

# **Olje for utvikling: En analyse av norsk petroleumsbistand**

Paulina Isabel López Peralta

Høsten 2009

Institutt for sammenliknende politikk

Universitetet i Bergen

## **Sammendrag**

I denne oppgaven skal jeg analysere valget av hovedsamarbeidsland til bistandsprogrammet Olje for Utvikling. Med opprettelsen av Olje for Utvikling (OfU) i 2005 ble all petroleumbistand samlet under ett program og tillagt ambisiøse målsetninger. Der den tradisjonelle petroleumbistanden i stor grad ble konsentrert omkring ressursforvaltning skal OfU i større grad integrere et bredere institusjonelt rammeverk. Under rammeverket av godt styresett skal bistanden også øke mottakernes forvaltning av miljø- og finansdimensjonen i sektoren.

All bistand er i utgangspunktet motivert ut fra altruistiske motiver, likeså Olje for Utvikling. Norske myndigheter har et rikt utgangspunkt for å bistå land som opplever lav økonomisk vekst, som har problemer med å håndtere de økonomiske problemene som ofte oppstår som følge av oljens kjennetegn på varemarkedet, og som ønsker å få en mer positiv vekst som følge av rikholdige petroleumsressurser. Derfor er formålet til Olje for Utvikling å heve og styrke forvaltningen av petroleumssektoren i mottakerlandene etter godt styresettprinsipper. Forventningen er at bistanden på lang sikt skal bidra til å endre en negativ samfunnsutvikling i en positiv retning. Selv om bistanden er basert på et tillitsforhold mellom partene stilles det vilkår til mottakerne.

I denne oppgaven analyserer jeg om valget av hovedsamarbeidsland i programmet i praksis samsvarer med vilkårene for valg av hovedsamarbeidspartnere, og om formålene med bistanden slik de stadfestes i intensjonsavtalen mellom partene samsvarer med formålene som lå til grunn for opprettelsen av programmet.

## Innholdsfortegnelse

### Del I:

1. Olje for Utvikling: en innføring i problemstillingen.....	5
1.2 Oppgavens formål og struktur.....	7
1.3 Metode.....	9
2. Olje for Utvikling: Bakgrunn og hensikt med petroleumbistanden.....	11
2.1 Formål med petroleumbistanden.....	11
2.1.2 Organisering.....	14
2.2 Ressursforbannelsen.....	16
2.2.1 Økonomiske forklaringer av ressursforbannelsen.....	17
2.2.2 Politiske forklaringer av ressursforbannelsen.....	19
2.2.3 Sammendrag.....	21
2.3 Den norske erfaringen med olje og utvikling.....	22
2.3.1 Internasjonalisering av petroleumsindustrien.....	28
2.3.2 Presentasjon av den norske erfaringen.....	31
2.3.3 Sammendrag.....	33
2.4 Bistand og utvikling.....	34
2.4.1 Utviklingspolitikkenes hensikt.....	34
2.4.2 Donorbetingelser og mottakeres eierskap.....	36
2.4.3 Forutsetninger for petroleumbistanden.....	39
2.4.4 Petroleumbistand innen godt styresettstrategien.....	43
2.5 Konklusjon.....	46

### Del II:

3. Samsvarer implementeringen av petroleumbistanden med vilkår og formål?.....	48
3.1 Formelle vilkår for samarbeid.....	49
3.1.2 Data: indikatorer om landenes styresett, politiske og økonomiske situasjon .....	52
3.2 Resultater.....	57
3.2.1 Land med svakest verdi på indikatorene.....	59
3.2.2 Land på et mellomnivå.....	62
3.2.3 Land med høyere skår på indikatorene.....	65
3.2.4 Betydning av resultatene i forhold til vilkår for valg av land.....	69
3.4.4 Betydning i av resultatene forhold til bistandens formål.....	71

3.4.5 Sårbarhet og risiko.....	76
3.5 Konklusjon.....	79

Del III:

4. Hvorfor samsvarer ikke bistandens vilkår og formål: Mulige årsaker.....	81
4.1 Endring av vilkår og formål i Olje for Utvikling.....	82
4.1.1 Sammendrag.....	85
4.2 Tettere sammenheng mellom utviklingspolitikken og utenrikspolitikken.....	85
4.3 Motiver bak Olje for Utvikling.....	87
4.3.1 Altruisme.....	89
4.3.2 Prioritering av sårbare stater.....	90
4.3.3 Eierskap og betingelser i sårbare stater.....	93
4.3.4 Sikring av energisikkerhet.....	95
4.3.5 Norsk oljeindustri i utviklingsland.....	96
4.3.6 Utfordringer for den globaliserte norske petroleumsindustrien.....	97
4.3.7 Norsk politikk i multilaterale handelsforhandlinger.....	99
4.4 Sammendrag: Profilerings av Norge som energistormakt.....	101
5. Konklusjon.....	103
6. Kilder.....	107

**Liste over tabeller og figurer:**

Tabell 1: Innhold i bistanden.....	50, 51
Tabell 2: Påviste petroleumsreserver og produksjon i OfU-landene.....	51
Tabell 3: Indikatorer over styresettet i OfU-landene.....	57
Tabell 4: Indikatorer over den politiske og økonomiske situasjonen i OfU-landene.....	58
Tabell 5: Formål med bistandssamarbeidet og samarbeidsinstitusjoner.....	73,75
Figur 1: Oversikt over kanalisering av den bilaterale bistanden.....	14

## **Del I:**

### **1. Innledning**

«Norsk industriell og forvaltningsmessig kompetanse fra petroleumssektoren kan bidra til å møte de utfordringene verden står overfor når det gjelder klima- og energispørsmål» (Stortingsmelding 13 2008: 14).

I denne oppgaven skal jeg analysere valget av hovedsamarbeidsland til bistandsprogrammet Olje for Utvikling. Med opprettelsen av Olje for Utvikling (OfU) i 2005 ble all petroleumbistand samlet under ett program og tillagt ambisiøse målsetninger. Der den tradisjonelle petroleumbistanden i stor grad ble konsentrert omkring ressursforvaltning skal OfU i større grad integrere et bredere institusjonelt rammeverk. Under rammeverket av godt styresett skal bistanden også øke mottakernes forvaltning av miljø- og finansdimensjonen i sektoren. Med 250 millioner årlig i programbudsjettet er ikke petroleumbistanden blant de største bilaterale programmene. Men selv om programmet er lite i volum er den kvalitativt interessant. OfU er et nytt bistandsprogram som fremdeles er under omforming og utvikling. Det er derfor interessant å se i hvilken grad programmet bygger på tidligere erfaringer med petroleumbistand. Satsingen på olje og energi er et av Stoltenberg II-regjeringens fem prioriterte hovedområder for den bilaterale bistanden. Dette impliserer at det skal satses på å styrke kompetanse som donor innen området, og det er derfor av interesse å kartlegge hvordan programmet formes og fungerer i tidlige stadier. Til slutt er det av interesse å studere nærmere hvordan statsforvaltningen selv velger å portrettere den norske erfaringen med utviklingen av petroleumssektoren. Det er dette som danner basisen for at Norge som et utviklet land tilbyr å veilede land under utvikling med å gjøre det samme.

Det jeg skal analysere i denne oppgaven er om valget av hovedsamarbeidsland i programmet i praksis samsvarer med vilkårene for valg av hovedsamarbeidspartnere, og om formålene med bistanden slik de stadfestes i intensjonsavtalen mellom partene samsvarer med formålene som lå til grunn for opprettelsen av programmet.

Gjennom Olje for Utvikling bistår norske myndigheter i utviklingsland med å heve kompetansen og styrke forvaltningen av petroleumssektoren etter godt styresett-prinsipper, det vi si etter en utviklingsstrategi der formålet er å effektivisere statsforvaltningen og redusere korrupsjon. Formålet med OfU er at et godt styresett på lang sikt skal bidra til å endre en negativ samfunnsutvikling i en positiv retning gjennom å generere økonomisk vekst som skal komme befolkningen som helhet til gode og ved at utvinningen skjer på en miljømessig bærekraftig måte (Norad 2008: 5). Land med

betydelige naturressurser kjennetegnes av lav økonomisk vekst, utbredt fattigdom, ulikhet i befolkningen, og er mer utsatte for konflikter og politisk uro enn ressursfattede land. Dette fenomenet som er kjent som rikdommens paradoks oppstår som en konsekvens av de insentivene og strukturene som dannes rundt utvinningen av petroleum<sup>1</sup>. Norge er et få av globale unntak på rikdommens paradoks, og på bakgrunn av den vellykkede erfaringen med petroleum og utvikling tilbyr norske myndigheter petroleumsrelatert bistand til myndigheter i petroleumsrike utviklingsland som etterspør det.

## 1.2 Oppgavens formål og struktur

Det er totalt 26 land som mottar bistand gjennom Olje for Utviklingsprogrammet, og av disse er ti hovedsamarbeidsland. Bistanden til hovedsamarbeidslandene har et lengre tidsperspektiv og er bredere enn for de andre landene, derfor er utvelgelsesprosessen strengere for disse enn for de kortsiktige samarbeidsland (Norad 2009: 43). Det stilles et sett med vilkår som må være til stede for å bli tatt opp som hovedsamarbeidsland, og det er praksisen av disse vilkårene oppgaven fokuserer på. Jeg skal analysere om vilkårene for langsiktig deltakelse i Olje for Utviklingsprogrammet i realiteten avgjør utvelgelsen av hovedsamarbeidsland. Dette skal jeg gjøre ved å analysere indikatorer for vilkårene som presenteres som forutsetninger for å inngå et bistandssamarbeid med Olje for Utvikling. Grunnen til dette er at jeg observerer at flere av hovedsamarbeidslandene ikke ser ut til å ha blitt valgt på grunnlag av alle vilkårene om landenes styresett og politiske forhold. Dette gjelder først og fremst Angola, Nigeria, Sudan og Vietnam<sup>2</sup>. Jeg ønsker derfor å teste hovedsamarbeidslandene ut fra kriteriene OfU selv presenterer for å se hvordan de plasseres i forhold til vilkårene.

Olje for Utvikling presenterer to typer vilkår for samarbeid. Den første gruppen av vilkår er av bistands- og petroleumsteknisk karakter og har et formelt preg. Disse vilkårene er at samarbeidet er brukerstyrt, at landet er medlem eller aktuell kandidat i OECD/DAC, at betydelige oljeproduksjon eller potensial er til stede, den norske erfaringen eller ekspertise må være relevant, og det må eksistere etterspørsel etter kompetansebygging (Norad 2008: 12). Land av særlig interesse for samarbeid er land der den norske erfaringen i petroleumssektoren er relevant.

Dette utgjør hovedvilkårene for å vurderes som bistandsmottaker innen Olje for Utvikling. Det

---

1 Med petroleum refererer jeg til både olje og gass.

2 Irak var hovedsamarbeidsland fra 2005 til 2008, og jeg tviler på at landet ble valgt ut på grunnlag av vilkårene. Siden landet ikke er hovedsamarbeidsland nå skal jeg ikke inkludere landet i analysen.

presenteres også et annet sett med vilkår som dreier seg om samarbeidslandenes helhetlige politiske og økonomiske styring som bør være tilstede for å sikre et effektivt samarbeid og høy innvirkning av bistanden<sup>3</sup>. Politiske og økonomiske vilkår som bør være tilstede for å sikre et effektivt samarbeid og en høy innvirkning av bistanden er «veldokumentert politisk vilje til godt styresett, inkludert transparens og antikorrupsjon» (Norad 2008: 12). Ved programstart ble det også spesifisert at «den helhetlige situasjonen vedrørende menneskerettigheter og etterlevelse av rettsstatsprinsipper må være akseptabel eller veldokumentert på vei til forbedring, og myndighetene må forplikte seg til å redusere fattigdom og øke velferden til befolkningen» (2008: 12 min oversettelse).

Jeg skal analysere de to gruppene av vilkår for samarbeid i OfU på bakgrunn av indikatorer om landenes styresett, politiske, humanitære og økonomiske situasjon for å kunne fastslå om de politiske og sivile kriteriene kan sies å ha hatt en innvirkning ved valg av hovedsamarbeidsland. Finnes det veldokumentert politisk vilje til godt styresett, transparens og antikorrupsjon? Er den helhetlige menneskerettighetssituasjonen og rettsikkerheten akseptabel eller veldokumentert på vei til forbedring i samarbeidslandene? Har myndighetene forpliktet seg til å redusere fattigdom og til å øke befolkningens velferd? Dersom analysen tilsier at vilkårene ikke har blitt fulgt ved valg av hovedsamarbeidsland, og dersom forutsetningene som bør være til stede for at bistanden skal fungere i forhold til målsetningene ikke er tilstede skal jeg forsøke å kartlegge hvilke hensyn det er som kan ligge til grunn for valg av hovedsamarbeidsland. Hvorfor er det i så fall viktig for norske myndigheter å bidra med petroleumbistand der det er høy risiko for at bistanden ikke vil tjene utviklingsvennlige målsetninger?

Deretter skal jeg drøfte om forutsetningene er tilstede for at bistanden virker etter hensikten som norske myndigheter legger til grunn for petroleumbistanden. Dette skal jeg gjøre ved å basere meg på analyseresultatene og på bistandsprogrammenes formål slik de defineres i partenes intensjonsavtaler.

I del 3 skal jeg drøfte implikasjoner av analysen. En implikasjon av analysen er spørsmålet om petroleumbistanden i noen tilfeller brukes som et virkemiddel for å fremme andre utenrikspolitiske interesser. Stoltenberg II-regjeringen har i løpet av siste regjeringperiode argumentert for viktigheten av å knytte utviklingspolitikken og utenrikspolitikken tettere sammen og behovet for å se disse to politikfeltene i større sammenheng. Flere forhold tyder på at Olje for Utvikling kan

---

3 Det spesifiseres at «Moreover, the situation in terms of overall political and economic governance must be conducive to effective cooperation and high impact» (Norad 2008: 12).

være et viktig internasjonalt profileringsverktøy for norske interesser i freds- og konfliktløsningsengasjement, for å profilere Norge som en viktig energinasjon, og som en inngangsportal for den norske globaliserte energiindustrien. Antakelsene skal drøftes opp mot tilfeller der OfU bidrar med petroleumbistand der risikoen for at bistanden ikke vil tjene utviklingsvennlige målsetninger er høye.

Denne teksten er strukturert som følger: først skal jeg presentere Olje for Utvikling. Her skal jeg gå inn på hva som er formålet med petroleumbistanden og hvilke virkemidler som benyttes. Deretter skal jeg foreta en teoretisk gjennomgang av årsaker til at forekomsten av petroleum fører til utviklingsproblemer. Etter dette presenterer jeg de viktigste trekkene i den norske historien med olje og utvikling. Som jeg poengterer i kapitlet så er den norske erfaringen todelt; det er en tidlig erfaring med petroleum i en nasjonal kontekst, og fra slutten av 1990-tallet har den norske petroleumsvirksomheten gjennomgått nye erfaringer i en internasjonal kontekst. Erfaringene fra disse to periodene er forskjellige, og de politiske implikasjonene for hvilke virkemidler som forfølges likeså. Jeg skal drøfte virkemidlene og prinsippene av stor betydning i utviklingen og utformingen av den norske petroleumssektorene. Deretter skal jeg kartlegge hvordan norske myndigheter presenterer disse prinsippene og virkemidler i Olje for Utvikling.

I kapittel tre skal jeg analysere hovedsamarbeidslandenes politiske, sivile og styresettsituasjon for å vurdere om det er rimelig å anta at disse faktorene spilte inn som kriterier ved valg av hovedsamarbeidsland. Målsetningen med analysen er å avklare om landene som deltar i Olje for utviklingsprogrammet har blitt valgt i forhold til vilkårene for deltakelse, og i forhold til forutsetningene for bistanden.

Etter disse analysene skal jeg drøfte motiver og målsetninger bak den norske utviklingspolitikken og bistandspolitikken, der det skal legges spesielt vekt på målsetninger med petroleumbistanden. Jeg skal diskutere hvilke mulige hensyn som legges til grunn for petroleumbistanden, og drøfte hvilke interesser som kan ligge til grunn for bistanden i de tilfellene der kriteriene for langsiktig samarbeid ikke er tilstede.

### **1.3 Metode**

Jeg baserer meg på kvalitativ metode for å utføre analysen. Det jeg undersøker er om valg av hovedsamarbeidsland i Olje for Utvikling samsvarer med vilkårene for valg av disse landene, og om formålet i de ulike landene slik det stadfestes i internasjonalsavtalene mellom partene samsvarer med



formålet som ligger til grunn for petroleumbistanden fra norske myndigheters side.

Jeg har benyttet meg av sekundærkilder som offisielle rapporter fra Olje for Utvikling som presenterer programmets formål og hensikt, vilkår for samarbeid og presentasjon av samarbeidsland, intensjonsavtaler mellom partene, evalueringer om norsk petroleumsrelatert bistand, rapporter og bøker om norsk utviklingspolitikk, osv.

I del 1 presenterer jeg teorien som danner utgangspunktet for analysen i del 2. Jeg har også benyttet meg av et stort utvalg litteratur om ressursforbannelsen, altså problemet som Olje for Utvikling skal forsøke å forbedre; økonomiske og politiske problemer for land med betydelige naturressurser, i dette tilfellet petroleumsressurser; om norsk utviklingspolitikk og bistandspolitikk; og om den norske erfaringen med petroleum og utvikling.

Analysen er basert på data om landenes styresett, politiske og økonomiske forhold. Dataene er sekundærkilder hentet fra databaser og indekser tilgjengelig på internett. Dataene om landenes styresett er hentet fra Verdensbanken (World Bank Institute på Verdensbankens nettside) og om det menneskelige økonomiske velferdsnivået er hentet fra de Forente Nasjoners (FN) Utviklingsprogram (UNDP sin Human Development Report). Data om politiske rettigheter og sivil frihet er hentet fra Freedom House sin indeks Freedom in the World. I tillegg har jeg benyttet meg av informasjon om menneskerettigheter fra Amnesty International og hentet informasjon om landenes politiske og økonomiske forhold fra flere kilder som Verdensbanken.

Deler av analysen er basert på primærkilder tilegnet gjennom intervju med rådgiver Liv Marte Nordhaug fra Norad/ Olje for Utvikling. Nordhaug bidro med særdeles viktig informasjon om motivene og hensiktene bak endringer som ble gjort i forhold til vilkårene for samarbeid av hovedsamarbeidsland. Dette er informasjon som ikke er tilgjengelig andre steder, og det presenterer Olje for Utviklings motivasjoner på en helt annen måte enn gjennom tolkning av sekundærkilder som policydokumenter. Jeg valgte å intervju en representant for Olje for Utvikling på grunn av verdien av informasjon fra insidere. Oppgavens formål er å analysere valget av hovedsamarbeidsland. Valget av samarbeidsland og utarbeidelse av vilkår og formål for programmet skjer i OfUs styringskomité. Jeg forsøkte å avtale intervju med representanter for styringskomiteen fra Utenriksdepartementet for å høre deres synsvinkel også, men lyktes dessverre ikke med dette.

Norad har også representasjon i OfUs styringskomité. Gjennom intervjuet fikk jeg innsikt i hvilke

vrderinger som var viktige for avgjørelsen om å endre kriteriene. Denne informasjonen har fått en sentral plass i analysekapittelet. Nordhaugs bidrag gir en god balanse i diskusjonen i kapitel fire der jeg diskuterer endringer som har skjedd i programmet.

## 2. Olje for Utvikling

Etter oppdagelsen av petroleum og innføringen av en petroleumsøkonomi ble ikke den norske økonomien, sosiale strukturer eller den politiske kulturen endret i en negativ retning som en direkte konsekvens av oljen. Som et av få petroleumsrike land som har greid å unngå *ressursforbannelsen* har dermed myndighetene et unikt utgangspunkt for å bistå andre land med å løse petroleumsrelaterte utfordringer. Den norske erfaringen med utviklingen av petroleumssektoren danner utgangspunktet for petroleumbistanden. Gjennom å lykkes med å føre en petroleumsbasert vekst som bidro til en positiv samfunnsutvikling kan norske myndigheter nå assistere utviklingsland som gjennomgår mange av de utfordringene Norge selv møtte på i oppstarten av petroleumsvirksomheten.

I dette kapitlet skal jeg klargjøre formålet med den norske petroleumbistanden og vise hvordan den er organisert og hva den består av. Gjennom petroleumbistanden ønsker norsk myndigheter å bidra til å endre en negativ utvikling som følge av petroleum i en positiv retning. Etter presentasjonen av OfU skal jeg derfor drøfte årsakene som fører til ressursforbannelsen. Deretter skal den norske erfaringen med petroleum og utvikling presenteres, før jeg drøfter hvilke virkemidler og prinsipper ved den norske historien som inkluderes i OfU.

### 2.1 Formål med petroleumbistanden

Den norske erfaringen med petroleumsvirksomhet er enestående i internasjonal sammenheng. Lik andre utviklingsland var Norge i tidlig fase av oljefunn ikke et rikt land, og petroleumsvirksomheten ble raskt et av de mest lønnsomme sektorene i økonomien. Selv om Norge i begynnelsen av 1960-tallet befant seg i en situasjon langt unna dagens ressursrike lavinntektsland var ikke Norge et rikt land etter datidens OECD nivå når olje ble oppdaget på den norske kontinentalsokkelen (Havro og Santiso 2008: 12). I løpet av de siste tre tiårene har den norske bruttonasjonalprodukt (BNP) per capita økt fra 90 prosent av OECD gjennomsnittet til 150 prosent (Havro og Santiso 2008: 12). Norge har derfor viktig kunnskap om det å føre en oljebasert utvikling.

Flere forskere hevder at solide institusjoner, inkludert både et pålitelig embetsverk og velfungerende markedsforhold, sammen med en ansvarlig og stabil økonomisk politikk kan påvirke positivt til å unngå de negative effektene som følger med eierskapet av verdifulle petroleumsressurser (Havro og Santiso 2008: 5; Kolstad 2008). Den norske petroleumbistanden er basert på den norske modellen

med olje og utvikling, og her er nettopp erfaringer med forvaltning av sektoren, som ansvarsforholdet mellom ulike institusjoner, og petroleumsøkonomi og strategi, i sentrum. I Olje for Utvikling utpekes et godt styresett, antikorrupsjon og transparens som de viktigste tiltakene for å bidra til en positiv utvikling i oljerike utviklingsland.

Forvaltning av petroleumssektoren handler om systemet der beslutninger om utnyttelsen av en stats petroleumsressurser blir til og implementeres (Marcel, Lahn, Mitchell, Myers og Stephens 2007: 5). Dette inkluderer den strukturelle og hierarkiske organiseringen av sektoren, dens beslutningstakings- og kommunikasjonsprosesser, politikken og målsetningene som styrer aktivitetene, og reguleringen av disse aktivitetene (Marcel m. fl. 2007: 5).

Faktorer som definerer hvordan politisk makt og lovmessig autoritet fordeles og utøves i et land avhenger av type av politisk system; graden av petroleumsavhengighet; den forventede varigheten av ressursene; utviklingsnivået i landets økonomi og utdanningsnivå; organiseringen og kapasiteten til departementer og myndighetsorganer; internasjonale forpliktelser (som medlemskap i OPEC og WTO); det lovmessige rammeverket for petroleumssektoren; og sivilsamfunnets natur (Marcel m.fl. 2007: 5).

Sammen med deltakere fra 23 land, inkludert Norge, utarbeidet forskere fra det engelske forskningssenteret Chatham House fem universelle prinsipper og 40 målestokker for godt styresett i petroleumssektoren. Disse er 1) klargjøring av mål, roller og ansvar; 2) bærekraftig utvikling til gode for fremtidige generasjoner; 3) evne til å utføre den tildelte rollen; 4) ansvarlighet i beslutningstaking og presetasjon; og 5) transparens og informasjonsnøyaktighet (Marcel m.fl. 2007: 6). Olje for Utviklings indikatorer for godt styresett er i stor grad bearbeidet ut fra Chatham House prosjektet.

På grunn av den store interessen og etterspørselen etter norsk kompetanse på feltet norske myndigheter har drevet med petroleumsrelatert bistand i nesten 30 år. Den tidlige petroleumbistanden besto hovedsakelig av støtte til å forbedre mottakernes ressursforvaltning. I 2005 ble all petroleumbistanden samlet under Olje for Utviklingsprogrammet. Hensikten med å opprette et eget program var å plassere petroleumbistanden i et større perspektiv, ved at det også ble fokusert på inntekts- og miljøforvaltning innen rammene av godt styresett (Oljedirektoratet 2006: 2). Bistanden er også blitt underlagt mer formelle rammer enn tidligere. Med OfU forankres samarbeidet hos relevante departementer og myndighetsorganer, og det fokuseres på mer langsiktig institusjonelt samarbeid i motsenning til tidligere da bistanden hovedsakelig bestod av kortsiktig

assistanse rettet mot enkelte fagdepartement eller oljeselskap (Oljedirektoratet 2006: 2). En stor del av bistanden består av kompetanseoverføring innenfor etterspurte petrotekniske fagområder i form av rådgivning og kursing på stedet eller ved avholdelse av kurs og seminarer for fagpersonell fra samarbeidsinstitusjoner. I 2008 gikk ca 60 prosent av OfUs midler til ressursforvaltning, 10 prosent til inntektsforvaltning, 20 prosent til miljøforvaltning og 10 prosent til «annet» som består av tverrinstitusjonelt arbeid for å etablere et godt styresett (Norad 2009: 70).

Med opprettelsen av Olje for Utvikling har den norske bilaterale petroleumsbistanden fått seg et solid løft. OfUs årlige budsjetttrammer har økt fra 50 millioner ved oppstarten i 2005 til 250 millioner i 2009<sup>4</sup>. Til sammenligning estimeres det at de samlede bevilgningene til den petroleumsrelaterte bistanden forløp seg til 440 millioner kroner i tiåret mellom 1994 og 2004 (Norges Energi 2005: 12). På tross av at de totale rammene til petroleumsbistanden har økt betydelig etter organiseringen under OfU utgjør den fremdeles en minimal andel det bilaterale budsjettet. Fjorårets totale bistandsbudsjett var på rekordøye 22,6 milliarder, og av dette utgjorde den totale bilaterale bistanden nesten 10 milliarder kroner.

