Republic of Mozambique regarding Development in the Petroleum Sector*, Mauto 1. Desember 1992.

DNCH/ENH: *Memorandum of Understanding between DNCH and ENH regarding the organisation of Functions of Government in the Petroleum Sector to be performed by ENH on behalf of DNCH*, Juli 1997.

OD/Petroteam: *Contract between The Norwegian Petroleum Directorate (hereinafter called the Directorate [OD, A.F.] and Petroteam (hereinafter called the Contractor) concerning the*

Litteraturliste.

financing and implementation of the project Institutional and Regulatory Development and General Advisory Services to the National Directorate for Coal and Hydrocarbons [NDCH/DNCH, A.F.], Mozambique (hereinafter called the Project), Stavanger 1997.

UD/NORAD/MIREME: *Agreement between The Government of the Kingdom of Norway and The Government of the Republic of Mozambique regarding Development in the Petroleum Sector*, Maputo 13. May 1998.

UD/OD/MIREME/DNCH: *Agreement between The Norwegian Petroleum Directorate (NPD) Ministry of Mineral Resources and Energy National Directorate for Coal and Hydrocabons (NDCH) (Direcção Nacional de Carvão e Hidrocarbonetos (DNCH)) regarding Institutional co-operation*, Stavanger/Maputo 8/7-30/7 1997. **Se vedlegg 1.**

Arbeidsplaner, årsrapporter og andre dokumenter fra OD:

INP Institusjonskart, Mars 2008. Hentet ved OD, September 2008.

Melbye, Ellinor., Dahle Thor G., Kristiansen, Øystein.; *NPD Mozambique Project 1994/95 – Draft Report*, OD Mars 1995.

OD: The Norwegian Petroleum Directorates contribution to NORAD`s Projects/Oljedirektoratets NORAD bistand, *Annual Report/Årsrapport*, 1996-2002.

OD: Arbeidsplaner 1997-2000:

- OD: 1997 Work Plan General Assistance to NDCH/ENH – Mozambique Provided by NPD, Annex 1 i *Agreement between The Norwegian Petroleum Directorate (NPD) Ministry of Mineral Resources and Energy National Directorate for Coal and Hydrocabons (NDCH) (Direcção Nacional de Carvão e Hidrocarbonetos (DNCH)) regarding Institutional co-operation*, Stavanger/Maputo 8/7-30/7 1997.
- OD : Institutional Development of the National Directorate for Coal and Hydrocarbons (DNCH). Work Plan for 1998, Annex 1 i *Kontraktsnotat: Institutional*

Litteraturliste.

Co-operation Addendum to 1997 Agreement, OD Prosjektnr. 9900201. Mai 1998. **Se vedlegg 2.**

- OD : 1998 Work Plan- List of Tasks and Key Milestones, Oppdatert 1. Juli 1998. Appendix A i *Kontraktsnotat: Institutional Co-operation Addendum to 1997 Agreement*, OD Prosjektnr. 9900201. Mai 1998. **Se vedlegg 2.**
- OD: Programme for Development of the Petroleum Sector in Mozambique. Preliminary 1999 Work Plan – List of Tasks and Key Milestones, Appendix 1B i *Kontraktsnotat: Institutional and Regulatory Development and General Advisory Services to the National Directorate for Coal and Hydrocarbons Mozambique*, Prosjektnr. 860505.00.0, 30/3-2000.
- OD: National Directorate for Coal and Hydrocarbons Programme for Development of the Petroleum Sector I Mozambique 2000 Work Plan – List of Tasks and Key Milestones Revised 10.01.2000, Attachement 2 i *Addendum No. 1 To contract of 22.12.1998 between [OD] and Petroteam.*

Nettkilder:

OECD 2005: *Paris Declaration on Aid Effectiveness – Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability*,

<http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf>, sett: 010509.

Store Norske Leksikon: http://www.snl.no/Human_Development_Index, sett 010509.

Store Norske Leksikon: <http://www.snl.no/Mosambik/historie>, sett 040509.

Vedlegg 1.

Avtale om institusjonssamarbeid mellom OD og DNCH:

UD/OD/MIREME/DNCH: Agreement between The Norwegian Petroleum Directorate (NPD) Ministry of Mineral Resources and Energy National Directorate for Coal and Hydrocabons (NDCH) (Direcção Nacional de Carvão e Hidrocarbonetos (DNCH)) regarding Institutional co-operation, Stavanger/Maputo 8/7-30/7 1997.

AGREEMENT

between

The Norwegian Petroleum Directorate (NPD)

and

**Ministry of Mineral Resources and Energy
National Directorate for Coal and Hydrocarbons (NDCH)
(Direcção Nacional de Carvão e Hidrocarbonetos (DNCH))
Mocambique**

regarding

Institutional co-operation

PREAMBLE

Whereas

- a) The Ministério dos Recursos Minerais e Energia of the Republic of Mozambique has requested the Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperacáo for technical assistance from The Norwegian Agency for Development Cooperation (NORAD) to be rendered to Direcção Nacional de Carvão e Hidrocarbonetos (DNCH) and Empresa Nacional de Hidrocarbonetos (ENH), ref work plan in annex 1
- b) An Agreement between the Government of the Kingdom of Norway and the Government of the Republic of Mozambique of ...July 1997 regarding "Development in the Petroleum Sector" has been signed
- c) An Agreement between The Norwegian Agency for Development Cooperation (NORAD) and the Norwegian Petroleum Directorate (NPD) concerning "Technical Assistance within the Petroleum Sector" has been signed on 3. July 1996

THEREFORE, the following agreement has been signed:

1. SCOPE OF WORK

This Agreement governs the co-operation between NPD and NDCH concerning the following activities:

- 1 Establishing a Legal Framework
- 2 Establishing Policy Objectives / Licensing Strategy
- 3 Promotion / Industry Communication

Vedlegg 1.

- 4 Negotiation /Licensing
- 5 Supervision of License Activity
- 6 Resource Assessment
- 7 Data Management
- 8 Other Institutional Support Activities

Ref Annual Work plan for NDCH and ENH support rendered by Petroteam and NPD in annex 1 and procedure for NDCH / ENH co-operation in annex 2.

2. MODE OF CO-OPERATION

.1 Annual Meeting

The Parties shall have an Annual Meeting to discuss and agree upon a Work Plan and Budget for the overall co-operation during the following year. The meeting should be held in the second part of the year, giving ample time before the annual meeting between NDCH and NORAD.

At least three weeks before the Annual Meeting DNCH shall submit the project documentation for the Annual Meeting to the NPD. The project documents shall specify i.e.:

- Background, hereunder reference to the bilateral agreement
- Goals and purpose
- Responsibilities
- Status for Activities in process and report for completed activities
- Report on use of resources by DNCH
- Evaluation of received services and evaluation of results compared to plans
- Recipient Institutions shall propose Terms of Reference for next year's planned activities and assistance requirements
- Time Schedule and Budget for planned activities / support

NDCH have the responsibility to co-ordinate the NDCH / ENH reporting, planning and budgeting activities relevant to this project and to present the total documentation for both institutions, ref. annex 2.

NPD shall in ample time for the above reporting furnish the NDCH with reports as to the services rendered and results achieved. Proposals for new activities will also be supplied.

After the Annual Meeting between NDCH and ENH has been conducted and the reporting and plans are agreed upon, the NPD will on request assist NDCH to prepare necessary documentation for the annual meeting between NDCH and NORAD.

Vedlegg 1.

2.2 Semi-Annual Meetings (if necessary)

The Parties may have Semi-annual Meetings to approve necessary adjustments in the Work Plan and Budget.