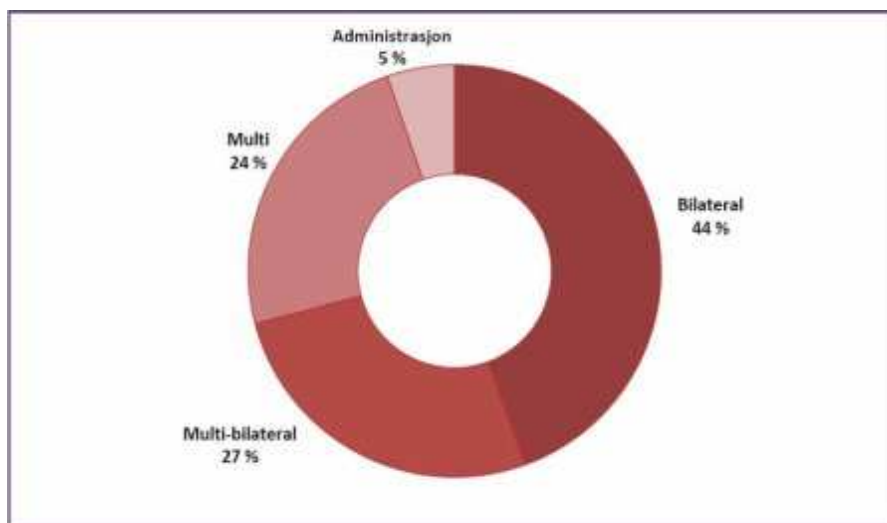
Den bilaterale bistanden består av stat-til-stat-bistand og multi-bilateral bistand. Den multi-bilaterale bistanden kanaliseres gjennom internasjonale bistandsorganisasjoner og er øremerket spesifikke formål. I teksten vil jeg referere til stat-til-stat-bistand når jeg snakker om bilateral bistand. Bilateral bistand består av økonomiske, personellmessige eller materielle bidrag som gis direkte fra Norge til mottakerland og som kanaliseres gjennom landenes statsforvaltninger. Olje for Utvikling er et bilateralt bistandsprogram. Den bilaterale bistanden er relativt liten samlet med annen bistand. I 2008 utgjorde den bilaterale bistanden over halvparten av den totale bistanden på 22,6 milliarder kroner. Den bilaterale (inkludert multi-bilaterale) bistanden utgjorde 16 milliarder kroner. Av dette utgjør OfUs budsjett for 2009 250 millioner kroner.

Petroleumsbistanden inngår som en del av utviklingspolitikken og er underlagt prinsipper for denne politikken. Jeg legger samme definisjon til grunn som den som presenteres i Stortingsmelding 13 (2008-2009) *Klima, konflikt, kapital: Norsk utviklingspolitikk i et endret handlingsrom*: «Utviklingspolitikk dreier seg om å legge forholdene til rette, nasjonalt og internasjonalt, for den enkeltes mulighet til å skape en ny framtid og for fattige lands mulighet til det samme. Dette handler om å skape en situasjon der folk har kontroll over egne ressurser og kan kreve rettigheter» (2008: 13).

---

4 Dette er budsjetterte utgifter mens faktiske utgifter kan bli noe lavere på grunn av utforsatte forsinkelser, politiske hendelser og andre eksterne faktorer (Norad 2008: 70).

**Figur 1: Oversikt over kanalisering av den bilaterale bistanden**



Kilde: Norad 2008: Norsk bistand i tall.

Sammenlignet med andre bilaterale satsingsområder som fredsbygging og konfliktløsning er den petroleumsrelaterte bistanden minimal. Til sammenlikning ble det i 2008 kanalisert ca 800 millioner til fred og konfliktløsning (Norads statistikkportal 2009). Petroleumbistanden er altså ikke et sentralt bilateralt bistandsområde i kvantitative termer og implikasjonene av denne er derfor også begrensede. Selv om programmet er lite i volum er den likevel kvalitativt interessant. Fordi myndighetene anser at dette er et av de områdene der Norge har spesiell kompetanse og relevans til å drive bilateral bistand er olje og energi utpekt som et av fem prioriterte hovedområder for bilateral bistand sammen med miljø og bærekraftig utvikling, og godt styresett og kampen mot korrupsjon<sup>5</sup>. Alle disse områdene er viktige satsingsområder i Olje for Utvikling. At disse prioriteringsområdene inkluderes i OfU impliserer at det satses på å styrke kompetanse som donor innen området, og det er derfor av interesse å kartlegge hvordan programmet formes og fungerer i tidlige stadier.

### 2.1.1 Organisering

Det overordnede ansvaret for OfU ligger hos en styringskomité med representanter fra Utenriksdepartementet (UD), Finansdepartementet, Olje- og energidepartementet (OED) og Miljøverndepartementet. Styringskomiteen møtes fire ganger i året og ledes av en representant fra UD. Koordineringsansvaret for OfUs daglige arbeid ligger i et sekretariat som ledes av Direktoratet for utviklingssamarbeid (Norad). Styringskomiteen utformer strategisk retning, retningslinjer og prioriteringer for sekretariatet og for implementeringsinstitusjonene, samt vurderer støtte til større

<sup>5</sup> De to andre prioriterte satsingsområder for den bilaterale bistanden er fredsbygging, menneskerettigheter og humanitær bistand, og kvinner og likestilling.

prosjektforslag (Oljedirektoratet 2006: 11). Norad administrerer den tekniske rådgivningen, koordinasjonen, informasjonsutvekslingen og kontrollerer kvaliteten på bistanden, og utgjør derfor kjernen i OfU (Oljedirektoratet 2006: 11).

Olje for Utvikling er et bistandsprogram der institusjonssamarbeid og kompetanseoverføring mellom norske institusjoner og institusjoner i samarbeidslandene er av sentral betydning. Nøkkelinstitusjoner for implementering av OfU er Oljedirektoratet (OD) og Petrad (International programme for petroleum management and administration). I tillegg har Statens Forurensningstilsyn (SFT) og Direktoratet for Naturforvaltning (DN) viktig implenterende ansvar. Av disse er OD enkeltinstitusjonen som mottar flest midler (Norad 2007: 12). En betydelig del av OfUs midler formidles gjennom norske ambassader i samarbeidslandene (Norad 2007: 12), og fra 2008 har flere midler blitt kanalisert gjennom frivillige organisasjoner, både norske og internasjonale. Inkluderingen av frivillige organisasjoner skyldes programmets økte fokus på å styrke sivilsamfunnet i OfU-landene.

Beslutningsprosedyren i OfU består av tre stadier: først etableres det en plattform for dialog med mottakerlandet, deretter følger analyser inkludert risikoanalyse, før en samarbeidsavtale etableres (Kolstad, Wiig og Williams 2008: 9). Langsiktige samarbeidsavtaler fordeles gjennom ambassadene, mens kortsiktige prosjekter fordeles direkte fra programbudsjettet til OfU (Kolstad m.fl. 2008: 9). Både sekretariatet og styringskomiteen er ansvarlige for å utforme landstrategiene. I OfUs arbeids- og budsjettplan for 2008 spesifiseres det at det er Petrad og UD som er ansvarlige for prioritering av politiske saker og samarbeidsområder med de ulike landene (Norad 2007: 5). Fordelingen av midler bestemmes likevel etter nær konsultasjon med styringskomiteen (Kolstad m.fl. 2008: 9).

Landene som deltar som langsiktige samarbeidspartnere er Angola, Bolivia, Ghana, Madagaskar, Mosambik, Nigeria, Sudan, Timor Leste, Uganda og Vietnam. I tillegg deltar femten land som kortsiktige samarbeidspartnere<sup>6</sup>. To regionale samarbeid er tilsluttet programmet<sup>7</sup>. Samtlige hovedsamarbeidsland har deltatt i programmet siden starten i 2005 med unntak av Bolivia som startet samarbeidet i 2007 og Ghana som startet i 2008. Flere land, blant dem Angola og Mosambik, har en tiårig bistandshistorie innen oljesektoren med Norge.

---

6 Afghanistan, Bangladesh, Kambodsja, Ecuador, Elfenbenskysten, Indonesia, Irak, Kenya, Libanon, Mauritania, Nicaragua, Sao Tomé og Prinsipe, Sør Afrika, Tanzania, Zambia og de Okkuperte Palestinske Territorier.

7 The Coordinating Committee for Geoscience Programmes in East and Souteast Asia (CCOP) og The East African Community (EAC).

Størstedelen av finansieringen av OfU kommer fra UD og Norad (Norad 2008: 75). OfUs totale budsjetttramme har økt fra 82 millioner kroner i 2006 til 250 millioner kroner i 2009 (Norad 2008: 70). 70 prosent av bistandsmidlene brukes i de ti hovedsamarbeidslandene, og av disse kanaliseres nesten 60 prosent til afrikanske land, der Sudan og Angola prioriteres (Norad 2007: 11).

Som det ble fastslått i Chatham House arbeid med godt styresett er det nødvendig å kartlegge den nasjonale konteksten for donoren for å kunne bidra til å forbedre forvaltningen av petroleumssektoren. For å få en oversikt over hvilke utfordringer OfU-landene preges av er det derfor nødvendig med en politisk økonomisk analyse for å kartlegge maktstrukturer og insentiver i sektoren (Karl 2007: 31). Slike analyser har imidlertid ikke blitt utført av OfU i forkant av samarbeidet. I OfUs arbeidsplan for 2008 ble det identifisert et behov for en politisk økonomisk analyse av landene, og dette ble planlagt innført fra og med 2008, hovedsakelig for å kunne vurdere de langsiktige virkningene av bistanden (Norad 2007: 5). Momentene som skal kartlegges er kapasiteten til den offentlige administrasjonen, inkludert petroleumssektoren i bred forstand, demokrati og styring, miljøproblemer, utdanningsnivå, økonomisk utvikling, og andre relevante indikatorer (Norad 2007: 5, min oversettelse). Når prosjektene i hovedsamarbeidslandene startet var det altså ikke utarbeidet en fullstendig oversikt over statusen til disse viktige indikatorene. Dette kan utgjøre en utfordring for OfU for uten en god forståelse av den nasjonale konteksten og av hvordan petroleumsressursene påvirker det politiske og økonomiske systemet vil det være vanskelig å kartlegge hvor OfU har størst mulighet til å bidra med forbedringer.

I neste avsnitt skal jeg presentere en teoretisk gjennomgang av utviklingsproblemer som kan oppstå som følge av petroleum. Det er usikkerhet i forskningen om hva det er som er årsaken til at petroleumsrike land ofte opplever politiske og økonomiske problemer. Jeg skal presentere de viktigste forklaringene av disse utfordringene.

## **2.2 Ressursforbannelsen**

Statene som søker om petroleumbistand fra Norge sliter på ulike måter med trekk av ressursforbannelsen eller "rikdommens paradoks". Rikdommens paradoks er en betegnelse som benyttes i litteraturen om det paradoksale i at de fleste ressursrike land har som fellestrekk lav økonomisk vekst, lav menneskelig velferd, omfattende fattigdom og ulikehetsproblematikk, de kjennetegnes oftere enn ikke-ressursrike land av politisk uro og konflikter, og er oftere autoritære (Al-Kasim, Søreide og Williams 2008: 10; Karl 2007: 2). Rikdommens paradoks er at der



rikholdige naturressurser som mineraler og petroleum kunne bidratt til å fremme utvikling og velstand, bidrar ressursene i stedet til å fyre opp under politiske, økonomiske og sosiale problemer. Det finnes unntak, som Australia, Botswana, Canada og Norge, men slike tilfeller har blitt færre i løpet av de siste 50 årene mens antallet ressursrike land som kjennetegnes av rikdommens paradoks har økt betraktelig (Kolstad og Wiig 2008: 1). Generelt fører oljerikdom til en negativ utvikling, som lav økonomisk vekst, høy fattigdom, ulikhet, og arbeidsledighet, svak sosiale velferdsytelser, og det skapes hindre for økonomisk diversitet (Karl 2007: 2). Land som er avhengige av olje som deres viktigste kilde til utvikling kjennetegnes av eksepsjonelt svak styring og høy korrupsjon, en kultur preget av rentenisme, altså at uforholdsmessig mye økonomisk aktivitet samles rundt naturressursen, forferdelige helsemessige og miljømessige konsekvenser på det lokale planet, og økt fare for krig og konflikt (Karl 2007: 3).

Det er ulike teorier bak årsakene til rikdommens paradoks. En gruppe teorier forklarer paradokset ut fra økonomiske forhold i landene, mens en andre gruppe teorier fokuserer på politiske forklaringer (Ross 1999: 298). Teoriene som vektlegger *økonomiske* forklaringer av hevder at paradokset, eller ressursforbannelsen, skyldes 1) at land som eksporterer råvarer lider av forverrede handelsvilkår; 2) ustabiliteten i det internasjonale råvaremarkedet som påvirker oljeøkonomier negativt; 3) svake økonomiske bånd mellom ressurs- og ikke-ressurssektoren i økonomien; og 4) en økonomisk lidelse kjent som hollandsk syke (Ross 1999: 298). Forklaringene som hevder at ressursforbannelsen skyldes *politiske* forhold fokuserer på statens handlinger og insentiver (Ross 1999: 298). Jeg skal nå gjennomgå de mest sentrale forklaringene om årsakene til ressursforbannelsen.

### **2.2.1 Økonomiske forklaringer av ressursforbannelsen**

Den første økonomiske forklaringen bak ressursforbannelsen hevder at råvareeksporterende land med tiden vil lide av forverrede handelsvilkår fordi internasjonale råvaremarkeder kjennetegnes av skarpe prissvingninger. Svingningene i inntekter vil påvirke statens handelsbalanse negativt og hele økonomien vil lide. Andre forklaringer vektla at ressursindustrier ikke fører til vekst i resten av økonomien, spesielt der multinasjonale selskaper tar med seg profitt utenlands (Ross 1999: 301).

Erik Reinert (2004) hevder at land som baserer sin økonomi på råvareeksport vil oppleve avtakende avkastning. Ettersom ikke-fornybare ressurser utvinnes i stor skala, og etter hvert som utvinningen av ressursen intensiveres, vil kvantiteten og kvaliteten på de gjenværende ressursene falle, produksjonen blir dyrere, og avkastningen i sektoren generelt vil dale (Reinert 2004: 82). Konsekvensene vil være verst der hovedparten av den økonomiske aktiviteten er konsentrert i

petroleumssektoren og der den økonomiske veksten er lav i andre sektorer av økonomien. Land som er blitt avhengige av petroleumseksport er blant dem som opplever lavest økonomisk vekst. Her kan petroleum utgjøre mellom 60 og 95 prosent av de totale eksportinntektene, og disse inntektene er ofte avgjørende for landets BNI. Til sammenlikning hadde ressursfattige land en økonomisk vekst som var fire ganger høyere enn land med betydelige naturressurser mellom 1970 og 1993 (Karl 2007: 3).

Andre forklaringer legger vekt på at langsiktige prissvingninger og prisfall i det internasjonale markedet for råvareprisen på olje skaper hindre for økonomisk utvikling (Karl 2007: 6). Oljeøkonomiene er særlig utsatte for økonomiske sjokk og syklus med kraftige oppganger og nedganger. Der økonomien er avhengig av petroleumseksport vil prissvingningene skade makroøkonomien og føre til budsjettunderskudd (Havro og Santiso 2008: 7). For å styre unna negative konsekvenser av prissyklusene kreves det sterk budsjett disiplin, god finansforvaltning og kontroll (Karl 2007: 6). Der dette mangler vil oljeøkonomien skape solide utfordringer.

Karl hevder at petroleumsindustriens enklavenatur og kapitalintensitet skaper få bånd til resten av økonomien (Karl 2007: 6). Petroleumsindustrien krever spesialisert arbeidskraft og kapitalintensiteten gjør at det skapes få arbeidsplasser i sektoren. Dermed vil enklavenaturen og spesialiseringen på intensiv råvare-eksport vil dermed føre til at landene mister de samfunnsberikende synergieffekter som kunne fulgt en bredere industrialisering av virksomheten, som for eksempel teknologiskapelse, innovasjon, synergier, økt lønnsomhet, økte arbeidsplasser og økt vekst (Reinert 2004: 89). Ross hevder at dette argumentet er mindre relevant fordi de fleste petroleumsrike land har etablert egne nasjonale oljeselskap og greier på den måten å tilegne seg større andeler av oljerenten. I teorien skal da stater være i bedre stand til å knytte økonomiske bånd fra petroleumssektoren og til resten av økonomien.

Videre oppstår ofte et økonomisk fenomen kjent som hollandsk syke i tidlige faser av oljeutvinning. En økning i petroleumseksport fører til at reallønnen øker og at valutakursen øker, noe som fører til at landets konkurransekraft svekkes og produksjonen daler i andre økonomiske sektorer som landbruk og industri (Kolstad, Wiig og Williams 2008: 20). Dersom ikke fallet i konkurransekraften blir håndtert kan det føre til uopprettelige skader som mindre diversitet i økonomien og nedleggelse av aktivitet. Dette vil i sin tur skape mer avhengighet av petroleumsindustrien (Kolstad, Wiig og Williams 2008: 20). Nyere studier viser imidlertid at hollandsk syke ikke oppstår lett i utviklingsland, blant annet fordi fenomenet påvirker annerledes i utviklingsland enn i industrialiserte land (Ross 199: 306). Teorien forutsetter at andre sektorer av økonomien er

velfungerende i det petroleumseksporten øker kraftig. Men i flere utviklingsland finnes det overskudd av arbeidskraft, og en eksportoppgang etterfølges ofte av utenlandsk kapitalinnsprøying som bidrar positivt til å balansere skadene som eksportveksten påfører økonomien (Ross 1999: 306).

Disse økonomiske forklaringene av rikdommens paradoks viser hvilke økonomiske utfordringer som følger petroleumsøkonomier, men de forklarer ikke hvorfor myndighetene handler som de gjør når disse utfordringene oppstår. De politiske tilnærmingene til ressursforbannelsen forsøker å forklare hvorfor myndighetene mislykkes med å unngå de negative økonomiske konsekvensene av petroleumsøkonomien.

### **2.2.2. Politiske forklaringer av ressursforbannelsen**

De politiske forklaringene av rikdommens paradoks har en statscentrert tilnærming, og inkluderer samfunnsperspektiver og institusjonelle faktorer for å forklare hvorfor myndighetene i ressursrike land mislykkes med å sikre vekst og utvikling som følge av petroleumsinntekter (Ross 1999: 311).

Teorien om renteniststaten er den sentrale politiske forklaringen av ressursforbannelsen. Teorien hevder at der staten har tilgang til arbeidsfri inntekt som utenlandsk bistand og oljerenter, det vil si store økonomiske overskudd som stammer fra selve ressursen (Hanisch og Nerheim 1992: 428), behøver ikke staten å skatte produktiv inntekt og kreve avgifter. Dette resulterer i at staten blir mindre ansvarlig ovenfor befolkningen.

Hvor statens inntekter stammer fra har stor betydning for statens funksjon og insentiver. Renteniststater er avhengig av grunnrenteinntekter og statens inntekter fra skatter og avgifter er minimale. I motsetning til situasjonen i renteniststater, stammer hovedinntektene i ressursfattige land fra skatter og avgifter fra arbeidsinntekt (produsert inntekt). Dette påvirker statens organisatoriske, byråkratiske og politiske funksjon. Innføringen av et skatteregime bidrar til å bevege staten i retning av en finansstat som er ansvarlig og legitim ovenfor befolkningen (Moore 2004: 297-298). Moore<sup>8</sup> (2004) hevder at tilgangen til oljerenter påvirker stasbygingsprosesser i en

---

8 Moore bygger sine ideer på finanssosiologien som er basert på tanken om at samfunnsevolusjon skjer ved at staten utvikler evne til å øke inntekter og forvalte utgifter. De viktigste tenkerne innen finanssosiologien er Joseph Schumpeter (1991) og Rudolf Goldscheid (1976).

negativ retning, og han identifiserer syv kjennetegn ved renteniststater. Disse er autonomi fra befolkningen, sårbarhet for ekstern intervensjon, en politisk kultur preget av statskupp, fravær av insentiver til å føre samfunns- og utviklingspolitikk, sårbarhet for omveltning, lite transparens i offentlig forbruk, og et ineffektivt byråkrati i offentlig sektor (2004: 306-307).

På grunn av garanterte inntekter fra oljevirkosomheten utvikler statsapparatet autonomi fra sine borgere, og statseliten har ingen sterke insentiver til å føre en kostbar utviklingspolitikk (Moore 2004: 306). Statens insentiver til å utvikle sterke skatteinstitusjoner blir også færre, på grunn av garanterte inntekter trenger ikke staten å diversifisere og øke inntekter fra annen produktiv aktivitet (Moore 2004: 296; Bellina, Darbon, Eriksen og Sending 2009: 32). For det andre er olje ansett for å være en viktig strategisk vare, og sikringen av tilgang til oljeforsyning har motivert industrialiserte lands politiske og militære intervensjon i oljeproduserende områder (Moore 2004: 306). Utenlandsk intervensjon kan bidra til å øke oljestatens autonomi, spesielt der regjeringer blir støttet av utenlandske aktører. Videre hevder Moore at myndighetens autonomi og manglende legitimitet i oljestater øker det politiske konfliktnivået faren for statskupp (Moore 2004: 307). Fraværet av skatt minker borgernes insentiver til å engasjere seg i politikk og til å ansvarliggjøre myndighetene, og statens svake bånd til befolkningen gjør staten sårbar for omveltning fra opposisjon og/ eller militære grupper. Til slutt kjennetegnes renteniststater offentlige sektor av lite transparens og åpenhet om bruken av offentlige midler som stammer fra petroleumsinntekter. Det er få insentiver for å effektivisere og forbedre byråkratiet i offentlig sektor, fordi sektoren styres av personlig nettverk og nepotisme, ikke effektivitet og kvalitet (Moore 2004: 308).

En annen politisk forklaring på ressursforbannelsen er at tilgangen til petroleumsressurser bidrar til å øke nepotisme (Kolstad m.fl. 2008: 21). Nepotisme defineres som bruken av offentlige midler til å sikre politisk makt, og ressursrikhet gir myndighetene flere muligheter til å kjøpe seg politisk makt og innflytelse (Kolstad m.fl. 2008: 21). På grunn av at myndighetene ofte ansetter på bakgrunn av personlig kjennskap, investerer i prosjekter og fører politikk som tjener visse grupper og interesser, kjennetegnes slike stater av ineffektivitet, korrupsjon og mangel på transparens og åpenhet (Kolstad m.fl. 2008: 21).

Karl (1997, 2007) kombinerer økonomiske og politiske faktorer for å forklare ressursforbannelsen. Hun hevder at oljens spesielle kjennetegn på varemarkedet skaper grunnlaget for problemet. Oljens kjennetegn er dens unike rolle som både felles naturressurs for landet og som motor i den globale industrialiseringen; det er en ikke-fornybar ressurs; dens prissvingninger og følgende perioder med kraftige oppganger og nedganger; dens kapitalintensitet og teknologiske kompleksitet; dens

enklavenatur; de usedvanlig høye inntektene som genereres til staten og private aktører (Karl 2007: 3). Kombinasjonen av disse faktorene fører til ressursforbannelsen i tilfeller der det ikke eksisterer gode nok politiske, sosiale, og økonomiske institusjoner til å forvalte oljevirkksomheten, og der oljeinntektene forvandler disse institusjonene til rentenistinstitutioner (Karl 2007: 3).

Institusjonenes styrke før petroleumsfunn er avgjørende i Karls forklaring av hvorfor stater med svake institusjoner tenderer til å forvandle seg til en renteniststat (Karl 2007: 7). I stater med svake institusjoner er økonomisk og politisk makt konsentrert, skillet mellom privat og offentlig sektor er uklart og rentenisme, det vil si korrupsjon og lobbyisme for å få tilgang til petroleumsinntekter, er utbredt som en økonomisk aktivitet (Karl 2007: 7). Tilgangen til renter fra oljen vil kunne forandre aktørers og institusjoners insentiver på en negativ måte. Dette kan føre til forsterket korrupsjon og nepotisme, altså at ansettelsesforhold og tilgang til goder i forbindelse med petroleumsvirksomheten baseres på nettverk og kjennskap og skjer på en ikke transparent måte (Havro og Santiso 2008: 7). Dette kan føre til konflikter mellom de som kontrollerer petroleumsressursene og tjener på virksomheten, og de som ikke nyter godt av de betydelige inntektene fra sektoren. På den måten kan oljevirkksomheten bidra til å fyre opp under sosiale og politiske konflikter.

Kolstad og Wiig (2008) hevder at institusjoner er nøkkelvariabelen som påvirker effektene av petroleumsrenter på utvikling (2008: 11). Dette skyldes at institusjoner utgjør spillereglene som påvirker de positive eller negative effektene av ressursrenter og deres relative styrke i både sentraliserte og desentraliserte politiske økonomiske modeller av ressursforbannelsen (Kolstad og Wiig 2008: 11). Kolstad og Wiig mener at institusjoner som øker upartiskhet ved at de forminsker risikoen for favorisering og handler i fellesinteressen er viktige fordi de forhindrer muligheten for privat og kostbar tilegnelse av renter (Kolstad og Wiig 2008: 11). Et eksempel på slike institusjoner er fungerende institusjoner som håndhever demokratisk ansvarlighet. Det er fremfor alt fraværet av institusjoner som sikrer vertikal ansvarlighet, eller samfunnsansvar, som bidrar til ressursforbannelsesproblematikk (Kolstad m.fl. 2008: 23).

### **2.2.3 Sammendrag**

De økonomiske utfordringene som følger i kjølvannet av petroleumsfunn eller i oppstarten av en petroleumssektor kan påvirke hele makroøkonomien på en varig og negativ måte, men effektene av oljens negative økonomiske effekter på den nasjonale økonomien avhenger i stor grad av hvordan myndighetene manøvrerer disse effektene. Oljens kjennetegn i økonomien danner grunnlaget for en

rekke utfordringer for myndighetene i oljestater blant disse er prissvingninger som kan føre til kraftige oppganger og nedganger som kan skade den langsiktige makroøkonomiske planleggingen. Dersom oljen får en altfor dominerende plass i økonomien kan det gå ut over andre produktive aktiviteter. De økonomiske problemene som kan oppstå som følge av petroleum er imidlertid ikke unngåelige, de kan unngås gjennom myndighetenes håndtering. Trekkene ved rikdommens paradoks som er potensielt mest skadelige for et samfunn ligger i det politiske planet; det er her forvaltningen av petroleumen skjer og det er på det politiske planet strategien for utnyttningen av petroleum skjer. Ressursforbannelsen er dermed i store trekk et politisk fenomen.

Det estimeres at mer enn 70 prosent av de gjenværende petroleumsressursene finnes i land med svak forvaltningskapasitet. Kun 4 prosent av oljereservene finnes i industrialiserte land (Karl 2007: 3). Det er dermed stor sannsynlighet for at ressursforbannelsen vil fortsette å utgjøre et omfattende problem i petroleumsrike land i fremtiden. Landene som deltar i Olje for Utvikling er preget av ressursforbannelsen, men på svært ulike måter. I neste kapittel jeg skal jeg drøfte hvilke virkemidler fra den norske erfaringen som inkluderes i de ulike OfUlandene. For å forstå hvilke forutsetninger som ligger til grunn for OfU skal jeg drøfte viktige trekk ved den norske erfaringen, nærmere bestemt utfordringer i oppstartsfasen av petroleumsnæringen, utfordringer med innføringen av petroleumsøkonomien og med internasjonaliseringen av petroleumsvirksomheten.

### **2.3 Den norske erfaringen med olje og utvikling**

Oljeøkonomien er i dag den mest lønnsomme økonomiske sektoren i Norge. I 2007 utgjorde petroleum 50 prosent av de totale eksportinntektene og en fjerdedel av bruttonasjonalinntekten (BNI) (Lunde m.fl. 2008: 113). Da norske myndigheter mottok en forespørsel fra det amerikanske oljeselskapet Conoco Phillips i 1962 om muligheten for å starte leting etter olje på den norske kontinentalsokkelen hadde ikke myndighetene kjennskap til eksistensen av de rikholdige forekomstene av petroleum, og verken myndighetene eller forskningsmiljøene hadde kunnskap om petroleum. Norge befant seg derfor i en liknende situasjon som mange utviklingsland når de på lik måte har mottatt forespørsler fra utenlandske oljeselskap om å starte utforskning etter petroleum.

Den største forskjellen mellom Norge og de fleste land som opplever ressursforbannelsen er at den demokratiske norske staten var sterk før funnet av olje og før innføringen av oljeinntekter i økonomien. Eksistensen av rettstatsprinsipper, makt- og ansvarsfordeling mellom institusjoner, et profesjonalisert embetsverk, lite korrupsjon og en forankring av viktige politiske beslutninger i nasjonalforsamlingen var av avgjørende betydning. De utenlandske oljeselskapene møtte en sterk

stat som ikke lett lot seg fange av private interesser. Rekrutteringen til embetsverket skjedde på grunnlag av kompetanse og ikke personlige relasjoner, og ga de internasjonale oljeselskapene lite rom til å tilegne seg fordeler gjennom korrupsjon (Karl 1997: 216).

### **Etablering av petroleumsforvaltning**

På tross av dette førte oljefunnet til store politiske og økonomiske utfordringer. Selv om det norske demokratiet var veletablert fantes det ikke petroleumskunnskap eller et forvaltningsapparat som var tilpasset de nye ressursene. Embetsverket og politikerne var totalt uforberedt da Conoco Phillips henvendte seg til norske myndigheter for å forhandle om eksplorasjonstillatelser (Hanisch og Nervheim 1992: 460). Myndighetene måtte starte fra bunn med å utarbeide et juridisk rammeverk for å sikre norsk eierskap over den norske delen av kontinentalsokkelen. Blant annet måtte det utarbeides konsesjonslovverk for utforskning og utnyttelse av forekomster og skatter og avgifter måtte avklares (Hanisch og Nervheim 1992: 460-463). Selv om staten ikke hadde erfaring med forhandlinger om petroleumsvirksomheten fantes det lovgivning som garanterte Staten eiendomsretten over norske naturressurser. Flere hundre år tidligere var Norge i en lignende situasjon i forbindelse med forhandlinger over fossefall og etablerte da en konsesjonspolitik og loven om hjemfall som sikrer statlig eierskap over naturressurser (Karl 1997: 218). Eksistensen av et konsesjonslovverk som sikret myndighetene eierskap over naturressurser er dermed den andre særegenheten i den norske erfaringen. Allerede året etter funn av olje- og gass på norsk sokkel ble petroleumsressursene nasjonalisert av et samlet Storting. Staten proklameres som grunneier med suveren rett over all leting og utvinning av olje og gass.

Bistanden til ressursforvaltning i Olje for Utvikling bygger i stor grad på erfaringen fra denne perioden, siden det inkluderer forhold som bør være på plass før utforskning og utvinning av petroleum starter. Mye av bistanden i forhold til ressursforvaltning handler da også om å bygge opp virksomheten, og består av hjelp til utarbeidelse av lovmessig rammeverk for å styre petroleumsutforskning og produksjon, etablering av transparenspraksiser i forhold til potensielle ressurser, produksjonsvolum, priser, lisenser og kontrakter, og innføring av åpne anbudsrunder (Norad 2007b: 9). Alle OfU-landene mottar bistand til ressursforvaltning. Land som var i oppstartsfasen av virksomheten når samarbeidet med OfU startet var Timor-Leste, Uganda, Madagaskar og Ghana. Myndighetene i disse landene mottar bistand til å etablere et lovmessig rammeverk for aktivitet i sektoren, til å etablere petroleumpolitikk og regulering over sektoren. Madagaskar, Ghana og Timor-Leste har mottatt viktig bistand i deres prosesser med å sikre nasjonalt eierskap over kontinentalsokkelen.

Særlig har støtten til Timor-Leste som startet i 2003 vært bred og inkludert oppbygning av store deler av verdikjeden i petroleumsforvaltningen, fra oppbygging av institusjoner til teknisk kompetansebygging i institusjonene.

### **Politisk konsensus for en oljebasert utviklingspolitikk**

Et tredje moment som bidro til gunstige effekter av oljeressursene var et tidlig tverrpolitisk konsensus om å bruke oljeinntektene til å «skape et kvalitativt bedre samfunn» (Sundre og Renå 2008: 140). Dette innebærer at politikerne la ned et målrettet og langsiktig arbeid for å bruke petroleumsinntektene til å føre en aktiv utviklingspolitikk. Samtidig som Stortinget besluttet å bruke petroleumsinntektene til å skape et kvalitativt bedre samfunn ble det bestemt at det skulle utvises moderasjon og varsomhet med bruken av oljepenger (Karl 1997: 219). Imidlertid ble det raskt klart at de uventede petroleumsinntektene ga politikerne et helt annet økonomisk handlingsrom for å gjennomføre ønskede politiske prosjekter. I tidlige faser etter at funn av olje galloperte de offentlige utgiftene.

### **Kontroll over grunnrenten**

Petroleumsvirksomheten er en grunnrentevirksomhet, og grunnrenten avhenger av prisene på olje og gass samt utvinningskostnadene (OED 2009). Der avgjørende trekk ved den norske erfaringen i hovedsak kan tilskrives norske politiske særegenheter var det et internasjonalt moment som bidro til at Norge i en tidlig fase av utviklingen av sektoren greide å sikre seg større andeler av grunnrentene. Med oljekrisen i 1973/74 oppnådde OPEC en enorm innflytelse over den internasjonale oljeprisen. Resultatet av krisen var et styrket OPEC og starten på tre viktige prosesser som sikret OPEC-landene større del av oljeinntektene: endringer i skattesystemet; økende statlig produksjonskontroll; og gradvis nasjonalisering av oljeindustrien (Hanisch og Nerheim 1992: 423). Frem til OPEC-revolusjonen på tidlig 1970-tall var den globale oljeindustrien dominert av multinasjonale oljeselskap (MNC) (Obi:32), likeså i Norge (Hanisch og Nerheim 1992; Ryggvik 2009). Statens kontroll over grunnrentene var svakere før OPEC-revolusjonen. Etter hendelsene i 1973 ble det gjennomført viktige skattereformer i Norge for å øke statens andeler av grunnrenteinntektene. Denne prosessen var en svært konfliktfylt affære mellom staten og de private selskapene som allerede var etablert i Norge (Hanisch og Nerheim 1992: 461). En egen petroleumsskattelov ble vedtatt som bestod av produksjonsavgift mellom 8 og 16 prosent, det ble etablert en ordinær selskapskatt på 50,8 prosent, og en særskatt på 25 prosent (Hanisch og Nerheim 1992: 434).

OfU er aktiv med bistand til finansforvaltning i Madagaskar og Timor-Leste, og støtten inkluderer rådgivning til utforming, forvaltning og kontroll over skatteregimet for utvinning av olje og gass.



Petroleumskatteoven danner utgangspunktet for modellen, men flere modeller og organisasjonsformer presenteres også.

### **Nasjonal styring og kontroll**

Mens målsetningen om å bruke petroleumsinntektene til å føre en utviklingspolitikk var ganske umiddelbar tok det en stund før politikerene utviklet en strategi for nasjonalisere næringen (Hanisch og Nerheim 1992) Ønsket om å nasjonalisere sektoren henger sammen med oppdagelsen av det første store oljefeltet på norsk sokkel Ekofisk i 1969 og OPEC revolusjonen som åpnet for at statens fortjenester av petroleumsvirksomheten kunne øke drastisk (Hanisch og Nerheim 1992: 426). Inntil oppdagelsen av Ekofisk var oljevirksomheten dominert av utenlandske aktører og foregikk nærmest uavhengig av det norske samfunn (Hanisch og Nerheim 1992: 461). Etter Ekofisk gikk det for alvor opp hvilket potensial som lå i sektoren og det ble utviklet en strategi for å sikre norske interesser og norsk deltakelse i virksomheten<sup>9</sup>. Blant tiltakene som ble introdusert var det politisk preferanse av norsk deltakelse i industrien.

Evnen til å skape ringvirkninger for den lokale økonomien som følge av investeringer i ressursutvinningen har store konsekvenser for muligheten til å skape økonomisk utvikling (Reinert 2004). Land som opplever ressursfellen har ofte spesialisert seg på ren råvareeksport og går dermed glipp av verdiskapning som følger investeringene, som arbeidsplasser, skatteinntekter, utvikling av ny teknologi, osv. Det krever imidlertid en målrettet og utviklingsfremmende politikk å skape positive ringvirkninger for den lokale økonomien siden det vil kreve komplisert regulering av blant annet finanssystem og krav som stilles utenlandske selskap. Denne strategien utviklet seg til å bli en sentral del av den norske erfaringen. I 1971 vedtok Stortinget grunnprinsippene for den norske oljepolitikken «de ti oljebud» som understreker viktigheten av nasjonal styring og kontroll over hele verdikjeden i oljeproduksjonen samt viktigheten av å opprette et statlig oljeselskap til å beskytte statens forretningsmessige interesser i oljesektoren (Sundre og Renå 2008: 141). Som et ledd i den nasjonale utviklingsstrategien ble det helstatlige Statoil og andre halvstatlige oljeselskap gitt større deler av de viktigste gass- og oljefeltene (Kristoffersen 2008: 9). Dette bidro til å sikre norske arbeidsplasser i sektoren, samt eierskap over teknologisk utvikling (Ryggvik og Engen 2005: 3). I

---

<sup>9</sup> Norsk Oljehistorie av Hanisch og Nerheim (1992) gir et godt innblikk i de ulike akørers rolle i utformingen av dette og andre sentrale virkemidler. Det første bindet er meget komplett siden forfatterne har fått tilgang til departementenes arkiver og i tillegg intervjuet flere nøkkelpersoner for å høre egen tolkning av hendelsesforløpet. Resten av arbeidet skulle ta for seg utviklingen av oljepolitikken fra 1980-tallet og fremover men arbeidet stoppet opp fordi Olje- og Energidepartementet stengte forfatternes tilgang til statsarkivene. Grunnen var at klassifisert informasjon lekket ut i et intervju (Ryggvik 2009). Hendelsene på 1980- og 1990-årene er fremdeles samtidshistorisk relevante.

løpet av 1970-tallet startet en innstrammingsprosess over handlingsrommet til utenlandske selskaper ved at det ble stilt hardere økonomiske betingelser og påkrevd teknologioverføring til norske selskap (Sundre og Renå 2008: 140).

Et av de viktigste virkemidlene for å skape ringvirkninger i den norske økonomien var beslutningen om å ilandføre petroleumen som ble utvinnet fra kontinentalsokkelen til Norge. Stortinget bestemte dette allerede på 1970-tallet, men det krevde langsiktig planlegging. Den nødvendige teknologien måtte utvikles og det var et svært kontroversielt tema som krevde mange runder med politiske dragkamper og konflikt med private interesser (Nerheim 1996: 21). Dette skyldtes at den nødvendige teknologien og kompetansen var i de utenlandske selskapers hender på den tiden, og til å begynne med motarbeidet disse prinsippet om ilandføring til Norge fordi det ble ansett som svært teknologisk krevende og dyrt (Ryggvik 2009). For selskapene var det mer hensiktsmessig å ilandføre til kontinentet. Konsekvensene av ilandføringen til Norge var imidlertid svært viktige: absolutt nasjonal kontroll over ressursene (Ryggvik 2009: 96-114). Den norske deltakelsen i utviklingen av det svært kompliserte Statpipe prosjektet la dessuten grobunn for teknologispranget og vekst i det norske industrimiljøet (Ryggvik 2009: 96-114)

Virkemiddelet om nasjonal styring og kontroll er kjent som «local capacity development» i OfU. Det har å gjøre med rammeverkene som etableres for samarbeidet mellom nasjonale selskaper og utenlandske selskaper.

### **Hollandsk syke**

Den norske økonomien gjennomgikk store strukturelle endringer ettersom andelen flere oljeinntekter ble kanalisert inn i statsbudsjettet. I perioden etter den første olje-boomen ekspanderte statens forbruk voldsomt. Kritikere reagerte på den raske opptrappingen i kanaliseringen (overforbruket) av oljepenger inn i offentlig sektor og hevdet at der Stortinget la ut en moderat kurs for bruken av oljepenger, gikk realpolitikken i strak motsatt retning (Hanisch og Nerheim 1992). Økonomien ble preget av hollandsk syke som følge av en dramatisk økning i statlig forbruk, inflasjon, prisstigning, nasjonalt budsjettunderskudd, økning i utenlandsgjelden, og fall i den utsatte industriens konkurransekraft og lønnsomhet (Karl 1997: 214). Industriens konkurransesvekkelse skyldtes spesielt økninger i lønnsnivået. Kun mellom 1974 og 1976 steg timelønnsnivået med 64 prosent, prisstigningen var på 30 prosent og kroneverdien steg med ca 20 prosent (Hanisch og Nerheim 1992: 453). Den internasjonale resesjonen ble brukt som påskudd for å føre en ekspansiv motkonjunkturpolitikk i noen år, men på slutten av 1970-tallet da denne politikken ble avvirket sammen med subsidiene mye av eksportindustrien var avhengig av ble det åpenbart at

skipsfartnæringen, tekstilindustrien og annen eksportnæring var utkonkurrert og ikke levedyktige (Hanisch og Nerheim 1992: 455).

Opplevelsene med de negative økonomiske følgene av den oljebaserte veksten benyttes også i OfUs bistand til styrking av finansforvaltning. Slik bistand inkluderer rådgivning om makroøkonomisk politikk og planlegging og utøvelse av statsbudsjett.

### **Teknologioverføring**

I motsetning til andre oljeeksporterende land greide norske myndigheter relativt raskt å motvirke oljens negative effekter på makroøkonomien, og dette henger i stor grad sammen med den politiske målsetningen om å nasjonalisere oljevirkosomheten ved å sikre den norske industriens deltakelse. Mye av shippingindustrien la om og startet å forsyne offshore virksomheten, og det utviklet seg en helt ny leverandørindustri til petroleumsnæringen. Måltrettet kompetansebygging startet i de norske oljeselskapene, i Oljedirektoratet, og innenfor forskning og utdanning. Nordmenn ble sendt til utlandet for å spesialiseres. Veksten i den norske kompetanse la etter hvert grunnlaget for viktig teknologiutveksling med internasjonale selskap som utviklet seg til toveis kommunikasjon og gjensidig utbytte (Hanisch og Nerheim 1992: 466).

En viktig grunn til den norske suksessen lå i samarbeidet med utenlandske selskap. I startfasen fantes det verken kompetanse til å forvalte ressursene og til å delta i den kommersielle aktiviteten på den norske sokkelen. Gjennom å leie inn utenlandske eksperter til å lære opp myndigheter og etter hvert også norske selskap, lyktes det å etablere et samarbeid som var av gjensidig interesse. Motivasjonen for å bygge opp norsk kompetansen var et resultat av strategien for å sikre nasjonal deltakelse og kontroll.

### **Ansvarsdeling og rolledeling**

Et syvende moment ved den norske erfaringens suksess er et tidlig forsøk på å etablere en klarere ansvarsfordeling mellom de viktige institusjonene i petroleumssektoren. Det ble raskt klart at det var behov for et klarere skille mellom statens oljepolitikk, forvaltning av næringen og de rent forretningsmessige interessene (Hanisch og Nerheim 1992: 461). Oljedirektoratet ble underlagt det nyopprettede olje- og energidepartementet med ansvar for å forvalte sektoren. Statoil ble opprettet som et helstatlig eid oljeselskap for å håndtere de kommersielle interessene. På tross av at Staten var sterk, ble det vanskelig å opprettholde et klart skille mellom politikk og forvaltning i Oljedirektoratet, som tidlig opplevde politisk overstyring, og mellom politikk og forretning i forhold til Statoil (1992: 463).

I OfU inkluderes bistand til bygging av statsinstitusjoner og til å innføre prosesser for å sikre en klar forståelse av roller og ansvar. Den spesifikke rollefordelingen som ble utviklet mellom nøkkelinstitusjoner i petroleumsvirksomheten har en sentral plass i bistanden til ressursforvaltning, og knyttes nå opp mot den internasjonale bistandsdiskursen om godt styresett. Denne typen bistand har vist seg å være særlig vellykket i land som er i oppstartfasen av sektoren, siden norske rådgivere opplever å ha større påvirkningskraft her. Timor-Leste trekkes frem som det mest vellykkede landet for denne typen bistand.

OD utviklet etter hvert store databaser med geologisk og statistisk informasjon om ressursene og aktiviteten på den norske sokkelen og i OfU assisterer OD søsterorganisasjoner med bistand å etablere liknende ressursdatabaser for å sikre best mulig planlegging og utforskning. Dette er en kjerneaktivitet i den norske petroleumbistanden, og alle hovedsamarbeidslandene i OfU mottar bistand for å øke kapasiteten på feltet.

### **Integrering av miljøforvaltning**

De største miljøutfordringene i petroleumsvirksomheten anses for å være å inkludere tilstrekkelig hensyn til miljøet når nye områder åpnes for boring og produksjon, behovet for å utføre risikoanalyser og miljøkonsekvensutredninger og følge konklusjonene, oljeberedskapen må styrkes slik at miljøulykker unngås og konsekvensene reduseres i tilfelle av utslipp til vann og land, miljøovervåkning må integreres i resten av de løpende aktiviteter. Videre er begrensning av forurensingsutslipp til jord, vann og luft, og planleggingsfasen og nedstenging på miljømessig aksepterte måter store utfordringer, sammen med arbeidet for å unngå flaring av gass i alle andre enn i sikkerhetstilfeller (Norad 2007b: 8). OfU-programmene i Bolivia, Ghana, Madagaskar, Nigeria, Timor-Leste og Vietnam inkluderer støtte til forbedring av miljøforvaltningen i sektoren.

### **2.3.1 Internasjonalisering av petroleumsindustrien**

#### **Statens direkte økonomiske engasjement**

Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE) i petroleumsnæringen ble opprettet med virkning fra 1985. Ordningen oppsto som en følge av det såkalte oljeforliket i 1984 og hensikten med opprettelsen av SDØE var å sikre at staten fikk en størst mulig andel av grunnrenten (OED 2009). Bakgrunnen var at politikerne anså at Statoil hadde fått uforholdsmessig mye makt og eierandeler i oljevirkosomheten (Ryggvik 2009: 190). Derfor ble statens engasjement i oljevirkosomheten delt i to. Statoil beholdt én del og den andre ble Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE). I perioden

1985-2001 var Statoil forretningsfører for statens direkte eierandeler. I dag ivaretas SDØE av statsaksjeselskapet Petoro AS (OED 2009). SDØE-ordningen innebærer at staten deltar som en direkte investor i petroleumsvirksomheten på norsk sokkel. Stortinget vedtar hvert år budsjett og rammer for SDØE. I 2008 var totale inntekter fra SDØE 217,4 mrd. kroner og utgifter var 63,7 mrd. kroner. Netto kontantstrømmen fra SDØE overføres til Statens pensjonsfond – Utland (OED 2009). Det overordnede målet for forvaltningen av SDØE-porteføljen er å oppnå høyest mulig inntekter til staten. Sammen med skatte- og avgiftssystemet sikrer SDØE staten en høy andel av verdiskapningen på norsk kontinentalsokkel (OED 2009).

### **Bredt skattenivå**

Et annet viktig moment med den norske erfaringen er at skattenivået ikke ble senket i andre sektorer av økonomien, slik det har blitt gjort i andre utviklingsland etter oljefunn (Karl 1997: 220). Ved å opprettholde et normalt skattenivå i andre sektorer unngikk staten å skape en negativ inntektsavhengighet fra oljesektoren og økonomien forble normalisert på tross av de nye inntektskildene.

Utgangspunktet til OfU er at oljeinntekter er forskjellige fra andre inntekter fordi de representerer betydelige pengestrømmer som preges av volatilitet og usikkerhet (Norad 2007b: 9). Fordi oljeinntekter kan øke korrupsjonsaktiviteter fremmer OfU en oljepolitikk veiledet av forsiktighet, transparens og ansvarlighet i finansforvaltningen (Norad 2007b: 9). Dette er prinsipper som ble etablert tidlig i løpet av den norske erfaringen, men som det ble utvist stort skjønn om i tidligere perioder, særlig på 1980-tallet da oljepolitikken var svært ekspansiv. Bistanden til å etablere praksiser om transparens og ansvarlighet omkring betalinger til oljeselskap og forvaltning av finanssparing gjennom oljefond har en sentral plass i OfU (Norad 2007b: 9).

Arbeidet for å sikre større transparens og ansvarlighet omkring utbetalinger til oljeselskap er tett knyttet opp til det frivillige initiativet Extractive Industries Transparency Initiative (EITI). EITI er et internasjonalt samarbeidsforum bestående av stater, internasjonale selskaper og frivillige organisasjoner. EITI har utarbeidet et sett med standarder for åpen rapportering om inntekts- og andre fordelsstrømmer, og målsetningen er at dette skal bidra til å fremme tilstrekkelig åpenhet til at borgerne kan holde sine regjeringer ansvarlige for deres pengebruk (OED 2009a). Det er ingen av hovedsamarbeidslandene som er tatt opp som medlemmer i EITI, det er kun Aserbajdsjan av alle landene som deltar i OfU (EITI 2009). Ghana, Mosambik, Nigeria og Timor-Leste er kandidatland.

### **Finanssparing gjennom oljefond**

En femte særegenhet ved den norske utviklingen av petroleumssektoren er beslutningen om å opprette et forvaltningsfond for petroleumsinntektene. I 1990 ble Statens Petroleumsfond opprettet, og det første innskuddet ble satt inn i fondet seks år etter. Gjennom en handlingsregel vedtatt i Stortinget er det satt en grense for bruk av petroleumsinntektene på fire prosent av fondets årlige avkastning. Den bygger på et politisk konsensus om å redusere den oljebaserte veksten og spare overskuddet til kommende generasjoner. På denne måten unngikk økonomien alvorlige negative effekter av den raske veksten som fulgte de større olje-boomene på 1990-tallet.

Gjennom OfU bidrar norske myndigheter med rådgivning om etablering av petroleumsfond til utviklingsland. Timor-Leste etablerte et oljefond i 2005. Etableringen av fondet skjedde med god hjelp av norske oljerådgivere.

### **Statlig eierskap**

Et sjetteste kritisk punkt ved den norske erfaringen er den lange nasjonale kontrollen over sektoren. Oljesektoren ble ikke liberalisert før etter at de største norske selskapene var internasjonalt konkurransedyktige (Kristoffersen 2008: 11). Statoil ble delvis privatisert i 2001 da selskapet ble børsnotert, men staten er fremdeles majoritetseier med 62 prosent av aksjene.

Den norske erfaringen trekkes frem internasjonalt som et eksempel på en gunstig styring av en oljeøkonomi. Som vi har sett hadde den politiske styringen over sektoren og konsensen om å beskytte den begynnende oljeindustrien via proteksjonistiske midler særlig betydning for den norske erfaringen. Et av de viktigste tidlige målene som ble satt var at petroleumsindustrien skulle utvikle seg til å bli like konkurransedyktig som de utenlandske aktørene som etablerte seg tidlig på norsk sokkel. Fra den tid har petroleumssektoren utviklet seg til å bli den desidert viktigste næringen i Norge. I dag består norsk oljeindustri av både oljeselskaper og en internasjonalt orientert leverandørindustri med bred kompetanse. Den norske petroleumsindustrien globaliseres i et høyt tempo, og i dag henter industrien mer enn 50 prosent av sine årlige inntekter fra utlandet, og de globale markedenes rolle øker raskt i betydning for Statoil (Lunde m.fl. 2008: 115).

### **Internasjonalisering av industrien**

I takt med internasjonaliseringen møter den norske oljeindustrien nye utfordringer. Den største utfordringen er å skaffe tilgang til nye markeder. Olje- og Energidepartementet slår fast at den norske leverandørindustriens vekst avhenger av internasjonal vekst (OED 2007). Internasjonale erfaringer og deltaking i internasjonale utbyggingsprosjekt er derfor svært viktig for at leverandørindustriens overlevelse. De største og viktigste gjenværende petroleumsressurser finnes i

ikke-demokratiske land og land med autoritære trekk i Midt-Østen og Vest-Afrika. Her er tilgangen til markeder utfordrende. På grunn av at petroleumssektoren i disse områdene er sterkt politisert og preget av lite åpenhet er rammevilkårene for aktører i bransjen mer uoversiktlige, preget av usikkerhet, og større risiko. Den norske leverandørindustrien er avhengig av å lykkes i disse markedene etter hvert som ressursene på den norske kontinentalsokkelen utløper. En internasjonal tendens som ytterligere bidrar til å skape utfordringer for den norske petroleumsindustrien er tendensen til ressursnasjonalisme eller proteksjonisme av nasjonal industri i de samme områdene der de mest lukrative oljefeltene finnes.

Det har også åpnet seg nye utfordringer for Statoil i forbindelse med selskapets bestrebelser på å etablere seg internasjonalt. Selskapet er stort i Norge, men lite i internasjonal sammenheng, og den opplever ofte å bli utkonkurrert av de store og dominerende oljeselskapene Shell, British Petroleum, Chevron, Total, osv. Utfordringer knyttet til den norske globaliserte industrien behandles nærmere i kapittel 4.

### **2.3.2 Presentasjon av den norske erfaringen**

Mye av det spesifikke innholdet i OfU er vanskelig å dele opp spore til «ny» og «gammel» erfaring siden kunnskapen som norske myndigheter besitter om forvaltningen av sektoren bygger på kummulative læringsprosesser som har blitt utviklet kontinuerlig gjennom hele fasen med petroleumsvirksomheten. Likevel representerer den tidlige og den modne fasen av petroleumsvirksomheten to ulike erfaringsgrunnlag som består av vidt forskjellige målsetninger, interesser og virkemidler. I den tidlige fasen ble virkemidler som ressursnasjonalisme, proteksjonisme og subsidiering av den norske industrien benyttet aktivt for å beskytte norske interesser. Den modne fasen med en internasjonalisert petroleumsindustri og med et petroleumsfond som er integrert i det globale aksjemarkedet rettes etter andre interesser og benytter virkemidler som på mange måter står i et motsetningsforhold til den tidlige erfaringen. Handelsliberalisering og beskyttelse av den internasjonale industriens interesser i WTO gjennom mekanismer som ikke-diskriminering av utenlandske selskap og bestevilkårsprinsippet er elementer som er viktige i denne fasen. OfU inkluderer ulike aspekter av både den tidlige nasjonale som av den nyere internasjonale erfaringen.

Selv om informasjon om de viktigste aspektene som inkluderes i OfU er tilgjengelig via Norads hjemmeside for OfU er det ikke full oversikt over hvilke konkrete råd som gis i forhold til implementering av ulike aspekter, og akkurat hvordan den norske erfaringen presenteres. Det som

er klart er at innholdet er detaljert, omfattende og dekker store deler av den norske virksomheten. Oversikt over innholdet i kursmodulene som avholdes av Petrad er tilgjengelige på internett, og ved å studere innholdet ser man at den norske erfaringen og ulike virkemidler i forvaltningen av sektoren presenteres på en objektiv, nøytral og grundig måte (Norad 2009b).