The decisions from the Annual and Semi-annual Meeting shall be recorded in Agreed Minutes.

2.3 International traveling

International travels shall be agreed upon between the Parties before such travel is carried out.

3. OBLIGATIONS OF NPD

3.1 Personnel

NPD shall make available sufficient and qualified personnel and shall carry out the advisory services in accordance with the highest professional standards.

Should it become necessary to replace any member of the personnel, NPD shall arrange for such replacement with a person with comparable experience.

The Party requesting a replacement shall be responsible for the financial consequences thereof, except in the case when such personnel are replaced for reasons of misconduct, inability to perform or violation of instructions and local laws and regulations in which case NPD shall be responsible.

3.2 Contracts with personnel or Companies outside NPD

NPD shall inform in advance about any contract to be entered into between NPD and Advisors/Companies within the agreed field of co-operation and submit the contracts to NDCH for approval. Contacts for such assignment shall be sent to NORAD for information.

4. OBLIGATIONS OF NDCH

NDCH shall provide/organise for NPD personnel / contracted personnel i.e.:

- Place of work, offices
- Access to means of communication (phone; telefax etc)
- Access copiers etc.
- Local transportation

Vedlegg 1.

5. REPORTING

The Parties shall keep each other informed about all matters of importance relevant to the overall co-operation and activities.

Annual report

NPD shall forward an Annual report within 15 February each year. The Annual Report shall include i.e.:

- progress report for each activity giving information on outputs compared to targets, workplans and timeschedules, problems encountered or foreseen and other information related to the implementation;
- financial statement specifying all expenditure for each activity, relating such to the agreed budget.

6. PAYMENTS

NPD shall be paid for the services performed and costs incurred in conformity with the procedure set out in this Section and at rates below.

Any activities in excess of the agreed programme shall be agreed upon in advance in writing by the Parties.

The hourly rate, for NPD personnel, is presently NOK 425,- pr hour, corresponding to step 59 in the Norwegian Governmental wage system and including administration overhead as stated in the Agreement of Collaboration between NPD and NORAD which is governing NPD's assistance to co-operating institutions. If this wage step is adjusted during the yearly tariff negotiations the salary shall be adjusted accordingly.

Field work will be paid at a weekly basis of 42 hours and the above rate. There will be no payment for overtime. In addition two travel days of 7 hours per intercontinental return flight will be remunerated.

Travel expenses for international travels will be covered in accordance with the Norwegian Government Regulations for travels.

Vedlegg 1.

6.2 Invoicing

NPD shall forward invoices quarterly to NDCH for payment. The invoices shall contain:

- Certified timesheets stating that the invoiced expenses are in accordance with this Contract and the Norwegian Government Regulations.
 - Invoices regarding travels describing the travel objectives and name of participants.
 - Accumulated amount invoiced on the different task of the assignment and a comparison to the budget.
- For 1997: Within 30 days after receipt of invoice, the approved invoice shall be presented by NDCH to NORAD, Maputo for payment.

All payment under this Agreement shall be made by NORAD, Maputo, on request by and documented by original invoices, approved by NDCH, directly to the bank account designated by NPD. Payment will be made within 45 days after invoice date.

- For 1998 onwards:

Within 45 days after invoice date, the approved invoice shall be settled by NDCH, from the quarterly disbursements from NORAD, directly to the bank account designated by NPD.

7. OWNERSHIP OF PROPERTY AND COPY RIGHTS TO EQUIPMENT, REPORTS ETC

Equipment, plans, descriptions and other basic material which the NDCH has contributed to the Project shall remain the property of the NDCH, and shall be handed over to the NDCH at the latest when the Project period has expired.

NDCH shall have exclusive ownership of property and copy rights to reports, to the underlying basic material for reports, to any computer software etc. produced according to this contract, to the extent this will comply with the Act relating to property rights in literary, scientific and artistic works (Lov om opphavsrett til åndsverk).