Det er imidlertid ikke klart hvordan rådgivningen til eksterne konsulenter som tar oppdrag på vegne av OfU kvalitetssikres. Et eksempel som kan tyde på at informasjonen ikke kvalitetssikres er Per Heums presentasjon av den norske historien med «local content development» for ghanesiske myndigheter i 2008. Heum som er administrerende direktør i den private forskningsinstitusjonen Samfunns og Næringslivsforskning AS (SNF) presenterte denne erfaringen på vegne av OfU på et seminar i Ghana. Heums bidrag er interessant fordi den består av en subjektiv tolkning av den norske utviklingen av lokal industri og kapasitet som på viktige punkt ikke samsvarer med det historiske hendelsesforløpet. Riktignok poengterer Heum at utviklingen av den lokale industrien og dennes mulighet til å delta i de kommersielle aktivitetene på sokkelen skyldtes en bevisst industripolitikk og tiltak for å øke selskapenes konkurransekraft (Heum 2008: 3). Men Heum hevder samtidig at det nasjonale eierskapet over Statoil først og fremst skyldtes praktiske, ikke ideologiske årsaker (Heum 2008: 4). Videre hevder Heum at den norske industrisuksessen ikke skyldes nasjonal beskyttelse, og at flesteparten av tiltakene for å bygge lokal kompetanse var ment å øke konkurransekraften til norske firmaer vis a vis utenlandske firmaer, ikke for å favorisere nasjonale firmaer over utenlandske (Heum 2008: 16).

Historie består i stor grad av tolkning av motiver og hensikter, men det er veletablert i den norske petroleumshistorien at oppbyggingen av Statoil var motivert av ønsket om å sikre Statoil operatørskap og kontroll på den norske sokkelen og dermed minke avhengigheten av utenlandske selskaper. Videre er det også enighet om at den andre store konsesjonsrunden på 1980-tallet i betydelig grad favoriserte særlig Statoil, men Hydro og Saga (som ikke hadde erfaring som operatør) kom også godt ut av runden (Ryggvik 2009). Når halvparten av Heums foredrag i tillegg består av mye reklamering for den norske leverandørindustrien er det vanskelig å unngå å merke den politiske agendaen i tolkningen av dette viktige virkemiddelet i den norske historien med olje og utvikling. Dette er bare et eksempel på et foredrag holdt på vegne av Olje for Utvikling blant et uttall mange slike seminarer, konferanser og møter der OfU har deltatt. Jeg skal ikke generalisere på vegne av dette eksempelet, men poenget er at det kan tyde på at alt innhold som presenteres av innleide eller inviterte konsulenter på vegne av OfU ikke kvalitetssikres. Dersom presentasjonen er godkjent av OfU kan det tyde på at forståelsen av virkemidlene i den norske erfaringen er farget av den modne petroleumsfasens behov; tilgang til nye markeder og å sørge for at utenlandske selskaper



ikke defavoriseres i konsesjons- og anbudsrunder, slik Norge selv gjorde i en tidlig fase.

### 2.3.3 Sammendrag

De viktigste årsakene bak den norske suksessen med håndteringen av petroleumsressursene skyldtes på den ene siden det eksisterende politisk og institusjonelle rammeverket og en rekke politiske og økonomiske beslutninger som ble tatt i både tidlig og sen fase av virksomheten. Først og fremst hadde Norge et gunstig politisk og institusjonell utgangspunkt når olje ble funnet med eksistensen av en sterk stat med god forvaltningskompetanse, et sterkt skille mellom privat og offentlig eiendom, og et eksisterende lovverk om eierrett over naturressurser.

I etterkant av oljefunnet ble det tatt en rekke valg som bidro til at trekk ved ressursforbannelsen ble unngått. Det ble etablert et tverrpolitisk konsensus om bruken av petroleumsressursene, det ble tidlig besluttet å benytte ressursene i felleskapets beste og en strategi for nasjonal kontroll over ressursene og for norsk deltakelse i virksomheten ble satt ut i livet. Videre ble det etablert et tydelig skille mellom statens oljepolitikk, forvaltningsansvar og kommersielle interesser. I den modne fasen av petroleumsvirksomheten ble det også fattet politiske valg som bidro til å forhindre ressursforbannelsen. Gjennom opprettelsen av SDØE sikret staten seg større andeler av grunnrenten siden Statoil ikke ble ansett for å kanalisere tilstrekkelige ressurser på en direkte måte. Med opprettelsen av Oljefondet (nå Statens Pensjonsfond – Utland) ble mesteparten av olje- og gassinntektene forvaltet i et sparings- og investeringsfond og det ble oppretten en handlingsregel som begrenset bruken av oljepenger til 4 prosent av fondets årlige avkastning. Til sist beholdt staten full eierskap over Statoil frem til selskapet var internasjonalt konkurransedyktig.

Flere av valgene som ble tatt har vært kontroversielle for aktører i sektoren, enten det gjaldt favoriseringen av norske selskap i den andre konsesjonsrunden, etableringen av SDØE eller delprivatiseringen av Statoil. Det som er gjennomgående for den norske historien er hvordan styringen av virksomheten hele tiden har reflektert et politisk ønske om statlig kontroll over virksomheten og inntektene fordi utgangspunktet er at ressursene er i nasjonal eierskap og derfor må forvaltes via demokratiske midler. Det kan argumenteres om beslutningen om å investere overskuddet fra petroleumsinntektene i det internasjonale aksjemarkedet og om delprivatiseringen av Statoil, med hva det innebærer av privatisering av statlig teknologisk kompetanse (Ryggvik og Engen 2005) er et brudd med denne linjen, men den diskusjonen er ikke relevant i denne konteksten.

Disse virkemidlene danner utgangspunktet for bistanden i OfU. I del skal jeg drøfte hvilke forutsetninger den norske petroleumbistanden baserer seg på. Den norske petroleumbistanden har historisk sett vært av begrenset omfang, men startet allerede på 1980-tallet og når viktige deler av den norske modellen med petroleum fremdeles var under utvikling. Jeg skal ta for meg tenkningen om forholdet mellom bistand og utvikling, og om forutsetningene for denne typen bistand. Deretter skal jeg se nærmere på hvordan forutsetningene til den norske petroleumbistanden, som er en økonomisk vekstrategi for utvikling, har blitt påvirket med innføringen av godt styresettstrategien for utvikling.

## **2.4 Bistand og utvikling**

«Vi må skille mellom den grunnleggende årsaken til hvorfor vi driver bistand og hvordan denne bistanden drives. Det siste er selvsagt politikk» (Erik Solheim, Klassekampen 3.2.2007).

Et av hovedspørsmålene som skal drøftes i dette avsnittet er de teoretiske forutsetningene for hvordan petroleumbistanden er ment å bidra til utvikling. Det som er særlig interessant i denne konteksten er å se nærmere på hvordan petroleumbistanden har fungert, og på prinsippene som styrer denne typen bistand. Siden den petroleumsrelaterte bistanden historisk sett har vært svært liten og tett forbundet til den samme logikken og forutsetningen bak annen norsk institusjonell bistand skal jeg derfor presentere hovedlinjer bak den norske tenkningen om bistand og utvikling før jeg går innpå petroleumbistanden.

### **2.4.1 Utviklingspolitikkenes hensikt**

Den norske bistandshjelpen startet tidlig i 1950-årene som en respons på avkoloniseringsprosessene i Afrika. Det var et stort behov for å hjelpe fattige land som etter å ha oppnådd uavhengighet fra sine kolonimakter befant seg uten fungerende infrastruktur, institusjoner og økonomisk og human kapital. I likhet med de andre industrialiserte medlemslandene i Organisasjonen for Økonomisk Samarbeid og Utvikling (OECD) var den tidlige norske bistanden motivert av sikkerhetspolitiske hensyn. Men der andre industrialiserte land med USA i førersetet benyttet bistand som et virkemiddel for å hindre kommunismen i å få fotfeste i de nye statene, fremhevet den tidlige norske utviklingsdiskursen hensynet til sikkerhetspolitikk og fredspolitikk (Nustad 2003: 54-56). Det ble understreket at det var viktig å bedre levekårene for verdens befolkning fordi dette ville bidra til å fjerne årsaker til nåværende og fremtidige interessemotsetninger som skaper politiske spenninger og konflikt (Nustad 2003: 54). Samtidig som

sikkerhets- og fredshensynet stod sentralt var også den humanitære arven etter Fridthof Nansen førende i den tidlige diskursen. Egenverdien av å skape bedre forhold i utviklingslandene var et viktig motiv for den tidlige bistandsdiskursen (Nustad 2003: 55). Dagens motivasjon for bistand er svært lik den opprinnelige motivasjonen, siden hovedargumentene bak den er et moralsk ansvar for å hjelpe vanskeligstilte, sikkerhets- og fredshensyn (Nustad 2003: 54; Stortingsmelding 13 2009).

Det overordnede målet for bistandspolitikken siden den ble etablert tidlig på 1960-tallet har vært å bidra til økonomisk, sosial, og kulturell utvikling i land i Sør (Stokke 1992: 64). I siste stortingsmelding om utviklingspolitikk står det: «Med utgangspunkt i verdier som menneskerettigheter, solidaritet og nestekjærlighet, er norsk utviklingspolitikk tuftet på en grunnleggende tro på at alle mennesker har rett til et verdig liv» (Stortingsmelding 13 2008: 14). Motivasjonen for å drive bistand har vært et moralsk ansvar for å hjelpe vanskeligstilte, og det har blitt argumentert med at som et rikt og utviklet land har Norge en etisk plikt til å hjelpe nødlidende.

Fra 1950-årene og til 1970-årene fulgte norsk utviklingspolitikk en modell for utvikling som anså økonomisk vekst for å være motoren som førte til utvikling (Liland og Kjerland 2003: 11). Norsk bistandspolitikkk fokuserte dermed på overføring av kapital, kunnskap og teknologi for å bygge opp næringsgrunnlaget på mottakersiden (Liland og Kjerland 2003: 11). Hensikten med den økonomiske vekststrategien var å øke mottakernes handel og da spesielt deres eksportsektor (Stokke 1992: 65). I 1970-årene ble norsk utviklingspolitikk sterkt preget av utviklingslandenes krav om en ny økonomisk verdensorden, og her var målsetningen med bistandspolitikken å forbedre utviklingslandenes internasjonale rammebetingelser, spesielt i forhold til handel (Liland og Kjerland 2003: 11). Samtidig fulgte den norske utviklingspolitikken en velferdsstrategi for utvikling der formålet var å øke velferden på mottakersiden, og der menneskelig utvikling og fattigdomsorienteringen sto sentralt (Stokke 1991: 165). Bistand til utdanning, til å bedre helsekår og øke tilgangen til sosiale tjenester for fattige og ekskluderte er eksempler på bistand som bygger på velferdsstrategien. Disse strategiene var komplementære og ble ført samtidig (Stokke 1991: 165).

I 1992 lanserte Brundtland-regjeringen Nord/Sør-meldingen der fokuset rettes mot landenes politiske og økonomiske styresett (Liland og Kjerland 2003: 19). Hensikten med den nye utviklingsstrategien var å innføre markedsløsninger for å bidra til økonomisk vekst og på å etablere et godt styresett i mottakerlandene, samtidig som fattigdomsorientering ble videreført. Fra denne perioden og fremover fokuserer norsk utviklingspolitikk på institusjonsbygging og innføring av godt styresett, og diskursen er nært knyttet opp til den internasjonale utviklingsdiskursen. Utviklingsstrategien og prioriteringer i de Forente Nasjoner (FN), Utviklingskomiteen (DAC) i

OECD og særlig Verdensbanken kom til å dominere de norske utviklingsstrategiene sterkt (Liland og Kjerland 2003: 19). Disse organisasjonene fikk stor påvirkning fordi de utarbeidet statistikk, samlet den internasjonale kompetansen og forskningen på feltet, og ble innflytelsesrike samarbeidsforum for giverlandene der internasjonale retningslinjer for den bilaterale bistanden ble utformet (Liland og Kjerland 2003: 19).

Hensikten med å gi bistand til offentlige myndigheter i mottakerlandene er å støtte forsøket på å skape en positiv utvikling for sine innbyggere. Valget av samarbeidsland er en politisk avgjørelse, og debatten om kriterier for bistanden har vært et diskusjonstema helt siden bistanden ble opprettet tidlig på 1960-tallet (Nustad 2003: 98). I 1972 ble det bestemt at bistanden skulle gå til fattige land der myndighetene fulgte en utviklingspolitikk som favnet om alle innbyggerne, og spesielt der de dårligst stilte gruppene fikk nytte av bistanden (Stokke 1991: 166). I løpet av 1980-årene ble det etablert et konsensus i det internasjonale donorsamfunnet, som også ble tatt opp i den norske utviklingspolitikken, om forutsetninger for bistand. Forutsetningene dreide seg om vilkårene til bistandsmottakerne, og om bistandens formål.

#### **2.4.2 Donorbetingelser og mottakeres eierskap**

Et av hovedspørsmålene i forholdet mellom bistand og utvikling dreier seg om donorers og mottakeres ansvar for bistanden. Ideelt sett tilstrebes det at forholdet mellom bistand og donor skal være preget av tillit og enighet om vilkår og mål med bistanden. På grunn av mangel på klare resultater og forbedringer i mottakerlandene som følge av bistanden, og donorers ønske om effektivisering av denne ble det fra slutten av 1970-tallet innført flere betingelser for bistanden. Målsetningen med betingelsene var å sikre at bistanden førte til ønskede resultater. Denne økte innblandingen i mottakernes politiske og økonomiske forhold førte til en økning av donorpåvirkning. Betingelsene som ble formalisert under strukturtilpasningsprogrammene (SAP) utviklet av IMF og Verdensbanken ble introdusert for å sikre tilbakebetaling av lån og for å øke lånetakernes økonomiske vekst og effektivitet. I utgangspunktet ble betingelser som grunnlag for å motta lån og støtte først innført av IMF og Verdensbanken, men i løpet av 1980-tallet ble også strukturtilpasningsbetingelser inkludert i den bilaterale bistanden.

SAP utpekte statens dominerende rolle, ineffektivitet og korrupsjon som årsaker til den manglende økonomiske veksten på tross av bistand (Randall og Theobald 1998: 153). SAP bestod derfor av reformer for å redusere statens innflytelse over økonomien og tiltak for å etablere et velfungerende markedsøkonomi (Yusuf 2009: 25) som deregulering av markeder; fjerning av tollbarrierer og

subsidier; og markeds- og finansdisiplin (Craig og Porter 2006: 93). På slutten av 1980-tallet økte kritikken mot strukturtilpasningsstrategien. Kritikere hevdet at utviklingsland ble påtvunget en uønsket, donordrevet politikk og at bruken av kondisjonalitet førte til at donorer fikk urettmessig mye påvirkningsmakt over interne politiske anliggender. Samtidig ble de politiske forutsetningene til SAPs utviklingsstrategi kritisert for å være for etnosentrisk siden den bygget på vestlige institusjoner, og for ensidig i sin markedsliberalistiske tilnærming. I tillegg overså strategien lokale utfordringer og forskjeller fordi den bygde på en «one-size-fits-all»-tankegang der samme løsninger ble foreslått uavhengig av lokal kontekst. I løpet av 1990-tallet ble det klart at SAP ikke innfridde forventningene. I Verdensbankens World Development Reports ble det slått fast at markedsvekst alene ikke ville føre til vekst. Det var nødvendig å styrke institusjonene og det sivile samfunnet, og det var nødvendig med politisk vilje og evne på mottakersiden til å gjennomføre programmene (Yusuf 2009: 32).

Diskusjonen om SAP er interessant fordi den handler om forutsetninger for at bistanden skal føre til utvikling. Bruken av betingelser kan være uheldig, spesielt i tilfeller der sluttmålene betingelsene skal føre til ikke samsvarer med myndighetene eller innbyggernes ønsker og forventninger. Bruk av betingelser i slike tilfeller vil føre til at myndighetene i mottakerlandene ikke lengre er ansvarlige ovenfor sine innbyggere, men at de i stedet blir ansvarlige ovenfor donorene (Bellina m.fl. 2009: 32). På denne måten kan donorers bruk av betingelser undergrave og depolitisere statsbyggingsprosesser (Bellina m.fl. 2009: 32).

På begynnelsen av 1990-tallet ble det innført krav om sterkere mottakeransvar i den norske bistandspolitikken. Innføringen av prinsippet om mottakeransvar skyldtes behovet for en sterkere forankring av utviklingshjelpen på mottakernes premisser og på nødvendigheten av å kanalisere bistanden gjennom offentlige myndigheter i mottakerlandene (Liland og Kjerland 2003: 132-133). Mottakeransvar ble innført etter en stor omstillingsprosess i Norad der det ble konstatert at mangel på reelt eierskap hos mottakerne var et stort problem for den norske utviklingshjelpen (Liland og Kjerland 2003: 133). Mottakerne hadde for lite ansvar for planleggingen og gjennomføringen av prosjektene og en stor del av bistanden hadde blitt implementert av norske eller internasjonale NGO som kom til å se på implementeringen av bistanden som mål i stedet for som middel for å nå målet (Liland og Kjerland 2003: 133). Resultatet var bistandsavhengighet og manglende bærekraft av prosjektene, det vil si at prosjektene ikke fungerte uten bistand av økonomisk eller personellmessig art.

Et av hovedutfordringene med innføringen av mottakeransvar er at det innebærer høyere krav i

forhold til mottakernes kapasitet og evne til gjennomførelse (Liland og Kjerland 2003: 133). Når prinsippet ble forsøkt innført tidlig i 1990-årene førte det til store problemer i land med svak forvaltning og manglende administrativ kapasitet til å ta reelt eierskap over prosjektene (Liland og Kjerland 2003: 142). Disse utfordringene er fremdeles aktuelle, og som det skal diskuteres senere i gjennomgangen av petroleumbistanden er dette et gjennomgående tema i forhold til bærekraften og implementeringen av den norske petroleumbistanden også under Olje for Utvikling.

Mottakeransvar ble innført fordi det ble sett som en nødvendig forutsetning for en vellykket bistand. Norad konkluderte med at den mest effektive måten å sikre at prosjektene kunne bli levedyktige og bærekraftige gjennom var gjennom å dra nytte av lokal tiltakslust, tradisjonell innsikt og lokale krefter (Liland og Kjerland 2003: 133). Mottakeransvar var også et mer effektivt virkemiddel for å unngå bistandsavhengighet. Begrepet mottakeransvar ligger tett opp til det som i den nyere bistandslitteraturen er kjent som «eierskap». Alf Morten Jerve definerer eierskap over bistand med følgende kjennetegn: politisk vilje; ansvarlighet og legitimitet i befolkningen; og evne til å gjennomføre (Jerve 2004: 29). På liknende måte hevder Riddel at bistandsprosjekter oppnår størst suksess der mottakerne identifiserer eierskap med prosjektet; der mottakere forplikter seg til å følge en utviklingsstrategi; og i et miljø med makroøkonomisk stabilitet (2007: 215).

Ved opprettelsen av Olje for Utvikling ble det fastsatt en rekke vilkår om landenes politiske forhold og styresett for deltakelse i programmet. Hensikten med vilkårene var å sikre et effektivt samarbeid og en høy innvirkning av bistanden (Norad 2008: 12). Disse betingelsene er at den helhetlige situasjonen vedrørende menneskerettigheter og etterlevelse av rettsstatsprinsipper må være akseptabel eller veldokumentert på vei til forbedring hos mottakerne, samt at myndighetene forplikter seg til fattigdomsreduksjon og å øke velferden til befolkningen. Disse betingelsene kan tolkes som betingelser om eierskap hos mottaker. Vilkåret om at mottaker må forplikte seg til fattigdomsreduksjon og øke befolkningens velferd kan ses som et krav om politisk vilje til å øke ansvarlighet og legitimitet i befolkningen, og betingelsene om etterlevelse av rettsstatsprinsipper og en akseptabel menneskerettighetssituasjon kan ses som en forsikring om at myndighetene allerede var ansvarlige og legitime i forhold til befolkningen, eller i all fall at disse områdene var på vei til forbedring. Vilkår om politisk vilje til godt styresett kan på samme måte ses som et minimumskrav om at mottaker har evne til å gjennomføre eller er forpliktet til å arbeide for disse målene. Videre kan innføringen av disse vilkårene ses som en forsikring fra donorsiden om at bistanden på lang sikt fører til de ønskede formål.

Samtidig kan disse vilkårene ses som et brudd med programmets prinsipp om at eierskapet til

prosjektet skal være forankret hos mottakerne. Det vil være en motsetning å hevde at programmet er etterspørseldrevet samtidig som mottakerne må forplikte seg til at bistanden skal gå til visse konkrete formål. På samme måte kan det hevdes at kravet om mottakernes må forplikte seg til å forandre organiseringen og beslutningsprosesser i sin petroleumssektor etter godt styresett-prinsipper i realiteten viser at programmet er donorstyrt, ikke etterspørseldrevet.

På tross av at vilkårene for deltakelse er detaljerte og konkrete er det ikke klart om det vil innebære sanksjoner eller andre konsekvenser dersom land ikke oppfyller vilkårene for deltakelse. Det er ikke kjent at noen land har blitt nektet støtte på grunn av brudd på sentrale betingelser. All bilateral bistand med Madagaskar ble i mars 2009 fryst på grunn av et statskupp, men denne vurderingen ble gjort på et overordnet politisk nivå og hadde ikke noe med OfU konkret å gjøre. En viktig motivasjonsfaktor for å sikre at bistanden implementeres kan forsvinne om det er kjent at betingelsesbrudd ikke fører til at støtten kuttes (van de Walle 2001: 205).

### **2.4.3 Forutsetninger i petroleumbistanden**

Den petroleumsrelaterte bistanden startet tidlig på 1980-tallet mens sektoren fremdeles var under utvikling i Norge. Petroleumbistanden har for det meste konsentrert seg om ressursforvaltning, petroteknisk kompetansebygging og styrking av institusjoner i sektoren. Petroleumbistanden fikk et kraftig løft med opprettelsen av Olje for Utviklingsprogrammet i 2005. Det anslås at det ble kanalisert ca 440 millioner kroner til denne typen bistand i tidsperioden mellom 1994 og 2004 (Norsk Energi 2005: 5). Til sammenlikning ble ca 670 millioner kroner kanalisert gjennom OfU i løpet av programmets fire første år, og tilskuddene har økt hvert år siden oppstarten av programmet (Norad 2008: 70). Økning i tilskuddene, sammen med Stoltenberg II regjeringens oppnevning av olje og energi som et av de fem prioriterte hovedområdene for den bilaterale bistanden, viser at petroleumbistanden har fått økt oppmerksomhet.

Petroleumbistanden bygger på den økonomiske vekststrategien for utvikling der målet er å generere økonomisk vekst. Trickle-down-effekten, det vil si at en større produktivitet og økonomisk inntjening i en industrisektor på lang sikt kan genererer bredere samfunnsutvikling, er en av hovedforutsetningene i den økonomiske vekststrategien for utvikling. Det forventes at en økt forvaltningskompetanse og effektivisering av mottakernes petroleumsvirksomhet vil føre til en såkalt trickle down-effekt ved at økonomisk gevinst fra sektoren benyttes til å generere bred økonomisk vekst. Videre forutsettes det at den økonomiske veksten på lang sikt skal komme befolkningen som helhet til gode. Bistanden i OfU rettes mot både selve ressurs håndteringen, altså

kompetansebygging i forhold til regulerings- og produksjonsaspekter, og mot de kommersielle aspektene ved næringen som konsesjonsrunder og lisensieringsspørsmål.

Norge har en ca 30 år lang historie med petroleumbistand. Det er foretatt lite historisk forskning om norsk petroleumbistand og forskningen på området begrenser seg hovedsakelig til utredninger og evalueringer gjort av Norad eller andre institusjoner som deltok i arbeidet (Fält 2009: 15). Det finnes lite data om tidlige bistandsprosjekter, men det anslås at det første petroleumsrelaterte bistandsprosjektet startet i 1983 og rettet seg til Mosambik (Norsk Energi 2005: 12). I påfølgende år startet samarbeid med Tanzania og Angola. Mellom 1994 og 2004 ble det registrert totalt 220 utbetalinger i Norads database som petroleumsrelatert bistand til en verdi av vel 440 millioner kroner (Norsk Energi 2005: 11), og omtrent 85 prosent av ressursene gikk til 10 land (Norsk Energi 2005: 8). Mesteparten av bistanden ble gitt på et bilateral basis og ca 70 prosent av støtten gikk til Afrika, der Mosambik fikk ca 1/3 av landtiltelingene (ibid). Før petroleumbistanden ble organisert under Olje for Utvikling bestod den hovedsakelig av kompetansebygging i forhold til ressurs håndtering. Støtten bestod av faglig assistanse rundt oppbygging av institusjoner, rådgivning og juridisk assistanse (St.prp.1 2008-2009). Prosjektene hadde for det meste et kortsiktig perspektiv (Oljedirektoratet 2006: 5).

Stoltenberg II regjeringen besluttet å øke tilskuddene til petroleumbistanden når Olje for Utvikling ble etablert. I den forbindelse ble det gjennomført en rekke evalueringer av petroleumbistanden der de mest helhetlige evalueringene av petroleumbistanden ble gjennomført for Norad av Ole F. Ekern fra Norsk Energi og en gruppe ledet av Ole Rasmussen Flemming fra Danish Energy Authority (DEA) i henholdsvis 2005 og 2007 (Fält 2009: 15). Ekern evaluerte petroleumbistanden mellom 1994 og 2004 og baserer resultatene på 12 casestudier<sup>10</sup>, og DEA evaluerte petroleumbistanden mellom 1983 og 2006 og baserer evalueringen fire casestudier: Mosambik, Angola, Øst-Timor og Bangladesh. Den tidlige petroleumbistanden hadde en kortsiktig tidshorisont og rettet seg i hovedsak mot en eller få samarbeidsinstitusjoner (Ekern 2005: 9)<sup>11</sup>. Ekern estimerer at 95 prosent av den petroleumsrelaterte bistanden har blitt kanalisert som bilateral bistand, hvorav ca 70 prosent har blitt rettet mot afrikanske land (Ekern 2005: ).

Det konkluderes med at relevansen til programmene i hovedsak har vært høye, men at det er større

---

10 Casestudiene er Angola, Bangladesh, Eritrea, Irak, Mosambik, Namibia, Nicaragua, Nigeria, Sør-Afrika, Sri Lanka, Tanzania, Timor-Leste, Vietnam og det regionale samarbeidet CCOP.