Any other use of equipment and reports shall be agreed with NDCH in writing in each separate case.

If NPD makes an invention which can be patented in Norway, legislation at any time applicable to inventions made by employees shall correspondingly apply. Any possible disagreement with regard to remuneration shall be decided by judicial assessment.

8. LIABILITY FOR DAMAGE

a) between the parties:

NDCH has no legal or financial liability for damage or loss occurring in connection with the Project, such as damage or loss due to inexpert use of NDCH's equipment, faulty computer software or other factors comprised by the Project according to the present Agreement.

Each of the Parties shall keep the other Party indemnified with regard to damage to own personnel and damage to or loss of own possessions, irrespective of whether the other Party has contributed to the damage or loss.

b) with regard to third parties:

NDCH has no legal or financial liability for damage or loss incurred by third parties as a result of NPD's actions or decisions pursuant to contract or otherwise, except when such as damage or loss is due to faults or failure in NDCH's own equipment.

NPD cannot incur NDCH any liabilities or waive any rights on behalf of NDCH without written authority.

9. COMPLIANCE WITH LOCAL LAW

During the stay in Mozambique in connection with this Project, the personnel of the NPD shall comply with applicable laws of The Republic of Mozambique and NPD will take prompt corrective action with regard to any violation called to its attention.

10. DURATION

This Agreement shall enter into force upon signature and shall remain in force until the end of year 2000.

11. TERMINATION

Each Party may terminate this Agreement by giving three months written notice to the other Party.

Upon receipt of such notice of termination the NPD shall exert its best efforts to bring the work to an end in a rapid, orderly and economical manner, and will deliver to NDCH any plans or documents completed as part of the services under this Agreement.

In the event of termination, the NPD shall be entitled to payment for services satisfactorily performed and expenses properly incurred prior to the date of the termination.

12. SETTLEMENT OF DISPUTES

If any dispute arises relating to the implementation or interpretation of this Agreement there shall be mutual consultations between the parties with a view to secure a successful implementation of the activities.

Any disputes in connection with this Agreement which cannot be solved amicably, shall be referred to the Annual Meeting described in the Sector Agreement. The Parties shall accept the decision taken in the Annual Meeting.

Vedlegg 1.

In witness whereof, the undersigned, acting on behalf of their respective organisations, have signed the Agreement in two originals in the English language.

Stavanger, 8/7-97

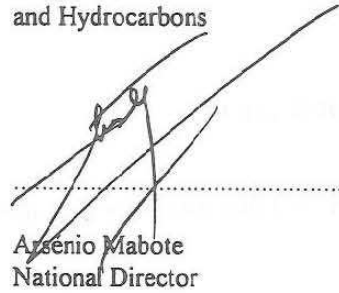
Maputo, 20/7/97

For
The Norwegian Petroleum Directorate

For
National Directorate for Coal
and Hydrocarbons


Gunnar Berge
Director general




Arsenio Mabote
National Director

Witnessed by:

Maputo, 4/8/97



John W. Kachamila
Minister of Mineral Resources & Energy

Vedlegg 2.

Arbeidsplaner for institusjonssamarbeid mellom OD og DNCH, 1998:

- OD : Institutional Development of the National Directorate for Coal and Hydrocarbons (DNCH). Work Plan for 1998, Annex 1 i *Kontraktsnotat: Institutional Co-operation Addendum to 1997 Agreement*, OD Prosjektnr. 9900201. Mai 1998. **Se vedlegg 2.**
- OD : 1998 Work Plan- List of Tasks and Key Milestones, Oppdatert 1. Juli 1998. Appendix A i *Kontraktsnotat: Institutional Co-operation Addendum to 1997 Agreement*, OD Prosjektnr. 9900201. Mai 1998. **Se vedlegg 2.**

Annex 1

**INSTITUTIONAL DEVELOPMENT OF THE NATIONAL
DIRECTORATE FOR COAL AND HYDROCARBONS (DNCH).**

WORK PLAN FOR 1998.

BACKGROUND:

A new Programme of assistance from Norway for the institutional development of the petroleum sector in Mozambique was proposed in 1997 for the period 1997- 2000 and it was formally agreed by the signing of the new country to country agreement in May 1998 regarding "Development of the petroleum sector". The DNCH has also signed a co-operation agreement with the Norwegian Petroleum Directorate in 1997 that includes technical support and competence development. This co-operation agreement is valid until year 2000. NPD has sub-contracted the consulting firm Petroteam to provide some of the general advisory services to DNCH.

DNCH is nominated as the regulatory authority for the petroleum exploration and production activities in Mozambique. During 1996 and 1997 work has been ongoing to revise the legal and regulatory framework for such activities. The draft Petroleum Law and draft Petroleum Regulations are expected to be enacted in 1998. Mozambique has also seen a considerable increase in the interest from the international petroleum industry for petroleum exploration licences. It is also expected that a plan for development of the Pande field will be approved in 1998. All these events will present challenges for DNCH as a newly established Regulatory Authority

In order to utilise to the fullest extent the competence available in Mozambique, the state oil company ENH will continue to support certain government functions within the petroleum sector, under the Memo-of-Understanding signed in 1997 between DNCH and ENH. A Steering Committee is established to manage these support activities.

THE OVERALL OBJECTIVES FOR 1998:

The overall objectives for the activities of DNCH during 1998 are to:

- Enact the proposed legal, fiscal and regulatory framework developed in 1997.
- Facilitate the implementation of the new regulatory framework by issuing guidelines as needed.
- Assist Ministry of Mineral Resources and Energy in petroleum policy development.

Vedlegg 2

- Further develop the network between Mozambican authorities and other institutions in the southern Africa region to facilitate efficient management of the petroleum sector.
- Establish an exploration and production licensing system, based on a new Petroleum Law.
- Promote and negotiate petroleum and pipeline licences.
- Oversee and regulate petroleum operations.
- Contribute to the facilitation of a commercial development of the Pande gas field.
- Manage petroleum resource assessments and the management of national petroleum data.
- Recruit and train staff, and develop institutional competence and capacity to perform regulatory functions.
- Further develop and implement the policy for the interaction between DNCH and ENH.

THE WORK PLAN FOR 1998:

As in 1997, the activities by DNCH under the Programme in 1998 will be grouped under eight key Government functions:

1. Legal and regulatory framework
2. Policy and strategy development
3. Promotion and industry communication
4. Negotiations and licensing
5. Monitoring and regulation of petroleum operations
6. Petroleum resources assessments
7. National data management
8. Institutional assistance

Tasks to be performed under each of the functions are described in the task list enclosed as Appendix A.

THE BUDGET FOR 1998:

The budget required to perform the tasks outlined in the Work Plan for 1998 is estimated to NOK 17.000.000. The break down of the budget by key Government functions and tasks are provided in Appendix B.

(Updated 1 July 1998)

APPENDIX A

1998 WORK PLAN- LIST OF TASKS AND KEY MILESTONES.

TASK 1- LEGAL AND REGULATORY FRAMEWORK:

1.1 Revised Petroleum Law

- a) Submit final draft of the Law to the Minister of MIREME by 1 June.
- b) Support the approval process in the Council-of-Ministers and the Assembly.
- c) Expect the Law enacted by 1 December 1998.

1.2 Fiscal Decree

- a) Revise the draft Fiscal Decree according to final versions of Law and other legal framework documents by 31 May.
- b) Complete the negotiations with Ministry of Planning and Finance regarding the Fiscal Decree by 31 October.
- c) Present final draft of Fiscal Decree to the involved Ministers by 30 Nov.

1.3 Petroleum Regulations

- a) Submit the final draft to the Minister by 1 Sept.
- b) Support the approval process as necessary.