11 De to hovedrapportene har ikke evaluert hele bredden av den petroleumsrelaterte bistanden, men er basert på casestudier. Siden begge tar utgangspunkt i noen av de største og viktigste samarbeidsprosjektene innen feltet legger jeg til grunn at de viktigste resultatene er relevante også for resten av bistanden.



variasjoner i resultatene når det gjelder effektivitet, innvirkning og bærekraft (Ekern 2005: 5). Utformingen av prosjektene trekkes frem som et særlig svakt punkt, da det i altfor liten grad har blitt tatt hensyn til eksterne risikoer og planlagt i forhold til disse (Ekern 2005: 5). Et flertall av prosjektene ble ikke fullført som planlagt. I all hovedsak skyldtes dette forsinkede politiske prosesser, uklare institusjonelle strukturer, mottakeres manglende kapasitet, og dynamikk i petroleumsindustrien (Ekern 2005: 5). Dersom eksterne faktorer hadde blitt vurdert sterkere ved utformingen av prosjektene kunne man sikret større suksess. Bærekraften kunne blitt større dersom lokale ressurspersoner, beslutningstakere og andre relevante «stakeholders» hadde blitt inkludert i planleggingsfasen av prosjektene siden disse ressurspersonene kunne tilført viktig kunnskap om lokale forhold og risiko (Ekern 2005: 5). Det konkluderes også med at det i løpet av programutformingen heller ikke har vært gjennomført tilstrekkelige analyser av de institusjonelle forholdene (Ekern 2005: 6; Flemming, Bak, Larsen, Skov-Spilling og Jorgensen 2007: 5). Muligheten for å oppnå insitusjonell bærekraft har i noen tilfeller ikke vært optimal. For det meste skyldes dette mangel på forvaltningskapasitet, men også dårlig styring og mangel på institusjonell autoritet (Ekern 2005: 6). I tillegg har det manglet utarbeiding av gode exit-strategier og tilstrekkelig operasjonalisering av resultatmål og indikatorer for å måle resultater (Ekern 2005: 5; Flemming m.fl. 2007: 5). Disse mangler påvirket bistandsprosjektenes bærekraft på en negativ måte.

Bistanden har vært mest vellykket i forhold til ressursforvaltning og petroteknisk kompetanseoverføring der Oljedirektoratet har vært ansvarlige (Flemming m.fl. 2007: 2; Ekern 2005: 6). Programmene har vært mindre suksessfulle i viktige prosjektområder som nedstrømssektoren, petroleumsøkonomi, og helse, miljø og sikkerhet der fokuset på det ytre miljø skiller seg negativt ut. Det vises også til svake resultater med å sikre kapasitetsutvikling på et institusjonelt og mer helhetlig plan, da bistanden som regel har blitt kanalisert til kun en samarbeidsinstitusjon i hvert land. For å oppnå større bærekraft anbefales det at flere institusjoner deltar i utformingen og implementeringen av programmene (Flemming m.fl. 2007: 6).

Den langsiktige bistanden har vært spesielt vellykket i land med en ny petroleumsnæring, og der det eksisterer mye politisk vilje. I land der sektoren allerede er utviklet og der det er bygget sterke hierarkiske institusjoner viser den norske petroleumsbistanden dårligst resultat (Flemming m. fl. 2007: 4). I hierarkiske systemer er det nødvendig med politisk vilje og eierskap på toppen for å sikre suksess, og det anbefales at programmer revurderes dersom det er lavt eierskap på høyt nivå. Angola og Bangladesh er eksempler på land med hierarkiske systemer der det er identifisert liten vilje til de norske programmene (Flemming m.fl. 2007: 4).

#### 2.4.4 Petroleumbistand innen godt styresettstrategien

Den norske utviklingspolitikken har fulgt internasjonale utviklingsdiskurser tett og mange av endringene i politikken virkemidler og strategier stammer fra det internasjonale donorsamfunnet. Med innføringen av godt styresettstrategien på begynnelsen av 1990-tallet skjedde det et paradigmeskifte i den internasjonale utviklingspolitikken. Etter et tiår med en utviklingsstrategi som forsøkte å omgå og bygge ned statene i utviklingslandene ble statens ansvar for å drive egen utvikling på nytt fremhevet med godt styresettstrategien. IMF erstattet SAP med Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) der ideen var at samarbeidet mellom likeverdige parter sto i sentrum (Rombouts 2006: 7), og Verdensbanken lanserte en ny tilnærming til bistand under Comprehensive Development Framework (CDF). I CDF og PRSP er viktige prinsipper mottakernes eierskap, etterspørselsdrevet samarbeid og fokus på resultater (Rombouts 2006: 7).

Strategien om godt styresett ble lansert i 1989 i den internasjonale utviklingsdiskursen i en Verdensbank-rapport som drøftet hvorfor afrikanske land sør for Sahara ikke opplevde utvikling. Verdensbanken konkluderte med at det høye bistandsnivået til disse landene ikke førte frem fordi landenes dårlige styring skapte barrierer for utvikling (Craig and Porter 2006: 8). Med dårlig styring ble det referert til landenes manglende evne, kapasitet og vilje til å styre effektivt og i fellesskapets interesse (Santiso 2001: 5). Hovedanliggendet til styresettstrategien er å effektivisere staten, og det forutsettes at implementeringen av et godt styresett vil føre til en mer effektiv statsforvaltning og dermed til et bedre fungerende politisk og økonomisk system (Santiso 2001: 4).

Styresett ble opprinnelig definert av Verdensbanken som 'the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development' (Verdensbanken 1994: xiv). Tre aspekter ved et styresett fremheves: "the form of political regime; the process by which authority is exercised in the management of a country's economic and social resources for development; and the capacity of governments to design, formulate, and implement policies and discharge functions" (1994: xiv). Det første aspektet er ikke relevant for Verdensbanken fordi den i forhold til styringsdokumentene må forholde seg nøytral til medlemslandenes politiske anliggender. Som en konsekvens av dette fokuserte Verdensbanken på de økonomiske og administrative aspektene ved utviklingslands styresett. Dette inkluderer forvaltning av offentlig sektor, finansforvaltning, modernisering av offentlig sektor, og privatisering av statlig eide foretak (Santiso 2001: 5). Forståelsen av et godt styresett handler dermed fremdeles i stor grad om myndigheters evne til å tilrettelegge for et velfungerende privat marked, men forståelsen er nå bredere og

inkluderer også institusjoner og har fokus på fattigdomsreduksjon og menneskelig velferd som viktige faktorer som kan føre til utvikling.

Forskere ved Verdensbankens Institutt har identifisert seks dimensjoner ved et godt styresett: politisk stabilitet og fred, demokrati og legitimitet, effektivitet i offentlig forvaltning, kvaliteten på offentlige kontrollinstanser, etterlevelse av rettsstatsprinsipper, og kontroll med korrupsjon (Kaufman og Kraay 2007: 6). På grunnlag av disse dimensjonene ved et godt styresett er det utviklet ulike virkemidler for å etablere et godt styresett som for eksempel bekjempelse av korrupsjon, tiltak for å øke transparens og legitimitet i statenes politikkutforming; forsterking av etterlevelsen av rettsstatsprinsipper, etablering av forutsigbare lovregimer og maktfordelingsprinsipper, og økning av den folkelige deltakelsen, blant annet gjennom demokratiske valg, ansettelse og oppnevning av legitime og ansvarlige embetsmenn, og innføring av sivile og politiske rettigheter (Santiso 2001: 17). Disse og/ eller andre virkemidler for å etablere et godt styresett inkluderes i varierende grad som betingelser for bilateral bistand.

Godt styresett danner nå et viktig rammeverk for bistandspolitikken, likeså i Olje for Utvikling. Siden 2006 har norske myndigheter samarbeidet med Verdensbanken gjennom Olje for Utvikling for å utvikle et samarbeidsprogram om godt styresett i petroleumssektoren. Programmet heter The Petroleum Governance Initiative og dekker forvaltning av petroleumssektoren, inntektsforvaltning, miljøutfordringer og tilnærminger til samfunnsutvikling (Norad 2008: 77). I tillegg samarbeider OfU med IMF om finansforvaltning i petroleumssektoren (Norad 2008: 5). Prinsippet om godt styresett ble integrert i den norske petroleumbistanden sammen med etableringen av Olje for Utvikling i 2005. Før den tid ble ikke petroleumbistanden koblet opp til det brede institusjonelle fokuset den ilegges under godt styresett-rammeverket. Ekern konkluderer med at programmene i altfor liten grad fokuserte på styresett-dimensjoner som anti-korrupsjon, et bredt institusjonelt fokus, og forankring av programmene oppover i det politiske systemet i mottakerlandene (Ekern 2005: 5). Fordi prosjektene hadde en kortsiktig og teknisk innfallsvinkel ble ikke den politiske og institusjonelle konteksten ilagt stor betydning, og samarbeidet rettet seg i stor grad mot en eller få samarbeidsinstitusjoner (Ekern 2005: 9).

I Olje for Utvikling anses et godt styresett for å være avgjørende for å sikre at den potensielle rikdommen fra olje, gass og andre naturressurser blir et gode for hele befolkningen (Norad 2007b: 9). Under rammeverket av godt styresett har petroleumbistandens fokusområder blitt utvidet. Flere tematiske områder blir koblet direkte opp til petroleumbistanden, i første rekke miljøforvaltning og finansforvaltning. Videre har antikorrupsjonsinitiativer og tiltak for å øke transparensen i sektoren

betydelig mer fremtredende plass en før. I tillegg gis det støtte til en generell forbedring av mottakenes styresett i form av tverrinstitusjonell styresettforbedring og støtte til kvinne- og likestillingsspørsmål. Siden 2007 er det også blitt større fokus på sivilsamfunnets rolle for å sikre bedre styresett i petroleumssektoren. Derfor tildelt flere midler til norske NGO som samarbeider med lokale NGO i samarbeidslandene innen godt styresettrelaterte områder. Sivilsamfunnets arbeid innen godt styresett fokuserer på å øke kunnskapen og den demokratiske kontrollen med bruken av petroleumsmidler, og på miljøspørsmål.

Denne mer holistiske tilnærmingen kan være mer fruktbar enn den tradisjonelle ad hoc-pregede og kortsiktige petroleumbistanden. Problemet med den tidlige petroleumbistanden var at den forsøkte å skape grunnlag for økonomisk vekst ved å styrke kapasiteten og kunnskapen i sektoren uten å ta tilstrekkelig høyde for de institusjonelle og politiske problemene som i utgangspunktet skapte hindre for virksomhetens vekst.

Samtidig kan programmets fokusering på godt styresett som både mål og vilkår for bistand bli problematisk. I programmet er godt styresett integrert i de tre tematiske forvaltningsområdene som et mål for bistanden, samtidig som det er et vilkår for bistanden at mottakerne må vise politisk vilje til godt styresett. Santiso hevder at denne dobbelheten av godt styresett som både *kriterie* og *mål* for utviklingsbistanden kan skape utfordringer for myndigheter i land med svak forvaltningskapasitet (Santiso 2001: 3). Dersom vilkår om styresett bestemmer donorerens valg av land kan dette ekskludere de svakeste fra bistand, fortsetter Santiso. Land med et svakt styresett kjennetegnes av lave nivåer av økonomisk og institusjonell utvikling, lav menneskelig velferd, et høyt korrupsjonsnivå og konsentrasjon av politisk makt (Verdensbanken 1992: 10). På den andre siden er det et utgangspunkt for petroleumbistanden at det eksisterer mottakeransvar. Land som kjennetegnes av særlig svakt styresett vil sjeldent ha de nødvendige forutsetningene for å implementere denne typen bistand. Det vil være høy risiko for at prosjektene blir bistandsavhengige og lite bærekraftige. I denne konteksten vil det derfor være mer realistisk å bistå myndighetene i samarbeidslandene med kortsiktig samarbeid innen OfU der det fokuseres på å bygge opp kapasitet i utvalgte og strategiske sektorer. Dermed medfører integreringen av godt styresettstrategien i petroleumbistanden til at bistandens bredde har økt. Fordi petroleumbistanden under OfU er blitt mer kompleks, bredere og har et mer langsiktig preg vil dette i sin tur medføre forventninger om høyere mottakeransvar for å sikre prosjektenes bærekraft.

På grunn av at et godt styresett er blitt både kriterie og mål for bistanden har strategien blitt kritisert for å være invaderende og donorstyrt. Styresettstrategien kan ses som en mer inkluderende versjon

av strukturalpasningsprogrammene fordi det er mer fokus på demokrati og folkelig deltakelse (Waeyenberge 2006: 29). Samtidig er strategien mer invaderende fordi den også inkluderer eksplisitte politiske sluttmaal for mottakerne (Waeyenberge 2006: 29). Selv om definisjonen og forståelsen av styring er bredere og tar innover seg at visse utfordringer for utvikling ikke kan løses av markedet og gjennom økonomisk vekst alene, er definisjonen likefullt teknisk og tatt ut av en politisk kontekst ved at styring avgrenses til kun å gjelde orden og disiplin i styringen av et lands økonomiske utvikling (Craig and Porter 2006: 72). Derfor kritiseres styresettstrategien for å være en videreføring av betingelsespolitikken som forsøkte å styre utviklingslandenes politiske økonomi over i en markedsorientert retning. Virkemidlene i OfU er spesielle i denne konteksten fordi de bygger på både tidlige og sene norske erfaringer fra utviklingen av sektoren. Som det ble diskutert i forrige avsnitt består disse av både svært statsbaserte virkemidler for utvikling som av mer markedsbaserte virkemidler for utvikling. Dermed vil kritikken om at strategien forsøker å styre mottakernes økonomiske politikk i en markedsorientert retning avhenge av hvilke virkemidler som blir anbefalt via programmet. Anbefales for eksempel nasjonal kontroll over ressursene etter det norske eksempelet med ilandføring av petroleum? Dette spørsmålet ligger utenfor problemstillingens hovedanliggende og skal derfor ikke besvares, men det er likefullt et interessant spørsmål som fortjener oppmerksomhet.

Videre har godt styresettstrategien blitt kritisert for å videreføre «one-size-fits-all»-tilnærmingen siden den i likhet med SAP promoterer et styresett etter vestlig modell og stort sett de samme ingrediensene i vedig ulike kontekster (Chang 2003; Waeyenberge 2006). Der institusjoner til en viss grad behandles som kontekstfrie instrumenter som kan importeres via godt styresettbetingelser hevder Erik Reinert at det er lite fruktbart å forholde seg til institusjoner løsrevet fra de dominerende produksjonsmodusene i samfunnet (2007: 54). Siden institusjoner skapes og utvikles som en konsekvens av produksjonsmoduser burde fokuset heller rette seg på de økonomiske aktiviteter som utspiller seg i en stat (2007: 65). Det er nemlig ikke gitt at de institusjonene som følger en viss type produksjonsmodus vil passe i andre samfunnsforhold. Ha-Joon Chang hevder at Bretton Woods institusjonene (BWI) er overopphengte i institusjonenes *form*, og at institusjoners *funksjoner* ofte kan være viktigere enn dens form (Chang 2008: 20). En overfokusering på å implementere spesifikke institusjoner og reformer kan føre til flere problemer i noen kontekster. Chang hevder at BWIs fiksering på vestlige institusjoner som en uavhengig domstol, et profesjonelt byråkrati; få statseide foretak; et utviklet børsmarked med regler som enkeltgjør sammenslåinger og anskaffelser; og et finansregulerende regime har ført til en farlig fornektelse av institusjonell mangfold og en ny type 'one-size-fits-all' diskurs (2008: 20).

Dette impliserer at integreringen av godt styresettstrategien i petroleumbistanden kan føre til at det inntas en upolitisert innfallsvinkel til institusjoner og strukturer i petroleumssektoren. Dette kan føre til at viktige politiske årsaker til ressursforbannelsen blir oversett eller holdt utenfor bistandens sfære. Selv der donorer identifiserer politiske årsaker til ressursforbannelsen og foreslår innføring av prinsipper som transparens og åpenhet for å motvirke negative strukturer vil implementeringen av virkemidler og prinsipper til syvende og sist avhenge av mottakernes politisk vilje.

Ved å fortsette med denne tankegangen kan det også hevdes at selve ideen om å etablere et *godt styresett* er en normativ vurdering der donoren forsøker å innføre en politisk agenda gjennom udemokratiske kanaler. Styresettbasert bistand inkluderer politiske betingelser på mottakerlandenes beslutningstakingsprosess og politikkutforming (Santiso 2001: 5). Selv om formålet med styresettstrategien er å skape større mottakeransvar og eierskap innebærer den at donorenes kontroll over bistandsprosjekter styrkes fordi lokale myndigheter må forholde seg til eksterne styresettkrav (Fält 2009: 28). Det paradoksale i strategien er at strategien samtidig distanserer seg fra medlemslandenes politiske sfære. Det er ikke politikken i seg selv som berøres i bistandsprogrammene, men det institusjonelle rammeverket, beslutningsprosedyrer, maktfordelingen mellom aktører og institusjoner. Likevel er etableringen av et godt styresett utvilsomt et politisk anliggende.

## **2.5 Konklusjon**

Dette kapittelet har drøftet ulike forklaringer bak fenomenet kjent som ressursforbannelsen. De økonomiske forklaringene til ressursforbannelsen vektlegger at oljens spesielle kjennetegn i det internasjonale råvaremarkedet skaper grobunn for en rekke økonomiske utfordringer for myndigheter. Blant annet skapes det færre muligheter til langsiktig makroøkonomisk planlegging, råvareeksporterende land vil oppleve avtakende avkastning, og oljens enklavenatur og kapitalintensitet skaper problemer med å integrere sektoren i resten av økonomien. Videre er det et annet sett med forklaringer som vektlegger at de økonomiske problemene som oppstår som følge av petroleumsressursene ikke er unngåelige. Disse utfordringene kan håndteres, men nøkkelen ligger i den politiske styringen. Den norske historien med olje og utvikling viser viktigheten av politisk styring for muligheten til å skape en oljebasert vekst som samtidig er samfunnstjenlig.

Petroleumbistanden er del av en økonomisk vekststrategi for utvikling. Målet med bistanden er å effektivisere og forbedre mottakernes petroleumsforvaltning slik at lønnsomheten i sektoren øker. Gjennom å øke den økonomiske veksten i petroleumssektoren forventes det at mottakerne vil kunne

generere samfunnsøkonomisk vekst, og at petroleumsinntektene på lang sikt skal komme befolkningen til gode. Kriteriene for at bistanden skal virke til fellesskapets beste er at mottakerne viser vilje til å etablere et godt styresett i petroleumssektoren, at myndighetene respekterer menneskerettighetene og rettstatsprinsipper, og at myndighetene viser politisk vilje til fattigdomsreduksjon og forbedring av befolkningens velferd. Kriteriene gjenspeiler integreringen av godt styresetttrammeverket for utvikling i petroleumbistanden; bistanden har et bredere tverrinstitusjonelt fokus, den er mer kompleks. Følgene er at det vil forutsettes et sterkt mottakeransvar for å sikre en vellykket implementering av programmene.

I det følgende skal jeg analysere indikatorer om hovedsamarbeidslandenes styresett, politiske og økonomiske situasjon. Med bakgrunn i resultatene av analysen av disse indikatorene skal jeg vurdere om vilkårene som ble presentert som premiss for å delta som hovedsamarbeidsland i OfU kan sies å ha blitt fulgt. Deretter skal jeg analysere formålet til samarbeidet slik det stadfestes i intensjonsavtalene mellom partene, og se på innholdet av bistanden i de ulike landene. Med bakgrunn i analysen av valg av samarbeidsland, intensjonene til samarbeidet og bistandens innhold skal deretter vurdere om utgangspunktet for at bistanden skal fungere etter målsetningene kan sies å være tilstede.

## **Del II:**

### **3. Samsvarer implementeringen av petroleumbistanden med vilkår og formål?**

I dette kapittelet skal jeg analysere om implementeringen av petroleumbistanden samsvarer med vilkårene og formålene som begrunnet opprettelsen av Olje for Utviklingsprogrammet. Først skal jeg analysere om hovedsamarbeidslandene i OfU har blitt valgt på bakgrunn av vilkårene som ble presentert ved starten av programmet. Dette skal jeg gjøre ved å vurdere utvelgelsen av landene i forhold til indikatorer for landenes styresett og til den politiske og økonomiske situasjonen for landenes innbyggere.

Deretter skal jeg drøfte om formålene av programmene i de ulike landene samsvarer med formålet som ligger til grunn for bistanden. Dette skal jeg gjøre ved å vurdere formålet med bistanden slik den defineres i intensjonsavtalene mellom partene opp mot resultatene av analysen om landenes styresett og politiske og økonomiske situasjon. Jeg skal også vurdere formålet opp mot graden av eierskap over bistanden på mottakersiden og i forhold til eksistensen av eksternt og intern risiko i mottakerlandet. Graden av eierskap vil påvirke hvilke muligheter som finnes for at bistanden vil føre til ønskede resultater. På samme måte vil eksistensen av lav eller høy risiko som kan forstyrre implementeringen av bistanden påvirke programmets bærekraft. Hensikten er vurdere i hvilken grad det er realistisk at bistandens formål kan oppnås på lang sikt.

Olje for Utvikling presenterer to typer vilkår for samarbeid. Den første gruppen av vilkår er av bistands- og petroleumsteknisk karakter. Disse vilkårene er at samarbeidet er brukerstyrt; landet må være medlem eller aktuell kandidat i OECD/DAC; betydelige oljeproduksjon eller potensial må være tilstede; den norske erfaringen eller ekspertise må være relevant; og det må eksistere etterspørsel etter kompetansebygging (Norad 2008: 12).

Den andre gruppen av vilkår dreier seg om samarbeidslandenes politiske situasjon. På den ene siden er det krav om at den helhetlige menneskerettighetssituasjonen og rettsikkerheten måtte være akseptabel. Det ble også spesifisert at det fra norske myndigheters side var et ønske om at myndighetene forpliktet seg til å føre en fattigdomsreducerende og velferdsmaksimerende politikk. Dette kan ses som et ledd i å forsikre seg om at bistanden på lang sikt bidrar til utvikling, et formål som er et sentralt mål for petroleumbistanden. Videre kreves det at myndighetene har politisk vilje til godt styresett, transparens og antikorrupsjon.



Jeg skal analysere indikatorer for disse vilkårene for å vurdere om det har vært en positiv utvikling i de ti hovedsamarbeidslandene siden 2005. Dette skal jeg gjøre ved å analysere indikatorer som måler politiske og sivile rettigheter, menneskerettighetssituasjonen, borgernes økonomiske kjøpekraft, og menneskelig velferdsnivå. Jeg skal også analysere indikatorer som kartlegger landenes styresett.

På grunnlag av resultatene skal jeg diskutere om disse vilkårene i realiteten påvirket samarbeidet i OfU slik det ble presentert i OfUs tidlige policydokumenter (OD 2006, Norad 2007b). Deretter skal det diskuteres hva årsakene kan være til at land som viser en negativ utvikling i forhold til vilkårene (som Angola, Nigeria, Sudan og Vietnam) likevel er blitt prioriterte til å være hovedsamarbeidsland i Olje for Utvikling.

### **3.1 Formelle vilkår for samarbeid**

Det første vilkåret for å inngå et samarbeid i OfU er at samarbeidet må være brukerstyrt. Som en utenforstående uten tilgang til dokumentasjon om hvordan programutformingen har skjedd og om hvilken type bistand som har blitt forespurt og om hvilke alternativer som er foreslått fra norsk side er det vanskelig å vurdere om dette vilkåret er tilstede. Innholdet i programmene tyder på at programmet er brukerstyrt, for det er svært ulikt innhold landene i mellom (se tabell 1). Mens bistanden i noen land dekker alle sektorene, som i Madagaskar og Timor-Leste der programmet inkluderer generell bistand til godt styresett og antikorrupsjon i tillegg til de tre områdene, er programmet i andre land i hovedsak begrenset til ressursforvaltning som i Angola eller til helse, miljø, og sikkerhet som i Vietnam. Den store variasjonen i programmets innhold mellom landene tyder på at programmet i stor grad er brukerstyrt og drevet av etterspørsel basert på behov.

For å få den bilaterale bistanden offisielt godkjent i OECD må mottakerne være medlem eller aktuell kandidat i OECD/DAC. De 26 landene som mottar bistand gjennom OfU er medlemmer eller aktuelle for medlemskap i organisasjonen (OECD/DAC 2008).

**Tabell 1: Innhold i bistanden**

	<b>Finansforvaltning</b>	<b>Ressursforvaltning</b>	<b>Miljøforvaltning</b>	<b>Annet</b>
Angola		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ansvar og organisering av MINPET</li> <li>• Datastyring og informasjonssystemer</li> <li>• Angolisering og generell trening</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Flersektor aktiviteter</li> </ul>
Bolivia		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Juridisk rammeverk</li> <li>• Overvåking og kontroll</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Miljøforvaltning</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Støtte til sivil samfunnet</li> </ul>
Ghana		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Petroleumpolitikk og masterplan</li> <li>• Juridisk rammeverk</li> <li>• Ressursevaluering og datastyring</li> <li>• Utvidelse av kontinentalsokkelen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rådgivning til Ministerier og GNPC om Planer for utvikling og miljøkonsekvensanalyser</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utvikling og forsterking av relevante administrative og myndighetsinstitusjoner</li> </ul>
Madagaskar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Finansforvaltning</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Petroleumpolitikk og strategi</li> <li>• Juridisk og regulasjonsrammeverk</li> <li>• Ressursevaluering</li> <li>• Forfremmelse</li> <li>• Overvåking</li> <li>• Utvidelse av kontinentalsokkelen</li> <li>• Datastyring</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beskyttelse av miljøet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Updating office computer systems</li> <li>• Integritetsbygging for å kontrollere korrupsjon i petroleumsektoren</li> <li>• Trening</li> </ul>
Mozambik		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Politisk, juridisk og kontraktsrammeverk</li> <li>• Overvåking og kontroll</li> <li>• Forfremmelse av uforskningsområder</li> <li>• Forhandlinger og lisenser</li> <li>• Ressursevaluering</li> <li>• Styring av petroleumsdata</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Administrasjon human resources and finans</li> </ul>
Nigeria		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ressursstyring</li> <li>• Produktovervåking</li> <li>• Utnyttelse av gass og måing</li> <li>• Datastyring</li> <li>• Deep-water development</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Helse, miljø og sikkerhet</li> </ul>	
Sudan		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Teknisk støtte</li> <li>• Kapasitetsbygging</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Støtte til implementering av Comprehensive Peace Agreement (CPA)</li> </ul>
Timor-Leste	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Finansforvaltning</li> <li>• Finansstyring</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ressursstyring</li> <li>• Juridisk rådgivning</li> <li>• Datastyring</li> <li>• Teknisk støtte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Miljøforvaltning</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utdanning og trening</li> </ul>

Kilde: Olje for Utvikling årsrapport 2009

**Tabell 1 (fortsettelse): Innhold i bistanden**

	Finansforvaltning	Ressursforvaltning	Miljøforvaltning	Annet
Uganda		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Politisk, juridisk og kontraktsrammeverk</li> <li>• Tekniske og økonomiske studier</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kapasitetsbygging i PEPD</li> </ul>
Vietnam			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Helse, miljø og sikkerhet</li> <li>• Acquisition of hardware and software</li> <li>• Training courses, seminars and workshops</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Konsulenttjenester</li> </ul>

Kilde: Olje for Utvikling årsrapport 2009

For det tredje kreves det at det er betydelig petroleumsproduksjon eller potensial for betydelig produksjon i landet. Alle landene som er valgt ut som hovedsamarbeidsland har påvist betydelige olje- og/eller gassreserver. Unntaket er Uganda og Madagaskar. Uganda startet i 1989 med de første utforskningsrundene etter oljeforekomster, og i 2008 ble det påvist oljeforekomster i innlandet (Afrol News 10.09.2009). Det var usikkert frem til 2008 om det fantes kommersielt drivverdige oljeforekomster i Madagaskar, men fordi myndighetene anså muligheten som svært sannsynlig ble flere offshoreblokker og blokker på land lagt ut på anbud for oljeleting (Dagens Næringsliv 2006). Arbeidet med å kartlegge petroleumsforekomster fortsetter i de to landene og det er i den forbindelse de har søkt om bistand av norske myndigheter. I 2008 fant Total olje på land i Madagaskar og inngikk en lisens som er estimert å inneholde 10 milliarder fat tungolje (Dagens næringsliv 2008). OfU er også inne på rådgivningssiden i forhold til dette arbeidet.