1.4 Regulatory Guidelines

- a) Develop regulatory guidelines for pipeline operations by 1 Oct.
- b) Develop regulatory guidelines for drilling operations by 1 Oct.
- c) Develop regulatory guidelines for exploration operations by 1 Dec.
- d) Develop regulatory guidelines for data reporting by 1 Dec.

1.5 Training

- a) Commence training in understanding and interpreting the Petroleum Law, the Regulations and the Regulatory Guidelines by 1 Sept.

TASK 2- POLICY AND STRATEGY DEVELOPMENT:

2.1 Pipeline Policy

This sub-task was completed in 1997.

2.2 Bilateral Agreement on Gas Trade

- a) Obtain final agreement with RSA on text in Eng. and Port. by 1 Aug.
- b) Obtain approval to sign from Council-of-Ministers by 1 Oct.
- c) Arrange a signing ceremony by 31 Oct.

Vedlegg 2

2.3 Licensing Policy and Strategy

- a) Complete the basic policy for licensing under the revised Law by 1 Nov.
- b) Develop a strategy for further promotion and licensing activities in 1999 by 31 Dec.

2.4 Strategy for Gas Utilisation

- a) Agree terms of reference and select consultant for study by 1 Oct.
- b) Update prior work relative to alternative gas exploration operations by 1 Dec.
- c) Develop a strategy for gas export by 1 March 1999.
- d) Develop a strategy for alternative gas utilisation by 1 March 1999.

2.5 Strategy for co-operation with ENH:

- a) Develop a model for the roles of MIREME, DNCH and ENH under the new legal and regulatory framework by 1 Sept.
- b) Assist ENH in the development of a strategy for ENH in its new role, also considering a long term strategy for the efficient performance of key government functions- by 1 Oct.
- c) Further detail the future assistance by ENH to DNCH in executing key Government functions by 1 Nov.

TASK 3- PROMOTION AND INDUSTRY COMMUNICATION:

3.1 Promotional Package of Petroleum Data

- a) Based on the new promotion and licensing policy, commence assembling geological and geophysical exploration data- by 1 Nov.
- b) Agree terms of reference and select consultant for any assistance in preparing a promotional package of petroleum data- by 1 Oct.

3.2 Information On Legal And Fiscal Framework

- a) Develop an information booklet on the revised legal and fiscal framework by 1 Dec.

TASK 4- NEGOTIATIONS AND LICENSING:

4.1 PSA with BP

- a) Complete negotiation of the PSA with BP for Zambezi offshore blocks by 1 May.

4.2 PSA with Arco/Sasol

- a) Complete negotiation of the PSA with Arco/Sasol for Temane block by 1 May.
- b) Negotiate PSAs with Arco/Sasol for Sofala Bay and M10 blocks by 1 July.
- c) Obtain approvals for these four PSAs by the Council-of-Ministers by 15 July.

4.3 PSA with Scimitar/ Zarara and Canop

- a) Negotiate PSA with Scimitar/ Zarara for Inhaminga block by 1 Dec.
- b) Negotiate PSA with Canop for Limpopo study area by 1 Dec.
- c) Obtain approvals for these PSAs by the Council-of-Ministers by 1 Feb 1999.

TASK 5- MONITORING AND REGULATION OF PETROLEUM OPERATIONS:

5.1 Institutional Competence

- a) Complete introductory training and competence development programs by 31 Dec.
- b) Initiate basic training in regulatory activities by 1 June.
- c) Develop regulatory procedures and routines by 1 Dec.
- d) Develop a policy and a base plan for regulatory activities by 1 Sept.
- e) Agree a strategy for monitoring of exploration activities, including drilling by 1 Sept.

5.2 Pande Field Development Design and Project Preparation

- a) Evaluate Pande field development plan by 1 May.
- b) Monitor the EIA work for the field development by 1 May.
- c) Support the approval of the plan by Council-of-Ministers by 1 July.
- d) Monitor the detailed field design work by 31 Dec.
- e) Monitor the field development project preparations by 31 Dec..

5.3 Pande Pipeline Development Design and Project Preparation

- a) Evaluate Pande pipeline development plan by 1 May.
- b) Monitor the EIA for the pipeline by 1 May.
- c) Support the approval of the pipeline plan by Council-of-Ministers by 1 July.
- d) Monitor the detailed pipeline design work by 31 Dec.
- e) Monitor the pipeline project preparations by 31 Dec.

5.4 Exploration Operations

- a) Evaluate and monitor the seismic acquisition on Temane by 1 Oct.
- b) Approve the drilling plan and monitor the drilling of Temane wells by 31 Dec.
- c) Evaluate and monitor the seismic acquisition on Rovuma block by 1 Oct.
- d) Evaluate and monitor the seismic acquisition on Zambezi offshore by 1 Oct.

5.5 Regulatory Advisory Services to DNCH

- a) Regulatory advisory services by Petroteam relative to DNCH's execution of its regulatory duties- by 31 Dec. 1998.

5.6 Training

- a) Train the staff in practical work relative to the execution of regulatory duties- by 31 Dec.
- b) Provide on-the-job training locally and with involved petroleum companies by 1 Dec.
- c) Arrange basic skill training utilising NPD, Petrad and consultants by 1 Dec.

TASK 6- PETROLEUM RESOURCES ASSESSMENTS

6.1 Resource Assessment Procedures and Basic Competence

- a) Make a detailed work plan for competence development by 1 Oct.
- b) Develop procedures, standards, methods and reporting format relative to resource assessments- by 31 Dec.
- c) Conduct basic training of staff for interactive work station usage- by 31 Dec.
- d) Plan the future procurement of critical equipment, including possibly a seismic work station, necessary to effectively perform resource assessment work- by 31 Dec. 1998.

6.2 Resource Assessments

- a) Assess potential resources in Inhaminga area by 31 Dec.
- b) Assess potential resources in Pande exploration area by 1 Dec.
- c) Assess possible resources in Temane field by 1 March 1999.

6.3 Inventory of Petroleum Resources

- a) Prepare a detailed work plan for this task by 1 Nov.
- b) Develop a system and format for the inventory by 31 Dec.

TASK 7- NATIONAL DATA MANAGEMENT

7.1 Management System for National Petroleum Data

- a) Prepare a detailed work plan for this task by 1 Aug.
- b) Develop a data management system by 1 Sept.
- c) Propose a policy for the future use of data by 1 Sept.
- d) Establish procedures for marketing and sale of petroleum data by 1 Nov.

7.2 Reformat 10.000 Seismic Tapes.

- a) PetroData to complete the reformatting work commenced in 4th quarter 1997- by 31 Oct.

7.3 Seismic Data Storage Facility in Maputo.

- a) Prepare a detailed work plan and equipment list by 1 June.
- b) Specify all equipment, obtain bids and procure by 1 Aug.
- c) Renovate the area designated for data storage by 1 Sept.
- d) Complete installation of data storage equipment by 1 Nov.
- e) Commence training of data storage staff by 1 Oct.

TASK 8- INSTITUTIONAL ASSISTANCE

8.1 Commodities Assistance to DNCH

- a) Complete installation of new telephone exchange by 1 July.
- b) Acquire library of reference books, magazines and training videos by 1 Oct.
- c) Acquire relevant computer equipment and programmes by 1 Oct.
- d) Provide basic competence and language training by 1 Dec.
- e) Provide travel assistance and additional costs relative to the Programme.

8.2 Petrad Courses in Mozambique

- a) Provide training for management and professional staff in project management, petroleum economics, environmental management and energy regulation.
- b) Conduct seminar for senior civil servants in natural gas utilisation by 1 March 1999.