**Tabell 2: Påviste petroleumsreserver og produksjon i OfU-landene**

	Påviste oljereserver (Billion barrels)	Daglig oljeproduksjon (bbl/day)	Påviste gassreserver (billion cu m)	Daglig gassproduksjon (billion cu m)
Angola	9,5	2 million	269.8	680 million
Bolivia	465 (million bbl)	51,36	750.4	14.2
Ghana	15 (million bbl)	7,399	22.65	0
Madagaskar	0	84.57	0	0
Mosambik	0	0	127.4	3.3
Nigeria	36.2	2.16 billion	5.21 trillion cu m	32.8
Sudan	5	480,2	84.95	0
Timor-Leste	553.8 (million bbl)	100,000	200	0
Uganda	1.5bn barrels est.*	0	0	0
Vietnam	600 (million bbl)	313,600	192.5	6.6

Kilde: CIA World Factbook (2008) \*Rice (2009)

Det fjerde vilkåret for å motta petroleumbistand er at den norske erfaringen eller ekspertisen må være relevant. Som et av få land med betydelig petroleumsressurser og høy produksjon besitter norske myndigheter en ekspertise som er svært betydningsfull for utviklingsland som opplever ressursforbannelsesproblematikk. Norge opplevde selv i tidlige perioder trekk av ressursforbannelsen, og selv om den norske erfaringen på grunn av dens særegne historiske, institusjonelle, politiske og sosiale særegenheter kanskje ikke er direkte relevant for andre land, er ekspertisen som myndigheten besitter med problemløsning, utvikling av ny teknologi og forvaltningskapasitet verddifull og relevant for andre land. Videre har globaliseringen av den norske industrien tilført ny kompetanse og erfaringer fra andre regioner som kan være relevante å spille på i OfU. Likevel forutsetter dette kriteriet at en vurdering av om den norske erfaringen og ekspertisen er relevant baserer seg på en analyse av landenes nasjonale kontekst.

Siden den bilateral bistanden er basert på politisk dialog mellom donor og mottaker, og bistanden ytes etter en formell henvendelse kan det også slås fast at det eksisterer etterspørsel etter kompetansebygging hos mottaker, som er det siste offisielle vilkåret for inngåelse av et samarbeid om petroleumbistand.

### **3.1.2 Data: Indikatorer om landenes styresett, politiske og økonomiske situasjon**

Det andre settet med vilkår er ment å sikre et effektivt samarbeid og en høy innvirkning av bistanden. Bistand innen OfU forutsetter derfor at en rekke politiske og økonomiske indikatorer forbedres for at det skal være realistisk å nå målsetningene partene har forpliktet seg til. Jeg skal nå diskutere dataene jeg skal bruke som indikatorer om landenes styresett, korrupsjon, politiske rettigheter og sivile frihet, menneskerettigheter og rettssikkerhet, menneskelige velferd og fattigdom.

#### Styresett

Olje for Utvikling sin tilnærming til godt styresett er nær knyttet opp til Verdensbankens forståelse av begrepet. OfU har samarbeidet med Verdensbanken om å utvikle et godt styresett i petroleumsforvaltningen. Verdensbankens Institutt har operasjonalisert seks dimensjoner ved styresett som også benyttes av OfU i sin henvisning til godt styresett. Jeg benytter derfor World Bank Institute sin indeks over styresett *World Governance Indicators* (WGI) for å analysere landenes styresett. Data om landenes styresett er hentet fra WGI som består av seks sammenlagte indikatorer av styresett og dekker 212 land og territorier. Den kombinerer data om styresett skaffet

til rådighet av 30 ulike organisasjoner. Det benyttes 35 ulike datakilder som dekker tusener av respondenter rundt om i verden, både via spørreundersøkelser og gjennom ekspert uttalelser fra det private næringsliv, NGO og offentlig sektor.

Styresett defineres av WGI som «the traditions and institutions by which authority in a country is exercised for the common good. This includes (i) the process by which those in authority are selected, monitored and replaced, (ii) the capacity of the government to effectively manage its resources and implement sound policies, and (iii) the respect of citizens and the state for the institutions that govern economic and social interactions among them» (Kaufman og Kraay 2007: 6). WGI måler seks brede definisjoner av styresett, og i det følgende gjengis aspektene som måles ved hver dimensjon (WBI 2008: 2):

1) *Demokrati og legitimitet* måler befolkningens mulighet til å delta i å velge ut folkevalgte representanter, så vel som ytringsfrihet, organisasjonsfrihet, og et fritt media.

2) *Politisk stabilitet og fred* måler sannsynligheten for at en regjering vil destabiliseres på ukonstitusjonelt eller voldelig vis, inkludert terrorisme.

3) *Effektiviteten i offentlig forvaltning* ser på kvaliteten i offentlige tjenester, kapasiteten til embetsverket og dens uavhengighet fra politisk press; og kvaliteten på politikkformulering.

4) *Kvaliteten på offentlige kontrollinstanser* vurderer myndighetenes evne til å tilby god politikk og reguleringer som muliggjør utvikling av den private sektoren.

5) *Etterlevelse av rettsstatsprinsipper* måler i hvilken grad aktører har tillit til og overholder lovene i samfunnet, inkludert kvaliteten på kontraktshåndhevelse og eiendomsrett, politiet, domstolene, så vel som sannsynligheten for kriminalitet og vold.

6) *Kontroll med korrupsjon*-dimensjonen vurderer i hvilken grad offentlig makten benyttes i privat vinningsformål, inkludert mindre så vel som omfattende form for korrupsjon, og eliter og private interessers «kapring» av staten.

Indeksen rangerer alle land i verden med prosentverdier mellom 0 og 100, der 100 er det beste styresettet og 0 svakest. Land med verdier mellom 100 og 75 har et godt styresett, middels styresett finnes i land med verdier mellom 75 og 50, og svakest styresett i land med verdier under 50. En av

fordelene med WGI er at den baseres på flere ulike ekspertevalueringer, og ikke kun én eller noen få. For å få en mest mulig nøytral og riktig fremstilling av styresettindikatorerne er WGI basert på flere ulike ekspertvurderinger, og på både lovbaserte og utfallsbaserte vurderinger av styresett (rules-based and outcome-based). Vurderinger av styresettet er altså ikke kun basert på det rettslige styresettet, men også på hvordan styresettet oppleves og fungerer i praksis. Dermed fanger indikatorene inn hvordan den faktiske implementeringen av styresettet, inkludert uformelle praksiser, fungerer (2007: 13).

En svakhet ved å bruke WGI til mitt formål er at det kan være vanskelig å trekke bastante slutninger om eksistensen av *politisk vilje* til et godt styresett på bakgrunn av indikatorer for styresett. Resultatene baseres på målinger av indikatorer for styresett og selv om det eksisterer stor politisk vilje til å etablere et godt styresett vil dette være en langsom prosess og det kan ta flere år endringer vises og gir utslag i målinger av indikatorene. Jeg likevel bruke dataene til analysen fordi indeksen gir et komplett bilde av *statusen* til viktige dimensjoner i landenes styresett. Selv om ikke dataen vil stadfeste eksistensen av politisk vilje vil den gi mye viktig informasjon om tilstanden i landenes politiske styring. Denne informasjon kan benyttes for å vurdere hvorvidt forutsetningene for bistanden og vilkårene for deltakelse er tilstede eller ikke.

### Korrupsjon

Data om korrupsjon er hentet fra Transparency Internationals *Corruption Perception Index* 2008 (CPI). CPI måler oppfattelsen av korrupsjon i offentlig sektor i 180 land og territorier. CPI er en sammensatt indeks som er basert på 13 spørreundersøkelser av landeksperter og ledere fra det private næringsliv. CPI varierer mellom 10 og 0, der høyeste verdi gjenspeiler lite korrupsjon mens lave verdier gjenspeiler høy grad av korrupsjon. Indeksen kan ikke brukes over flere år til å sammenlikne trender, det er et øyeblikksbilde av hvordan korrupsjonen oppleves i tidspunktet for spørreundersøkelser.

Svakhet med CPI er at den kan være subjektiv. Ekspertene som brukes som kilder er landeksperter fra utviklingsbanker inkludert Verdensbanken og andre landeksperter som Economist Intelligence Unit, og for næringslivsledere brukes tre næringslivsorganisasjoner, der World Economic Forum er det ene. Faren for subjektivitet er likevel ikke særlig høy, da den baserer seg på ekspertevalueringer som i sin tur er basert på et stort antall kilder og observasjoner. Jeg velger derfor å benytte CPI for å evaluere korrupsjon i OfU landene. I tillegg er det en fordel å ha et supplement til WGI sin vurdering av korrupsjon.

### Politiske rettigheter og sivil frihet

Data om befolkningens politiske rettigheter og sivil frihet er hentet fra Freedom House sin indeks *Freedom in the World*. Freedom House (FH) brukes fordi den gir et helhetlig bilde av de politiske og sivile rettigheter i ett gitt land. Graden av politiske rettigheter rangeres på grunnlag av spørreundersøkelser om valgsystemet, politisk pluralisme og deltakelse, og myndighetenes oppgaver (FH 2008). Sivil frihet rangeres etter grad av ytrings- og trosfrihet, assosiasjons- og organisasjonsrett, rettssikkerhet, og personlig autonomi og individuelle rettigheter (FH 2008). Freedom House (FH) sin indeks over politiske rettigheter og sivil frihet i verden klassifiseres land med verdier mellom 7 og 5.5 som ikke frie, land med verdier mellom 5 og 3 som delvis frie, og land med verdier under 2.5 som frie.

FH sin indeks baserer seg på spørreundersøkelser om politiske rettigheter og sivil frihet i alle land i verden. Landene måles i forhold til politiske rettigheter og sivil frihet slik den defineres i FNs Universelle Menneskerettigheter. Rangeringer gjøres på bakgrunn av spørreundersøkelser, og i tillegg utfører 46 analyser landanalyser på bakgrunn av utvalg av informasjon. Fordelen ved å benytte seg av FH sin indeks er at den muliggjør innsikt landenes politiske og sivile situasjon basert på befolkningens inntrykk. Svakheter med å bruke FH er at selv om analysen er utført av flere eksperter er den likevel basert på subjektive konklusjoner. Likevel er rangeringen basert på så mange observasjoner at jeg anser den for å være representativ for situasjonen i landene at jeg skal benytte FHs indeks for å analysere landenes politiske og sivile situasjon.

### Menneskerettigheter og rettssikkerhet

I tillegg benyttes det informasjon om menneskerettighetssituasjonen og rettssikkerhet fra Amnesty International (AI). Som en ikke-statlig og politisk, økonomisk og religiøst uavhengig organisasjon som jobber eksplisitt med å dokumentere menneskerettigheter, rettssikkerhet og sivile og politiske rettigheter i verden Amnesty International stor integritet som ekspert på temaet. AI utfører årlige analyser av land der disse områdene er utsatte. Jeg skal benytte informasjon fra Amnesty i diskusjonen av de ulike landene.

### Menneskelig velferd

Data om befolkningens velferd er hentet fra United Nations Development Program (UNDP) sitt datasett *Human Development Index* (HDI). HDI brukes for å måle menneskelig og sosioøkonomisk velferd i verden. Land rangeres fra 0 (lavest menneskelig utvikling) til 1 (høyest menneskelig utvikling) med grunnlag i tre sluttmaal av utvikling: forventet *levetid* ved fødsel, *kunnskap* målt gjennom et vektet gjennomsnitt av den voksne befolkningens lese- og skriveferdighet og fullførte

skoleår, og *levestandard* målt gjennom reell brutto nasjonalprodukt (BNP) per innbygger.

HDI måler livslengde og helsemessige livskvalitet, tilgang til kunnskap og utdanning, kvalitet på levestandard målt gjennom forventet levetid ved fødsel, skrive- og leseferdigheter, tilgang til primær og sekundær utdanning, og BNP per innbygger (målt ved kjøpekraft i 'purchasing power parity' i amerikanske dollar) (UNDP 2007: 225). Land klassifiseres som høyvelferdsland dersom HDI verdiene overstiger 0,800; som mellomgruppeland ved verdier mellom 0,500 og 0,799; og lavvelferdsland ved HDI verdier under 0.500 (UNDP 2007: 222).

Fordelen med å benytte HDI for å vurdere landenes velferdsnivå er at indeksen er et sammenlagt mål av velferd basert på økonomiske, utdanningsmessige og helsemessige indikator. Dette gir en bredere forståelse av utviklingsnivået i et land enn dersom kun økonomiske indikatorer hadde vært benyttet. Med HDI er det også mulig å se trender over tid i landene. Dataene som benyttes i indeksen er hentet fra FN, FNs Statistiske institutt og Verdensbanken. Svakheten med HDI er at dataene i noen tilfeller kan vise seg å ikke være sammenlignbare over tid fordi kildene er hentet fra sin tur baserer seg på kilder fra nasjonale statistikkbyråer. Disse vil i noen tilfeller ikke samsvare. Det er imidlertid fokus på problemstillingen ved utarbeiding av HDI. Siden dataene gir et bredt bilde av landenes menneskelige velferdsnivå, og derfor av den relative suksessen til myndighetenes politikk på området så jeg velger likevel å benytte meg av indeksen.

### Fattigdom

Data om fattigdommen i landene er hentet fra UNDPs *Human Poverty Index* (HPI), en indeks som måler prosentandelen menneskelig fattigdom i befolkningen basert på de tre dimensjonene i HDI: sårbarhet i forhold til forventet levetid, eksklusjon fra utdanning, og manglende evne til å forsørge seg selv økonomisk (UNDP 2007: 357). Lave HPI verdier gjenspeiler lave menneskelig fattigdom og høye verdier høy menneskelig fattigdom. Den siste dimensjonen måler i tillegg til bruttonasjonalprodukt (BNP) per innbygger prosentandelen av befolkningen som ikke har tilgang til rent drikkevann, og andelen underernærte barn (2007: 357). BNP per innbygger gir et bilde av befolkningens generelle kjøpekraft. I Human Development Report klassifiseres lands inntektsnivå etter BNP per innbygger. Høyinntektsland har BNP per innbygger på \$10.726 eller høyere, BNP per innbygger ligger mellom \$876 og \$10.726 i middelinntektsland, mens BNP per innbygger ligger under \$875 i lavinntektsland (HDR 2007: 222).

Fordelen med fattigdomsindeksen er at den gir et sammensatt bilde som går i dybden av fattigdom i et samfunn. Ved å inkludere utdanningsnivå og forventet levetid gir indeksen en mer komplett



«stillbilde» av dimensjonene av sosial eksklusjon i et samfunn. Sammen med menneskelig velferdsindeksen gir den en god pekepinn på muligheter for integrering i et samfunn og på samme måte som HDI er det mulig å se endringer over tid. Siden den er basert på de samme kildene som HDI (unntatt Verdensbanken) og den inkluderer en FN kilde til samt kilder fra Unesco er HPIs metodologiske svakheter potensielt større. Jeg velger å bruke indeksen på tross av dette fordi jeg anser faren for at den gir misvisende resultater som liten. Dataene kontrolleres og oppdateres jevnlig. Dataen har den fordelen at de dekker alle landene i undersøkelsen og de relevante indikatorer.

### 3.2 Resultater

**Tabell 3: Indikatorer over styresettet i OfU-landene i 2005**

	CPI*	Demokrati og legitimitet	Politisk stabilitet og fred	Etterlevelse av rettsstats-prinsipper	Kvalitet på offentlige kontrollinstanser	Effektivitet i offentlig forvaltning	Kontroll med korrupsjon
Angola	1.9	12.5	22.6	6.7	8.3	12.8	8.7
Bolivia <sup>1</sup>	3.0	48.1	17.8	16.2	11.7	22.3	39.1
Ghana <sup>2</sup>	3.9	61.1	53.4	53.3	53.9	49.8	58.5
Madagaskar	3.4	45.2	44.7	46.2	42.4	47.4	55.8
Mosambik	2.6	51	48.6	28.1	30.2	44.1	32
Nigeria	2.7	24.5	3.4	7.1	18	18	8.3
Sudan	1.6	4.3	2.4	2.9	9.3	9.3	3.4
Timor-Leste	2.2	43.3	25.5	35.7	12.2	12.3	24.8
Uganda	2.6	30.8	10.1	30	54.1	34.6	21.8
Vietnam	2.7	8.7	59.1	45.2	28.3	46	23.8

Kilder: \*Transparency International 2008; WGI (2009): *Governance Matters 2009, Worldwide Governance Indicators*; <sup>1</sup>WGI er brukt men fra 2007, når Bolivia inngikk som hovedsamarbeidsland, og <sup>2</sup>data fra WGI fra 2008 når Ghana inngikk i OfU.

Alle OfU-landene har svært svake verdier på styresettindikatorerne. Unntaket er Ghana, som er eneste OfU-land med nesten alle verdier over 50. Ingen land har CPI verdier over 3.9, dette viser at korrupsjon anses for å være et omfattende problem i alle landene. Landene som skiller seg ut med laveste verdier på indikatorerne er Sudan, Angola og Nigeria. Styresettet i disse landene skiller seg dårlig ut særlig på grunn av mangelen på etterlevelse av rettstatsprinsipper og manglende kontroll med korrupsjon. Dette betyr at det i disse landene er svært lav overholdelse av lover og regler og liten tillit til lover og regler, det er få skiller mellom offentlig og privat eiendom, offentlig makt brukes til privat vinning, det er lite transparens i offentlig forvaltning, ansvarsdelingen mellom ulike institusjoner og aktører er uklar, og forvaltningskapasiteten i embetsverket er svært begrenset.

Timor-Leste og Bolivia havner på et mellomnivå mellom landene med høyest og svakeste verdier på indikatorene. Variasjonen mellom disse to landene er større i forhold til hvilke aspekter ved styresettet som er best eller svakest, men begge hadde høyest verdier på demokratisk deltakelse og legitimitet, og lavest på kvaliteten på kapasiteten og effektiviteten i offentlige forvaltning og regulering.

Ghana, Madagaskar og Mosambik skårer best på styresettindikatorene, etterfulgt av Uganda og Vietnam. I disse landene er variasjonen større i forhold til hvor styresettet er sterkest og svakest. Styresettet er fremdeles svakt i disse landene, og det har holdt seg på et lavt og stabilt nivå siden 2005. Styresettet i alle OfU landene klassifiseres som svakt av WGI. Dette kan føre til utfordringer for implementeringen av petroleumbistanden. Vietnam skiller seg ut på grunn av regimets autoritære trekk, og befolkningens innskrenkede rett til deltakelse, til fri ytring og fravær av et fritt media. Ugandas politiske stabilitet skiller seg ut med svært lave verdier.

**Tabell 4: Indikatorer over befolkningens politiske og økonomiske situasjon i OfU-landene**

	Politiske rettigheter	Sivil frihet	HDI*	BNP pr innb (PPP US\$)*	HPI* (%)
Angola	6	5	0.446	2.335	40.3
Bolivia	3	3	0.695	2.819	13.6
Ghana	1	2	0.553	2.480	32.3
Madagaskar	3	3	0.533	0.923	35.8
Mosambik	3	4	0.384	1.242	50.6
Nigeria	4	4	0.470	1.128	37.3
Sudan	7	7	0.526	2.083	34.4
Timor-Leste	3	3	0.514	1.033	41.8
Uganda	5	4	0.505	1.454	34.7
Vietnam	7	6	0.733	3.071	15.2

Kilder: Freedom House 2005, 2007 for Bolivia og 2008 for Ghana; \* HDR (2007); for 2002-2005.

Indikatorene viser at den politiske situasjonen er utfordrende i alle landene, at den økonomiske situasjonen er svært dårlig og fattigdommen er høy. Alle landene med unntak av Ghana klassifiseres som ikke-frie. Sudan og Angola har svært lave verdier på både de politiske og økonomiske indikatorene, og spesielt er situasjonen prekær i Angola. I disse landene er politiske rettigheter og sivil frihet tilnærmet fraværende. Landene preges av menneskerettighetsbrudd og manglende rettsikkerhet, og viser få forbedringer av den politiske, sivile og rettslige situasjonen. Den økonomiske situasjonen til befolkningen er prekær.

Resten av landene viser middels og lave skårer på både de politiske og økonomiske indikatorene. Den politiske situasjonen i Vietnam er svært autoritær og befolkningen har få politiske rettigheter og sivil frihet, mens befolkningens økonomiske situasjon er den beste blant OfU-landene. Den politiske situasjonen er også anstrengt i Uganda og Nigeria. Den økonomiske situasjonen er dårligst for befolkningen i Mosambik, Timor-Leste og Nigeria. I disse landene er fattigdommen høyest og den menneskelige levestandarden lavest blant OfU-landene. Bolivia og Ghana skårer høyest på både de politiske og økonomiske indikatorene.

For å få en bedre forståelse av landenes helhetlige styresett og den politiske og økonomiske situasjonen skal jeg nå kort diskutere viktige aspekter ved landene med utgangspunkt i indikatorene. Først skal jeg diskutere landene som viser svært lave verdier både i styresettet og i de politiske og økonomiske indikatorene: Angola Sudan og Nigeria. Deretter skal jeg diskutere landene som skårer svært lavt på styresettindikatorene, men som viser vekslende verdier på de politiske og økonomiske indikatorene: Bolivia og Timor-Leste. Til slutt drøfter jeg landene som har høyest verdier på styresettindikatorene, og vekslende verdier på de politiske og økonomiske indikatorene: Ghana, Madagaskar, Mosambik, Uganda og Vietnam.

### **3.2.1 Land med svakest verdi på indikatorene:**

#### **Angola**

Angola preges av flere trekk ved ressursforbannelsen. Angola er Afrikas nest største oljeprodusent og oljeinntekter utgjør over 90 prosent av statens inntekter. Den nasjonale forbruket av olje estimeres å være 60 tusen tonn per dag, men landet produserer opp mot 2 millioner tonn per dag. Likevel kommer en svært liten del av de enorme statlige oljeinntektene befolkningen til gode siden disse kontrolleres av en mindre elitegruppe. Det er lite kontroll med korrupsjonen i Angola, og den ikke-folkevalgte regjeringen er også ansvarlig for storstilt korrupsjon (Freedom House 2008). Regimet er autoritært og nyter stor autonomi som følge av kontroll over petroleums- og mineralinntekter. Den utøvende makten kontrollerer alle viktige beslutningsprosesser, også over petroleumssektoren og det nasjonale oljeselskapet Sonangol. I 2002 endte en nesten 30 år lang borgerkrig mellom det styrende Popular Movement for the Liberation of Angola (MPLA) og militsgruppen National Union for the Total Independence of Angola (UNITA). Konflikten baserte seg i hovedsak på kontroll over olje- og diamantrike enklaver. MPLA har styrt på autoritært vis siden 1975, og kontrollerer landets domstoler og fagforeninger (FH 2008).

Den angolske befolkningen har lav menneskelig velferd og høy fattigdom på tross av at landets

økonomiske vekst er høyt; mellom 2004 og 2007 var veksten 13 prosent årlig (FH 2008). Nesten 70 prosent av befolkningen overlever på under 1 dollar om dagen, og 85 prosent av befolkningen overlever ved å forsørge seg gjennom landbruk (FH 2008). Utdanningssystemet er lite utbygd og offentlige investeringer er skjevt fordelt og konsentrert i oljesentrene på vestkysten.

Angolas styresett er samlet sett svært svakt. Etterlevelsen av rettsstatsprinsipper og effektiviteten i offentlig forvaltning er svært lavt. Demokratiet og legitimiteten i det politiske systemet er svakt, og politiske rettigheter og sivil frihet svært begrenset. Siste frie valg var i 1992 og det er få tegn på forbedring av den politiske situasjonen. Det er en økende liberalisering av den politiske organisasjonsretten, men ytringsfriheten er begrenset, og den politiske volden stiger. Spesielt journalister, streikende og aktivister risikerer arrestasjoner. I 2008 stengte myndighetene FNs kontor for menneskerettigheter. Politiet er innblandet i færre arrestasjoner enn tidligere, men hets og diskriminering av aktivister fortsetter (AI 2009). Med verdier under 10 prosent var Angolas styresettdimensjoner blant de laveste blant OfU-landene. Indikatorene er svakt forbedret siden 2005. Spesielt er forvaltningskapasiteten og den politiske stabiliteten forbedret i løpet av de siste fire årene. På minussiden har det vært en forverring av korrupsjon i den offentlige sektor; renteniststrukturene i petroleumssektoren sitter dypt.

## **Sudan**

Sudan preges av ressursforbannelsen, spesielt av oljeavhengighet, renteniststruktur og politisk og sosial konflikt. Oljeeksport utgjør 95 prosent av statens inntekter (EIA 2009). Med en årlig vekst på 10 prosent er den sudanske økonomien blant de sterkeste i regionen, men veksten avhenger av petroleumsseksport, og økonomien er lite diversifisert. Sudan har vært i borgerkrig siden landet ble uavhengig fra Storbritannia og Egypt i 1956. Bakgrunnen for konfliktene er religiøse motsetninger og kampen om kontroll over oljeressurser. Landet har blitt styrt på autoritært vis av ulike krigsherrer og regimer, og borgerkrigen er preget av alvorlige menneskerettighetsbrudd (AI 2009). Den offentlige korrupsjon er svært utbredt i Sudan og har blitt forverret siden 2005.

Siden 2002 har en rekke fredsavtaler mellom myndighetene og krigførende grupper, inkludert den største rebellgruppen i Sør Sudan, People Liberations Movement (SPLM), blitt underskrevet, men grunnet partenes vanskeligheter med å overholde freden sprer volden seg fremdeles (FH 2009). Det er derfor få forbedringer av den politiske, rettslige og sivile situasjonen. Myndighetene har erkjent behovet for mer rettferdig ressursfordeling mellom regionene i the Comprehensive Peace Agreement fra 2005, og de siste års budsjetter inkluderer flere midler til de fattigste regionene. Det er likevel behov for større og langsiktige løft i infrastruktur for å sikre en reell nasjonal utjevning

(Verdensbanken 2008). Darfur konflikten fortsetter med en økning i voldelige angrep mot sivile og flere brudd på internasjonal humanitær lovgivning (AI 2009).

Den politiske stabiliteten er forverret i løpet av de siste fire årene, og har ble i 2008 rangert til neste bunnivå i styresettindikatoren med en verdi på 1. Rettssikkerheten ivaretas ikke, og trues av organisert drap, utenomrettslige henrettelser, voldtekt, plyndring, ødeleggelse av sivile mål og utnyttning av barn som barnesoldater. I tillegg til over to millioner dødsofre har krigen ført til et tilsvarende antall internt fordrevne personer (FH 2008). Myndighetene har motarbeidet og nektet humanitær bistand. Fattigdommen og ulikheten øker, spesielt er ulikheten størst mellom urbane sentre, der myndighetene prioriterer offentlige investeringer, og forsømte rurale områdene.

## **Nigeria**

Nigeria er Afrikas største oljeprodusent med en daglig produksjon på over 2 millioner tonn. Det nasjonale forbruket er på ca 300 000 (EIA 2009). Fordi olje er den viktigste inntektskilden for landet og utgjør 98 prosent av eksporten er Nigeria sterkt oljeavhengig. Siden uavhengigheten fra Storbritannia i 1960, har landet vært styrt gjennom militærdiktaturer, under et bakteppe av borgerkrig mellom ulike etniske og regionale grupperinger. Krigen har sentrert om kontroll over oljeressurser, samt etniske og religiøse konflikter (FH 2008). Det menneskelig fattigdomsnivået høyt (37.3 prosent) og BNP per innbygger lavt. Korrupsjonen er omfattende og oljeinntektene tilfaller få utenfor makteliten. I tillegg utgjør oljevirkosomheten et betydelig miljøproblem, særlig skaper flaring, forurensing og utslipp til jord, vann og luft helseproblemer for Niger-deltaets innbyggere (AI 2009). Nigerianere livnærer seg i hovedsak gjennom tradisjonelt landbruk og i andre uformelle sektorer (FH 2008).

Kontrollen med korrupsjon er kraftig forbedret siden 2005, med en økning i indikatorverdi fra 8 til 17. Utgangspunktet var særdeles svakt, og Nigerias offentlige korrupsjon er fremdeles blant de største i OfU-landene. Videre har det vært en forbedring av demokrati og ansvarlighet, og kvaliteten på offentlig forvaltning og regulering har økt.

Effektiviteten i offentlige tjenester og kapasitet er blitt svekket siden 2005 og den politiske stabiliteten er fremdeles på det samme lave og kritiske 2005-nivået. Siden den første transisjonen til demokrati i 1979 har det vært flere tilbakefall til diktatur og nye transisjoner til demokrati, hvorav den siste var i 1999 (Karl 1997: 193). De siste valgene gjennomført i 2007 var rigget, stemmegivning ble vanskeliggjort og politisk motivert vold gjennomført av det styrende partiet siden 1999 People's Democratic Party (PDP). Det nigerianske politiske systemet er elitistisk og lite

tilgjengelig for befolkningen. Rettssikkerheten er lav. Nigerianske sikkerhetsstyrker handler under straffefrihet og er ansvarlige for hyppige menneskerettighetsbrudd som utenomrettslige henrettelser, tortur og ødeleggelse av private hjem. Retts- og fengselssystemet er preget av treghet, uorden og mangel på gyldige dommer for innsatte (AI 2009). Den menneskelige velferden er svært lav. Problemer som seksuell og sosial diskriminering av kvinner, kjønnslemlestelser, barnarbeid, prostitusjon og trafficking utgjør betydelige samfunnsproblemer og bidrar til å forverre befolkningens velferd.

### **Delkonklusjon**

Analysen tilsier at vilkårene som dannet utgangspunktet for valg av hovedsamarbeidsland ikke kan ha blitt etterfulgt ved valget av Angola, Sudan og Nigeria. Et av formålene med å introdusere kravet om mottakeransvar for den norske bistanden på 1990-tallet var å minke sjansene for bistandsavhengighet og øke sjansene for at bistandsprosjektene ble bærekraftige. For at det skal eksistere reelt eierskap må dermed hovedansvaret for planlegging og gjennomføringen av prosjektet ligge hos mottakerne. Men myndighetenes mangel på forvaltningskapasitet, omfanget av den offentlige korrupsjonen og renteniststrukturene i institusjonene som håndterer petroleumssektoren skaper betydelige risikoer for at bistanden ikke vil føre til de ønskede formålene på lang sikt.

Det er svært lite sannsynlig at bistanden vil tjene befolkningen som helhet på lang sikt under det politiske lederskapet som kontrollerer petroleumssektoren i Angola, Sudan og Nigeria. Frem til nå har ikke petroleumsinntektene kommet befolkningen til gode. Myndighetenes lave forpliktelse til fattigdomsreduksjon og forbedring av befolkningens velferd gjør sannsynligheten svært lav for at dette vil skje gjennom OfU. Siden denne typen bistand avhenger av sterkt mottakeransvar for å lykkes bryter valget av disse landene med forutsetningene for petroleumbistanden.

### **3.2.2 Land på et mellomnivå**

#### **Bolivia**

Den politiske stabiliteten og freden er truet i Bolivia som i moderne har opplevd hyppige politiske omveltninger og maktovertakelser. Siden 2007 har tillitten til og overholdelsen av lover og regler minket. Det er større fare for politisk vold og uro. Det bolivianske samfunnet er geografisk og sosialt polarisert mellom den høylandsbosatte urbefolkningen og mestisoer som bosetter seg i de olje- og mineralrike lavlandsprovinsene (FH 2008). Kampen for å kontrollere landets rike olje- og gassressurser har ofte stått i sentrum for konfliktene. Bolivia produserer både olje- og gass, men siden oljeproduksjonen tilsvarer nasjonalt forbruk eksporteres kun gass (EIA 2009). I 2003 utløste

myndighetenes planer om å eksportere gassressurser til USA en bølge av folkeprotester og mobilisering som i 2005 førte aymaralederen Evo Morales til presidentembetet (FH 2008). Under Morales har Bolivia for tredje gang innledet nasjonalisering av olje- og gass. Kampen for å kontrollere petroleumsressursene, samt endring av grunnloven har ført til store regionale konflikter og sosial uro, og journalister og mediebyråer har blitt utsatt for angrep (AI 2009).

På den positive siden har myndigheten forsterket forvaltnings- og reguleringskapasiteten og effektiviteten i embetsverket er økt. Korrupsjon i offentlig sektor er blant de laveste blant OfU-landene. Bolivia har høyest menneskelig velferd av OfU-landene. Det skyldes i stor grad at helse- og utdanningssituasjonen er bedre enn i de andre landene. En ytterligere forbedring av befolkningens økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter er registrert de siste årene (AI 2009). Likevel lever 62.7 prosent av befolkningen under den nasjonale fattigdomsgrensen, og 23.3 prosent av befolkningen lever for under \$ 1 dagen (UNDP 2007: 239). Urbefolkningen er proporsjonalt sett fattigere, har dårligere helse og har fått nytte mindre av offentlige investeringer (IMF 2001:35).

### **Timor-Leste**

Timor-Leste ble uavhengig i 2002 etter 24 år under indonesisk okkupasjon. Frem til 2004 ble landet styrt av en FN-ledet transisjonsmyndighet som bygde opp infrastruktur, styringsinstitusjoner, og utdannet personale. Mangelen på forvaltningskompetanse er en stor utfordring. Styresettet til Timor-Leste har forverret seg på viktige områder siden 2005. Den offentlige korrupsjonen er forverret, overholdelsen av lover og regler og tilliten til disse har sunket dramatisk, og verdien på WGI-indeksen faller i løpet av de siste fire årene fra 24,8 til 11. I følge WGI sine målinger har rettsikkerheten i landet også dalt dramatisk med 30 prosentpoeng siden 2005. Landet preges fremdeles av en turbulent overgang til demokrati i 1999. Politisk motivert vold mellom politiske fraksjoner har ført til over 100 000 internt fordrevne, som lever under vanskelige økonomiske, helsemessige og sosiale forhold i flyktningleirer rundt hovedstaden Dili (Verdensbanken 2008). Siden 2005 har regimets demokratiske trekk blitt forbedret.

Landet har viktige oljeforekomster, men svak ressurs- og inntektsforvaltning. Siden 2005 har det vært en negativ utvikling i regulering og myndighetseffektivitet. Timor-Leste eksporterer 100 tusen tonn olje daglig, og myndighetene tjener i følge Verdensbanken ca 100 millioner dollar månedlig (Verdensbanken 2008). Ved hjelp av OfU etablerte landet et petroleumsfond i 2005 og frem til juni 2007 hadde landet spart 1,4 milliarder dollar (Verdensbanken 2008). Verdensbanken konkluderer med at økningen av oljeinntekter ikke har generert økonomisk vekst fordi myndighetene ikke er i stand til å benytte seg av inntektene fra Petroleumsfondet på en effektiv måte (Verdensbanken

2008a).

Den menneskelige velferden og kjøpekraften er lav, og fattigdommen omfattende. Det forventes at 21.2 prosent av befolkningen ikke vil overleve 40 år, prosentandelen analfabeter er 49.9 prosent (2007: 239), og 39.7 prosent av befolkningen er arbeidsledig (Verdensbanken 2008). Samtidig er fertilitetsraten blant de høyeste i verden med 7.7 barn per kvinne og barnedødeligheten tilsvarende (Verdensbanken 2008). MR-situasjonen er stabil, men det er utfordringer knyttet til politiets unødige bruk av vold og maktmisbruk, vilkårlige arrestasjoner, og et ineffektivt rettssystem som ikke ivaretar innbyggernes rettssikkerhet (US Department of State 2008).

### **Delkonklusjon**

Myndighetene i begge landene er legitime og ansvarlige ovenfor befolkningen, og dette skaper grunnlag for politisk vilje til å forbedre styresettet og til å arbeide for bistandens formål. Det er likvel høy risiko som skaper utfordringer for bistandens suksess. Landene er preget av et høyt politisk konfliktnivå og lite stabilitet i den offentlige sektoren. Styresettet i Bolivia og Timor-Leste er svært svakt og forvaltningskapasiteten begrenset.

Rentenisme i den offentlige sektoren er et problem i Timor-Leste; korrupsjonen er høy og stiger siden 2005. Lav forvaltningskapasitet og politisk uro skaper risiko for at implementeringen av den komplekse petroleumbistanden ikke vil skje i forhold til målsetningene. Særlig er dette tilfellet i Timor-Leste der styresettindikatorne er forverret i løpet av de siste fire årene. Myndighetene har ikke evnet å forbedre befolkningens økonomiske situasjon i Timor-Leste, denne er svært prekær på tross av et høyt eksportvolum av petroleum og høye oljeinntekter. Siden forvaltningskapasiteten er svært lav er ikke myndighetene i stand til å benytte seg av Petroleumsfondet og av de mulighetene petroleumsinntektene gir til å generere økonomisk vekst. Dette kan implisere at dette virkemiddelet som ble etablert gjennom Olje for Utvikling ikke rettet seg til den lokale konteksten. Finanssparing gjennom oljefond er kanskje ikke det mest egnede måten å muliggjøre økonomisk utvikling som kommer befolkningen til gode i Timor-Lestes tilfelle.

Analysen tilsier at landene har blitt valgt ut på grunnlag av kriteriene. Det eksisterer politisk vilje i begge landene til å etablere et godt styresett og til at petroleumsinntektene skal komme befolkningen til gode. Imidlertid er det uklart i hvilken grad risikovurderingene har tatt sikte for kapasitetsproblemer. Mangelen på forvaltningskompetanse skaper solide utfordringer for at bistanden vil fungere slik den er planlagt som eksempelet med Petroleumsfondet i Timor-Leste viser. Det politiske konfliktnivået skaper også utfordringer.



### **3.2.3 Land med høyere skår på indikatorene**

#### **Ghana**

Ghanas politiske historie etter uavhengigheten i 1957 domineres av undertrykkende og brutale militærdiktaturer, etniske konflikter, politisk ustabilitet og en negativ samfunnsutvikling (FH 2008). Ghana gjennomgikk en relativ vellykket transisjon til demokrati i 1992 når John Rawlings, diktatoren som styrte Ghana i mer enn tjue år, ble valgt til statsoverhode ved det som ble ansett for å være et relativt fritt og rettferdig valg. I 2000 ble regjeringsmakten for første gang i Ghanas historie overdratt til opposisjonen gjennom demokratiske mekanismer. I løpet av fjoråret ble den politiske stabiliteten forverret, men valget til presidentembetet i januar 2009 skjedde på rolig vis og makten ble overdratt til opposisjonskandidat John Atta Mills. Siden 2005 har indikatorene for Ghanas styresett holdt seg på et jevnt og stabilt nivå. Siden 1996 er den politiske styringen forbedret betydelig. Ghana har lavest offentlig korrupsjon av OfU landene, men korrupsjonen er fremdeles høy og det er lite transparens i privat og offentlig sektor (FH 2008). Rettssikkerheten ivaretas ikke av et tregt rettssystem, og det er ikke tatt skritt for å fjerne dødsstraff (AI 2009).

Selv om den politiske og sivile situasjonen ble kraftig forbedret i løpet av 1990-tallet gjenstår de sosiale kostnadene av militærdiktaturene. Fattigdommen er høy og den menneskelige velferden lav: nesten 40 prosent befolkningen lever under den nasjonale fattigdomsgrensen, og så mye som 78 % av befolkningen overlever på 2 dollar om dagen (UNDP 2007: 239). Det estimeres at en fjerdedel av befolkningen ikke har tilgang til rent drikkevann.

Ghana er rik på naturressurser som gull, diamanter, bauxitt og i 2007 ble det funnet store oljeforekomster på den ghanesiske kontinentalsokkelen (EITI 2009). Oljeproduksjonen er fremdeles i oppstartsfasen og Ghana er fremdeles nettoimportør av petroleum (EIA 2009). På tross av dette øker uroen hos NGO og observatører for om Ghanas svake institusjoner og skjøre demokratiet kan klare å styre unna ressursforbannelsen (Moss 2009).

#### **Madagaskar**

Madagaskars demokratiske regime er skjørt og preget av politisk uro og vold. I 2007 økte presidenten makten i presidentembetet og landet dreide på nytt i autoritær retning (FH 2008). Madagaskar ble styrt under militære diktaturer fra uavhengigheten i 1960 og frem til demokratiet ble forsøkt innført i 1991. Madagaskars styresett er stabilt, men noen dimensjoner har blitt forverret siden 2005. Den politiske stabiliteten ble vesentlig forverret mellom 2005 og 2008. Urolighetene

som skal ha blitt utløst av en avtale om å leie ut svært lukrative jordområder for en veldig lav pris til det sørkoreanske selskapet Daewoo Logistics endte med at president Marc Ravalomanana ble fratatt makten i et militærstøttet statskupp i mars (Parker 2009). Det forventes nyvalg i slutten av 2010. I løpet av de siste årene er Madagaskars styresett blitt forverret ved en svakere etterlevelse av rettsstatsprinsipper, og dalende effektivitet og kvalitet i den offentlige forvaltningen (WGI 2009).

Etniske skillelinjer og diskriminering skaper betydelig sosial uro (FH 2008), fattigdommen er høy og den menneskelige utviklingen moderat. Overveldende 85 prosent av befolkningen overlever på 2 dollar om dagen og halvparten av befolkningen har ikke tilgang til rent drikkevann (UNDP 2007: 239). Størstedelen av de fattige bor på landsbygden, og landets makroøkonomiske situasjon er ustabil (Verdensbanken 2008). Det har vært gjennomført utforskning etter petroleum siden 1945, men det ble ikke funnet kommersielle funn før i 2007 da Total fant tungolje i sand. Leteaktiviteten fortsetter i flere blokker både på land og til havs. På grunn av relativt få reserver er ikke landet preget av ressursforbannelsen og oljeavhengighet

### **Mosambik**

Mosambik endte en 16 år lang borgerkrig i 1992 og har siden det første frie valget i 1994 gjennomgått tre runder av hovedsakelig fredelige nasjonale og lokale valg. Regjeringsvalgene er vunnet av det styrende partiet siden uavhengigheten fra Portugal i 1975, FRELIMO. Internasjonale observatører bekrefter tilfeller av valgfusk, men denne anses for å være såpass begrenset at demokratiet anses som stabilt (FH 2008). Den politiske situasjonen er forbedret siden 2005. Madagaskar er rikt på mineraler. I løpet 2008 ble det funnet gassforekomster som kan utgjøre betydelige kommersielle inntekter, men virksomheten er fremdeles i startfasen (EITI 2009).

Effektiviteten i statsforvaltningen og kvaliteten i regulering og i statens kontrollinstanser er forbedret siden 2005. Den økonomiske vekstraten holdt seg på 8 prosent mellom 1997 og 2003 og er fremdeles høy (Verdensbanken 2008). Selv om veksten har forbedret levestandarden er den menneskelige velferden fremdeles lav. Nesten 70 prosent av befolkningen lever under den nasjonale fattigdomsgrensen og over 60 prosent av befolkningen er analfabeter (WDR 2007: 240). Den økonomiske situasjonen er likevel sårbar: nesten 50 prosent av statens inntekter er direkte utenlandsk bistand (FH 2008). Menneskerettighets- og rettssikkerhetssituasjonen er sårbar som følge av sikkerhetsstyrkers stadige overgrep, utenomrettslige drap, tortur og vilkårlige arrestasjoner. Politiet og militæres overgrep blir sjeldent etterforsket (AI 2009).

## **Uganda**

Det ble påvist petroleumsressurser på ugandisk territorium i midten av 1990-tallet og for øyeblikket pågår det leteborring og seismiske undersøkelser. Uganda er rik på mineraler som gull og diamanter. Siden 2000 hatt Ugandas gjennomsnittlige årlige vekstrater ligget på 7 prosent, men inntektsulikheten er høy og BNP per innbygger svært lav. Ugandas menneskelige utvikling er lav og som i de fleste andre av OfU-landene er fattigdommen høy og konsentrert i rurale områder (Verdensbanken 2008).

Ugandas maktstruktur er personsentrert og militæret har politisk innflytelse blant annet gjennom sete i nasjonalforsamlingen (FH 2008). Myndigheten truer ytringsfriheten og pressefriheten, og sikkerhetsstyrker er ansvarlige for tortur og dårlig behandling av fanger. Vold mot kvinner og barn er et omfattende problem (AI 2009). Fra begynnelsen av 2000-tallet har det politiske systemet gradvis blitt liberalisert og det har vært en forbedring av organisasjonsretten og ytringsfriheten. I løpet av de siste fire årene har den politiske stabiliteten og etterlevelsen av rettsstatsprinsipper blitt betydelig forbedret. Sikkerheten økte i nord-Uganda som følge av fremskritt i fredsforhandlinger mellom myndighetene og The Lords Resistance Army (LRA) i 2008. Forhandlingene har som formål å ende en over 20 år lang konflikt, men ved slutten av året hadde partene ikke undertegnet en bindende fredsavtale (AI 2009). Uganda har en lang konflikt med nabolandet Kongo på grunn av ugandisk okkupasjon av et mineralrikt kongolesisk område. Myndighetene er fremdeles tilknyttet militære grupperinger som står bak trusler mot politiske opponenter (FH 2008).

## **Vietnam**

Siden slutten av Vietnam-krigen i 1975 har Vietnams Kommunistiske Parti (CPV) styrt på autoritært vis. Ytringsfriheten og organisasjonsretten er svært begrenset og politisk mobilisering slås hardt ned på (AI 2009). Siden 2005 har demokratiske rettigheter blitt ytterligere forverret. Menneskerettighetssituasjonen utfordres sterkt av myndighetenes sensur og politiske kontroll. Politiske aktivister utsettes for forfølgelse og hets og det estimeres at minst 30 politiske dissidenter har blitt dømt til langvarige fengselsstraffer siden 2006 (AI 2009).

Vietnam hadde en planøkonomi frem til 1985, da en sosialistisk orientert markedsøkonomisk modell ble introdusert som kombinerte trekk av markedsøkonomi med en sterk statlig regulering og styring over økonomien. Reformene førte til økt økonomisk vekst, og mellom 1992 og 2006 sank fattigdommen fra 58.1 prosent til 16 prosent (Verdensbanken 2008). I 2001 innførte Kommunistpartiet en tiårig økonomisk plan som ytterligere introduserer markedsmekanismer. Landet har årlige vekstrater på ca 7 prosent, men er fremdeles preget av Vietnamkrigen. Siden 1986

har landet opplevd stabil økonomisk vekst. Vietnam startet petroleumsutvinning med støtte av Sovjetunionen på 1980-tallet, og landet mottok petroleumsbistand av Norge for første gang på 1980-tallet. I løpet av de to siste tiårene har Vietnam utviklet seg til å bli en stor aktør og leverandør til det sørøstasiatiske markedet (EIA 2009). Produksjonen på den vietnamesiske sokkelen kontrolleres av statsoljeselskapet Petrovietnam.

Den menneskelige utviklingen er høy og BNP per innbygger er høyest av OfU-landene. Likevel preges Vietnam av sosial ulikhet mellom urbane sentre og rurale områder (FH 2008). Spesielt er etniske minoriteter i Vietnam utsatt for fattigdom og sosiale problemer (Verdensbanken 2008). Vietnams offentlige sektor er utsatt for korrupsjon og maktmisbruk (FH 2008), og landet skårer lavt på CPI med verdi 2.6. I følge WGI er medbestemmelsesrett og ansvarlighet det svakeste aspektet ved Vietnams styresett.

### **Delkonklusjon**

Ghana, Madagaskar, Mosambik og Uganda har de høyeste verdiene i styresettindikatorerne. Landene har høyest demokratisk stabilitet og legitimitet blant OfU-landene og høyest politisk stabilitet. Forvaltningskapasitet er høy og Ghana og Madagaskar har minst korrupsjon i offentlig sektor blant OfU-landene. Vietnam har relativt høye verdier på styresettindikatorerne, men det er vanskelig å argumentere for at Vietnam oppfyller vilkåret om respekt for menneskerettighetene og rettssikkerhet for befolkningen. De politiske og sivile rettighetene er sterkt begrenset og det er få tegn på en forbedring av situasjonen. Samtidig har regimet lyktes med å øke befolkningens økonomiske velferd. Store deler av befolkningen har økt levestandarden betraktelig og fattigdommen faller. Kjøpekraften i Vietnam er høyest blant OfU-landene. På tross av Vietnams autoritære regime er det likevel høy sannsynlighet for at bistanden vil tjene befolkningen på lang sikt. Regimets arbeid for å øke den økonomiske veksten blir satt i sammenheng med utviklingspolitiske planer. Den politiske situasjonen i Uganda er også anstrengt. Regimet har autoritære trekk og befolkningens politiske rettighet og sivil frihet begrenset. Samtidig er det store utfordringer som må forsøres før den økonomiske velferden til befolkningen forbedres.

Den politiske situasjonen i de øvrige landene er bedre, men befolkningens velferd betraktelig lavere. Den ekstreme fattigdommen er høy og mulighetene til å forbedre levestandarden er få for den fattige befolkningen. Myndighetene er i stor grad demokratiske og ansvarlige ovenfor sine befolkninger, men de har ikke lyktes med å generere bred økonomisk vekst og øke befolkningens velferd. Særlig er dette problematisk i Mosambik og Madagaskar der myndighetene har vist svake evner til å forbedre den makroøkonomiske styringen og til å føre en velfungerende

utviklingspolitikk. Dette kan utgjøre høy risiko for at bistanden ikke fører til de ønskede formål på lang sikt. Særlig skiller Mosambik seg ut på grunn av høy offentlig korrupsjon og lav kapasitet. Sammen med myndighetens manglende evne til å redusere fattigdommen og føre en utviklingsfremmende politikk kan dette føre til høy risiko for at bistanden ikke vil fungere etter forutsetningene. Disse faktorene kan bidra til å svekke prosjektets bærekraft. Det er dermed usikkert om disse aspektene ble lagt særlig tyngde ved valget av Mosambik som hovedsamarbeidsland.

Resultatene av analysen tilser at disse landene har blitt valgt på grunnlag av vilkårene. Selv om det er betydelige økonomiske og politiske problemer er det tegn til forbedringer i disse landene. Forutsetningene for at bistanden vil føre til de ønskede resultatene er tilstede men betydelig svakere i Mosambik enn i de andre landene.

### **3.2.4 Betydning av resultatene i forhold til vilkår for valg av land**

Alle landene i Olje for utvikling har svake styresett, med delvis unntak av Ghana. Indikatorene er høyere i Ghana, Madagaskar, Mosambik, Vietnam og Uganda, men også her er det store utfordringer. Landenes generelle styresett er svake og statene preges av mangel på kapasitet, kompetanse og klare rolledelinger mellom institusjoner og aktører i offentlige institusjoner. Korrupsjonsproblematikk, nepotisme og rentenisme utfordrer styresettet i OfU-landene. Det er tidkrevende å utvikle et godt styresett og de fleste OfU-landene har i en tiårsperiode frem til 2005 beholdt stabilt svake styresett. Forvaltningskapasiteten er derfor svært lav i OfU-landene, og dette kan by på store utfordringer for implementeringen av bistanden.

Den politiske situasjonen er også svært ustabil i OfU-landene. Dette bidrar til å svekke myndighetenes evne til langsiktig politisk og økonomisk planlegging og andre nøkkelfunksjoner for myndighetene. Den helhetlige politiske og sivile situasjonen samt menneskerettighetssituasjonen er utfordrende i alle OfU-landene. Flertallet av landene preges av militarisering og voldelige konflikter. Situasjonen er mest utfordrende i Sudan, Vietnam og Angola der politiske rettigheter og sivil frihet nærmest er fraværende. Resultatene av analysen viser at den politiske situasjonen ikke er forbedret i disse landene siden 2005. Ghana og til en viss grad Bolivia og Mosambik skiller seg positivt ut med høy politisk og sivil frihet. Også her er den politiske situasjonen skjør, men i disse landene har den menneskelige velferden blitt forbedret betraktelig. Samtlige OfU-land preges av inntektsulikhet og andre forskjeller i utvikling mellom befolkningen bosatt i urbane og rurale områder. Befolkningen som er bosatt i distriktene er sosialt ekskludert, fattigere, har dårligere helse, dårligere levekår og færre muligheter for sosial mobilisering. Et flertall av landene er i tillegg preget

av etniske og religiøse konflikter som påvirker den politiske stabiliteten på en negativ måte.

Konklusjonen av analysen er at vilkårene om landenes styresett, politiske og økonomiske situasjon ikke kan ha blitt særlig vektlagt ved valget av Angola, Nigeria og Sudan som hovedsamarbeidsland. Disse landene hadde svært lave verdier på styresettindikatorerne og førte ikke i praksis en fattigdomsreducerende politikk. Rettsstatsprinsipper ble i alle tilfeller grovt overkjørt, i flere tilfeller har myndighetene vært ansvarlige eller støttet menneskerettighetsbrudd eller/ og politisk motivert vold. Forvaltningskapasiteten, kvaliteten og effektivitet til landenes statsforvaltninger er svært svake. Uavklarte rolle- og ansvarsdelinger mellom institusjoner og mangel på ansvarlighet og transparens er ytterligere områder som bidrar til å svekke styresettet i disse landene. Det politiske eierskapet i disse landene er lavt og det er høy risiko for at eksterne faktorer kan påvirke implementeringen av bistanden i en negativ retning. I OfUs vilkår for samarbeid ble det uthevet at transparens og antikorrupsjon ville bli særlig vektlagt når landenes styresett ble evaluert. Resultatene av styresettindikatorerne viser at disse landene ikke viste veldokumentert godt styresett i 2005.

Timor-Leste og Mosambik skiller seg ut med svært lave nivåer av mottakeransvar. Disse landene er preget av særlig lav forvaltningskapasitet, høyt offentlig korrupsjonsnivå, og av manglende evne til å føre en fungerende fattigdomsreducerende utviklingspolitikk. Dette kan utgjøre en betydelig risiko for at bistanden ikke fungerer etter forutsetningene. Jeg konkluderer med at valget av Timor-Leste og Mosambik ble gjort i forhold til vilkårene, men at risikoen er høy for at bistanden ikke vil fungere slik den er ment.

De øvrige landene har svake verdier i styresettindikatorerne. Styresettene er særlig preget av høy korrupsjon og transparens- og ansvarlighetsproblematikk. Generelt sett er statens forvaltningskapasitet og effektivitet svak eller moderat, men flere av landene har forbedret situasjonen i løpet av de siste årene. Den politiske situasjonen er anspent i de fleste landene, men i de fleste landene er befolkningens politiske rettigheter skjøre og den sivile friheten utsatt på viktige områder. Befolkningens fattigdom og velferd er lav i alle land, med delvis unntak av Bolivia og Ghana. Den politiske stabiliteten er høyere i disse landene og demokratiske rettigheter og sivil frihet mer utbredt. Et viktig unntak er Vietnam, der politiske rettigheter og sivil frihet er strengt begrenset.

Verdiene på indikatorerne til Bolivia, Ghana, Madagaskar, Uganda, og Vietnam viser at sannsynligheten er høyere for at det eksisterer en større grad av eierskapet i disse landene og at forutsetningene for at bistanden vil fungere er bedre er tilstede. På bakgrunn av resultatene kan det

konkluderes med at styresettvilkårene og de politiske og økonomiske vilkårene er akseptable eller på vei til forbedring i disse landene. Konklusjonen er dermed at valget av disse landene som hovedsamarbeidsland samsvarer med vilkårene.

### **3.4 Betydning av resultatene i forhold til bistandens formål**

Målsetningene til OfU i de ulike landene er forskjellige. Mens målsetningene i Bolivia, Ghana, Nigeria, Sudan og Vietnam har en sektorbegrenset og teknisk innfallsvinkel er formålet med bistanden i Angola, Madagaskar, Mosambik, Timor-Leste og Uganda at den skal føre til økt velferd for hele befolkningen. Målsetningene samsvarer derfor ikke nødvendigvis med formålet til norske myndigheter. Fra norsk side er formålet med bistanden «å assistere utviklingsland i deres forsøk på å forvalte petroleumsressurser på en måte som genererer økonomisk vekst, fremmer hele befolkningens velferd, og som samtidig er miljømessig bærekraftig» (Norad 2008: 74, min oversettelse). Disse målsetningene er ikke nedfelt i alle samarbeidsavtalene.

Fordi programmet er etterspørselsdrevet og behovene i landene er ulike er målsetningene i landene forskjellige selv om de er plassert innenfor formålsrammene som norske myndigheter legger til grunn for petroleumbistanden. OfU kan ses som en kompetanseparaply som inneholder ulike tiltak for å forbedre forvaltningen av petroleumssektoren, og samarbeidslandene trenger ikke å forplikte seg til å implementere alle disse tiltakene, derimot kan mottakerne velge ut de delene som best samsvarer med lokale forhold, prioriteringer og behov. Etterspørsel er det sentrale nøkkelbegrepet i OfU, og de ulike målsetningene formes derfor innenfor rammene av programmet etter mottakeres ønsker. Samarbeidsavtalene i OfU varierer derfor etter lokale forhold og etterspørsel.

Intensjonsavtalene mellom norske myndigheter og myndighetene i Angola, Madagaskar, Mosambik, Timor-Leste og Uganda stadfester at målsetningen med petroleumbistanden er å bidra til å øke befolkningens velferd. Dette vil si at formålet med bistanden i disse landene samsvarer med formålet til OfU.

Situasjonen er imidlertid mer problematisk i Angolas tilfelle. Myndighetene i Angola bekrefter at samfunns målet til OfU er at petroleumsressursene på lang sikt skal øke befolkningens velferd. Men valget av Angola skjedde ikke på bakgrunn av vilkårene og dette kan svekke kraften i intensjonen. Myndighetene er autoritære, staten har rentenistiske trekk, det er betydelig offentlig korrupsjon, det er lite transparens i petroleumsvirksomheten, og der myndighetene ikke fører en fattigdomsreducerende politikk vil dette utgjøre risiko for at bistanden ikke fører til de ønskede

målsetninger.

Intensjonsavtalene mellom norske myndigheter og myndighetene i Bolivia, Ghana, Nigeria, Sudan og Vietnam har en petroleumsteknisk innfallsvinkel og inkluderer ikke langsiktige politiske målsetninger. I disse samarbeidsavtalene stadfestes det at formålet med bistanden er en kapasitetsøkning av landenes petroleumssektor. Myndighetene uttaler seg ikke om en bedre fungerende petroleumsvirksomhet vil komme landets befolkning til gode. At slike mål ikke spesifiseres behøver ikke å bety at bistanden ikke vil komme befolkningen til gode på lang sikt, men det er heller ikke en selvfølge den på lang sikt vil komme befolkningen som helhet til gode.

Denne ambivalensen behøver ikke å være problematisk der myndighetene er ansvarlige ovenfor befolkningen og der det føres en utviklingspolitikk. I slike tilfeller er sannsynlighet større for at bistanden på lang sikt likevel vil komme befolkningen til gode. Dette er tilfellet i Bolivia og Ghana. Unntaket er Nigeria, Sudan og Vietnam. Som det ble diskutert i forrige seksjon har myndighetene i Vietnam ført en økonomisk politikk som har ført til større økonomisk forbedring. Sannsynligheten er større for at programmet i Vietnam vil fungere etter formålene til OfU selv om regimets autoritære trekk skaper usikkerhet. Ambivalensen i forhold til bistandens formål blir mer problematisk i tilfeller der myndighetene er autoritære, institusjonene har rentenistiske trekk, korrupsjonen i offentlig sektor er stor, det er lite transparens i petroleumssektoren, og der myndighetene ikke fører en fattigdomsreducerende politikk. Sudan og Nigeria har disse kjennetegnene.

Norsk bistand skiller mellom mål på tre ulike nivåer: ferdigstilte aktiviteter (outputs), brukereffekter (outcome) og samfunnseffekter (impact) (Nordhaug 2009). OfU har størst påvirkningsmulighet på det første og mest direkte nivået, altså på det som defineres som output-nivået. Output består av bistanden OfU yter selv direkte til partnere, som teknisk assistanse, rådgivning og opplæring (Norad 2008a: 10). Målsetningene i dette nivået består av aktiviteter og programmer som er planlagt gjennomført.



**Tabell 5: Formål med bistandssamarbeidet og samarbeidsinstitusjoner**

Land	Målsetninger	Samarbeidsinstitusjon
Angola	Promote improved management of national petroleum resources as one of the tools for sustainable economic and social development in Angola. This includes improving the capability to exercise regulatory control and to develop policies and strategies to ensure better administration of the Angolan petroleum resources.	Ministry of Petroleum (MINPET)
Bolivia	Forbedre forholdene for å bedre utnyttningen av olje- og gassressurser, som inkluderer forskjellige aktiviteter i hydrokarbonsektoren og den institusjonelle styrkingen av sektoren.*	Ministry of Hydrocarbons and Energy (MHE)
Ghana	Short-term cooperation will involve assistance in establishing a petroleum policy and implementation plan (master plan).  Long-term assistance will involve assistance in competence and capacity building within resource, revenue and environmental governance.	The Office of the President, Ministries, Ghana National Petroleum Corporation (GNPC)
Madagaskar	Enable Madagascar to utilize its petroleum resources to generate economic growth and welfare for the population in general and in an environmentally sustainable manner.	Office of National Mines and Strategic Industries (OMNIS), Malagasy Ministry of Finance and Budget (MFB), National Office for the Environment in Madagascar (ONE)
Mosambik	Strengthen the administration of the petroleum resources to enhance economic development and welfare in Mozambique. Further develop the administrative capacity related to petroleum resource management.	National Petroleum Institute (INP)
Nigeria	Establish a base for transfer of knowledge and experience between Norway and Nigeria. The long-term institutional cooperation will support development and control within the oil and gas sector. The programme will cover petroleum methodology for administration and technology. A strategy based on existing policy, structure for administration and technology is established.  There is need for support to assure the full implementation of the issued regulations and guidelines. It is important to ensure that the skills transferred both at the organizational and individual level are put to use.	Department of Petroleum Resources (DPR)

Kilder: Norad (2008): Olje for Utvikling årsrapport 2007-2008, \*MoU (2007): Memorandum en cooperación técnica en materia de energía entre la República de Bolivia y el Reino de Noruega, min oversettelse.

Målsetningene består av de intenderte mellomliggende effektene av bistanden (Norad 2008a: 10). Det er på dette nivået at de mest direkte effektene av bistanden vil være synlige (Nordhaug 2009). Siden formålet til OfU er å forbedre styresettet i forvaltningen av petroleum skal resultatene reflekteres i endrede rutiner i institusjoner og i beslutningsprosesser. Det er dette som kalles brukereffekter, eller outcome-nivå. På dette nivået er det vanskeligere for OfU å kontrollere at resultatene nås fordi eksterne faktorer også påvirker implementeringen av programmet (Nordhaug 2009). Slike eksterne faktorer kan være politiske prosesser og politiske vurderinger. OfU har kun en rådgivende funksjon og det er aktører i samarbeidslandene som tar beslutninger. I Norads manual om resultatstyring av bistand slås det fast at hensikten med å definere klare målsetninger er at disse

skal hjelpe styrerne å holde seg fokusert på det som teller til syvende og sist: effektene av deres inngripen på mennesker og systemer (Norad 2008a: 10). Med andre ord er det viktig for donorer å huske at målsetningene på outcome-nivå ikke er det endelige formålet med bistanden, men at bistanden på dette nivået skal føre til at formålene kan realiseres.

Formålet med bistanden ligger på et såkalt impact-nivå, og består av langsiktige ønskede forbedringer i samfunnet (Norad 2008a: 11). OfU kan ikke påvirke disse målene direkte for dette er langsiktige mål av bistanden som vil påvirkes av en rekke eksterne faktorer. Slike eksterne faktorer, eller risikoer, kan være relaterte til politiske, institusjonelle, økonomiske, miljømessige, sosiale eller teknologiske forhold (Norad 2008a: 11). Målet om jevnere fordeling av petroleumsressursene, om å generere økonomisk vekst, om at veksten skal komme befolkningen som helhet til gode, og om at petroleumsvirksomheten skal være miljømessig bærekraftig er målsetninger på impact-nivå.

Ved å legge til grunn Norads skille mellom ulike nivåer av målsetninger vil en vurdering av om implementeringen av OfU samsvarer med formålet avhenge av hvilket nivå man observerer. Resultatoppnåelsen vil med all sannsynlighet være størst der den direkte påvirkningen er størst, det vil si på output- og delvis på outcome-nivå. Dette bekreftes av Nordhaug fra Olje for Utvikling, som gir som eksempel at hyppige regimeendringer ofte skaper utfordringer i å nå de mer langsiktige målene av programmet. Selv om de langsiktige målene som regel ikke er direkte påvirkbare av OfU så er det likevel et ønske for OfU og norske myndigheter å ha ambisiøse mål, der de ulike nivåene av resultatkjeden henger sammen. Det vil si at det skal kunne sannsynliggjøres at dersom outcome-resultatene nås, så vil også impact-resultatene inntreffe (Nordhaug 2009).

I tilfeller der det eksisterer politisk eierskap og der ekstern risiko er lavt vil sannsynligheten for at bistanden vil føre til ønskede resultater også på impact-nivå være rimelig. Resultatene av analysen viser at styresettet i Ghana og Madagaskar hadde høyest verdier. Samtidig var den politiske situasjonen i Ghana mest stabil, og dette tyder på at det politiske eierskapet og bærekraften til prosjektet vil være størst her. Madagaskar hadde lavere nivå av politisk stabilitet. Styresettindikatorene var relativt høye i Vietnam, Uganda og Mosambik, og den politiske stabilitet var også høy med unntak av i Uganda. Dette tyder også på at bærekraften til bistanden kan være lovende. Det er selvfølgelig ekstern risiko i disse landene, og som vi så er alle preget av et relativt høyt konfliktnivå og styresettutfordringer. Dette eksemplifiseres med Madagaskar, der en politisk konflikt som hadde ulmet lenge eskalerte betydelig i løpet av våren 2009 og kulminerte med statskupp. Den norske bilaterale bistanden til landet ble stoppet som følge av statskuppet.

**Tabell 5 (fortsettelse): Formål med bistandssamarbeidet og samarbeidsinstitusjoner**

Land	Målsetninger	Samarbeidsinstitusjon
Sudan	<p>The objective of the cooperation is to support the efficient and environmentally sustainable development of petroleum resources in Sudan on the basis of good governance, transparency and respect for human rights and with the aim of avoiding corruption. Norwegian assistance will take place on the national level as well as towards the Government of Southern Sudan in conformity with the objectives of the CPA.</p> <p>The focus of the cooperation will be on making the Sudanese petroleum administration, including institutions such as the Sudanese Petroleum Corporation, more efficient and thereby achieve a more efficient and environmentally sustainable petroleum industry. The work should include evaluations of existing frame conditions for the petroleum sector including policies, laws, rules and regulations.<sup>2</sup></p>	Government of National Unity (GoNU), Government of Southern Sudan (GoSS), Sudanese Petroleum Corporation
Timor Leste	<p>The goal of the project is to assist the Government in Timor-Leste in managing the petroleum activities in such a way that the petroleum sector delivers the greatest possible benefit to the people of Timor-Leste.</p> <p>The purpose is to increase competence and capacity of the authorities of Timor-Leste such that the public sector can manage all petroleum activities, in particular within technical, legal, health, safety and environment (HSE) compliance, and in revenue management.</p>	Timor-Leste State Secretariat for Natural Resources (SERN), Timor-Leste Ministry of Finance (MoF), Timor-Leste State Secretariat for the Environment (SEMA)
Uganda	<p>The main goal is to ensure that possible petroleum resources are managed in a way that contributes to sustainable development of the national economy and welfare for the people of Uganda.</p> <p>The objective is to strengthen the administrative functions for policy, legislative and institutional framework based on experiences from Norway and other petroleum development areas with challenges similar to those in Uganda. The programme is also responsible for strengthening the planning and regulatory functions in the PEPD and to study the conditions necessary for commercial development of oil and gas in Uganda.</p>	Ministry of Energy and Mineral Development (MEMD), Petroleum Exploration and Production Department (PEPD)
Vietnam	<p>Ensure that the Vietnamese Authorities dealing with the management of energy resources have a comprehensive knowledge of the total petroleum resources of the country and that they use this knowledge at management policy/policy level for overall strategic planning for the further development of the energy sector.</p> <p>Establish a sustained process for further development of HSE management in the Vietnamese oil and gas industry to minimize the risks of personnel injuries, major accidents and environmental damage.</p>	Petrovietnam (PV)

Kilder: Norad (2008): Olje for Utvikling årsrapport 2007-2008, <sup>2</sup>MoU (2008): Memorandum of Understanding between the Norwegian Ministry of Foreign Affairs and the Sudanese Ministry of Energy and Mining regarding cooperation within the Petroleum Sector

I tilfeller der det politiske eierskapet er svakt og der det eksterne risikonivået er høyt, er det derimot mindre sannsynlig at bistanden vil føre til formålet på impact-nivå. Resultatene fra analysen viser at valg av land ikke blir foretatt på grunnlag av de vilkårene som skulle sikre høy innvirkning av bistanden og et effektivt samarbeid. Dermed er gjenstående operativt vilkår at den politiske vilje til

godt styresett i petroleumssektoren må kunne dokumenteres. Med grunnlag i analysen foretatt i foregående kapittel er det grunn til å tvile på om dette i realiteten kan være en avgjørende faktor ved valg av alle langsiktige samarbeidsland. Flesteparten av OfU-landene skåret dårlig på styresettindikatorerne og noen tilfeller er det stor usikkerhet rundt landenes vilje til godt styresett. Analysen viser at landene som skilte seg ut med spesielt lave verdier på styresettindikatorerne var Angola, Sudan og Nigeria. Den politiske situasjonen er også anstrengt i disse landene, og dette kan by på utfordringer for implementering av bistanden.

På samme måte ble det i analysen identifisert forhold i noen land som kan komme til å utgjøre store risikoer og påvirke implementeringen av bistanden på en negativ måte. Fraværet av en politisk økonomisk analyse i forkant av samarbeidet fører til at bistanden ikke rettes mot områdene der behovet for en forbedring av skadelige rutiner og praksiser i petroleumssektoren er størst. Disse forholdene kan tyde på at det fra OfU sin side ikke nødvendigvis anses som realistisk at de mest ambisiøse målsetningene vil nås i noen land.

### **3.4.1 Sårbarhet og risiko**

I Norads manual om resultatstyring av bistanden hevdes det at donoren har ansvar for å forsikre seg om at risikoene ikke er så høye at det er fare for at bistandens målsetningene ikke vil oppnås (Norad 2008a: 18). Kjernen i donorers ansvar for risikostyring er å identifisere, analysere og reagere på interne eller eksterne faktorer som kan hindre implementering eller ha en negativ påvirkning på oppnåelsen av resultater (Norad 2008a: 18).

Interne risikoer som kan påvirke resultatene og måloppnåelsen er «faktorer under programmets kontroll som kan forhindre suksess, som korrupsjon, menneskelig og finansressurs kapasitet, forvaltningskapasitet, insentivstrukturer, ansvarlighet og transparens og motivasjonen til ansatte» (Norad 2008a: 11).

OfU forholder seg til muligheten for at implementeringen av programmets målsetninger er utsatt for ekstern risiko (Nordhaug 2009). I tillegg til politiserte embetsverk og hyppige regimeendringer opplever OfU at de største utfordringene for implementering og oppfølging av programmet er manglende kapasitet, kompetanse og avklaring av roller. Landene er også ofte gjennomsyret av korrupsjon og nepotisme (Nordhaug 2009). Det er stor variasjon i forvaltningskapasiteten mellom landene, og den er klart større i noen land enn andre. Mangel på forvaltningskapasitet kan bestå av mangel på ren kompetanse, grunnleggende mangler på infrastruktur, og uklare rolleavklaringer

mellom ulike institusjoner og aktører. Ofte sitter et oljeselskap med reguleringsmyndighet over sektoren og regulerer seg selv. For OfU vil det ofte være urealistisk å bistå med å bygge opp institusjoner, men viktig bistand kan være å bidra til å avklare rolledelinger. Uten en klar rolledeling er det ikke mulig å ansvarliggjøre beslutningstakere. Tilnærmingen til OfU er på dette området basert på den norske erfaringen og viktigheten av å ha rolledelinger mellom ulike institusjoner (Nordhaug 2009). Det legges også særlig vekt på å forsterke reguleringskapasitet (Nordhaug 2009).

Bistanden rettes mot landenes Olje- og gassdepartement og/eller til deres statlige oljeselskap. I Ghana, Madagaskar, Timor-Leste og Uganda er flere institusjoner innblandet. I de andre landene er programmet forankret i en enkelt institusjon. Dette kan utgjøre en svakhet for programmets bærekraft, da det spesielt i tilfeller med lite politisk eierskap ble anbefalt å forankre programmet bredt for å sikre best mulige resultater. At programmet ikke er forankret bredt i situasjoner med lite eierskap som i Angola og Nigeria kan derfor vise seg å bli problematisk i forhold til å oppnå de planlagte målsetningene.

Angola ble brukt som eksempel i DEA sin evalueringsrapport om norsk petroleumbistand. Målsetningen med evalueringen var å identifisere og dokumentere tidligere erfaringer for på denne måten å bidra til en forbedre kvaliteten til assistanse til sektoren under Olje for Utvikling (Flemming m.fl. 2007: 2). I rapporten ble det understreket at bistanden til landet hadde mislyktes på viktige områder fordi den sterkt hierarkiske tradisjonen i embetsverket sammen med et veletablert nasjonalt system for petroleumsforvaltning, sammen med en lav forpliktelse til den norske petroleumsrelaterte bistanden til sammen skapte sterke hindre for en effektiv implementering av bistanden (Flemming m.fl. 2007: 2). DEA konkluderer også med at den norske petroleumbistanden i for liten grad relateres til andre overordnede mål i den norske utviklingspolitikken som fattigdomsreduksjon, og at selv om den norske forklaringen er at petroleumbistanden er ment å føre til økonomisk utvikling og på den måten til fattigdomsreduksjon, så hevder Flemming og medforfatterne at det fra norsk side sjeldent har blitt satt nok krefter på å kontrollere at dette faktisk er tilfelle (Flemming m.fl. 2007: 2). Angola brukt som et eksempel på «lessons learned» i DEA rapporten, men som resultatene fra analysen tilsier er sjansen til stede også under OfU for at strukturer i mottakernes institusjoner og politiske systemer vil føre til lignende problematikk ved implementeringen av bistanden.

At det ikke er foretatt tilstrekkelige og grundige risikoanalyser i forbindelse med valg av samarbeidsland tyder også på at tidligere erfaringer med petroleumbistand ikke har blitt tilagt tyngde ved utarbeidelsen av OfU. Frem til 2008 ble det ikke foretatt helhetlige analyser av

samarbeidslandenes politiske økonomi i forkant av bistandssamarbeidet (Norad 2007: 5). I OfUs arbeidsplan for 2008 fremheves behovet for å utføre en «base-line»studie av alle hovedsamarbeidslandene for å kunne vurdere de langsiktige resultatene av OfU programmet. For å kunne vurdere resultatene av bistanden er det nødvendig «å fastslå startpunktet i forhold til kapasiteten i den offentlige forvaltningen (inkludert petroleumssektoren i en bredere forstand), demokrati og styresett, miljømessige problemer, utdanningsnivået, økonomisk utvikling og andre relevante indikatorer. *I løpet av 2008 skal «base-line» studier utføres for alle hovedsamarbeidslandene»* (Norad 2007: 5, min oversettelse). En base line-studie er altså en politisk økonomisk analyse av samarbeidslandene som først planlegges tre år etter oppstarten av petroleumsamarbeidet. For å forstå hvordan løsningene som fremmes i OfU vil fungere i en gitt kontekst er det nødvendig med en politisk økonomisk analyse som viser alternativer for landspesifikke løsninger (Kolstad et al. 2008: 24).

Implikasjonen av at det ikke er foretatt en bredere analyse av mottakernes petroleumsvirksomhet kan innebære en svekkelse av vilkåret om at den norske erfaringen eller ekspertisen må være relevant. Sentrale aspekter av OfU vil ikke fungere i alle kontekster, og selv om den norske ekspertisen er høy er den spesialisert etter norske forhold og relevansen kan derfor være begrenset i noen tilfeller. Med en institusjonell kartlegging vil det være lettere å avdekke behov og mulige løsninger. OfU hevder at de ikke har en one-size-fits-all tilnærming men mangelen på analyser av denne typen kan så tvil om dette. Både Ekern (2005: 6) og Flemming m.fl. (2007: 5) sine evalueringer av petroleumbistanden anbefalte en forbedring av institusjonelle analyser i forkant av prosjektstart.

Det vil være vanskelig for OfU å bidra til et bedre styresett i petroleumsforvaltningen dersom det ikke er fullstendig oversikt over hvilke eller hvordan lokale politiske forhold og strukturer (eksterne risikoer) hindrer etableringen av et godt styresett, og hvorfor det er mangel på transparens og hva som er årsaken til at petroleumsforvaltningen svekkes som følge av korrupsjon. I tidlige stadier av programmets levetid er OfU altså preget av en upolitisert og funksjonalistisk innfallsvinkel til samarbeidslandenes utfordringer i petroleumssektoren.

Konklusjonen av denne kartleggingen er at det i Angolas tilfelle eksisterer et samsvar mellom OfUs formål og samfunnsmålene i intensjonsavtalen mellom partene. Myndighetene i Angola har forpliktet seg til at bistanden på lang sikt skal øke befolkningens velferd. Imidlertid viser analysen av samarbeidslandene at det er høy risiko for at disse samfunnsmålene ikke vil oppnås. Det skyldes at myndighetene er autoritære, staten har rentenistiske trekk, det er betydelig offentlig korrupsjon,

det er lite transparens i petroleumsvirksomheten, og der myndighetene ikke fører en fattigdomsreducerende politikk vil dette utgjøre risiko for at bistanden ikke fører til de ønskede målsetninger.

Intensjonsavtalene mellom norske myndigheter og myndighetene i Nigeria og Sudan har en petroleumsteknisk innfallsvinkel og inkluderer ikke langsiktige samfunns mål. Dette er problematisk fordi det ikke kan dokumenteres at det føres en utviklingsfremmende politikk i disse landene. Risikoen er høy for at den funksjonalistiske tilnærmingen om at en effektivisering av sektoren og en økonomisk vekst vil benyttes til utviklingsfremmende formål. Myndighetene mangler legitimitet og ansvarlighet og den offentlige sektoren er utsatt for mye korrupsjon. I samarbeidet mellom norske myndigheter og Sudan og Nigeria mangler det dermed klare sammenhenger mellom programmets langsiktige samfunns mål og bistanden som ytes. Det er uklart hvordan målsetningene i programmet kan relateres til målsetningene til programmene i disse to landene.

Et godt styresett vil i Olje for Utvikling sitt tilfelle bety at myndighetenes administrasjons- og styringskapasitet over oljesektoren forbedres og styrkes; at kompetansen i oljedepartement og i noen tilfeller oljeselskap økes; og at sektoren som sådan effektiviseres. I følge en funksjonalistisk tilnærming vil en slik effektivisering og forbedring av sektoren forhåpentligvis føre til økt økonomisk utvikling, og dermed til samfunnsøkonomisk utvikling som alle tjener på. Men dette er ikke gitt i tilfeller der myndighetene ikke fører en aktiv utviklingspolitikk. I verste fall kan den økonomiske utviklingen styrke eliten som kontrollerer petroleumsressursene og forlenge regimets levetid. Programmets målsetning om at bistanden skal tjene fellesskapet kan undergraves der samarbeidsmyndighetene ikke er folkevalgte eller der de har lite legitimitet og ansvarlighet ovenfor sin befolkning. Dette manglende samsvaret kan utfordre programmets troverdighet på lang sikt.

### **3.5 Konklusjon**

Analysen av landenes politiske situasjon og av deres styresett viser at kriteriene vedrørende regimets forpliktelser til fattigdomsreduksjon, økonomisk utvikling og godt styresett ikke har blitt vektlagt i Angola, Sudan og Nigeria. I Timor-Leste og Mosambik er mottakeransvaret særlig svakt og det svekker relevansen av disse vilkårene for samarbeid ytterligere. Analysen viser at de formelle og «ikke-politiske» vilkårene har veid tyngst ved valget av disse landene som hovedsamarbeidsland. De formelle kriteriene er at samarbeidet er brukerstyrt, at landet er medlem eller aktuell kandidat i OECD/DAC, at betydelig oljeproduksjon eller potensial er tilstede, at den norske erfaringen eller ekspertisen er relevant, at det eksisterer etterspørsel etter

kompetansebygging, og at det er kapasitet fra norsk side til å tilby bistand (Norad 2008: 12).

Analysen viser at flere OfU land har et styresett som er særdeles svakt, at eierskapet på mottakersiden i noen tilfeller er lavt og det også eksisterer høy grad av ekstern risiko. I slike tilfeller er det usikkert om bistanden på lang sikt vil brukes til å forbedre levestandarden til befolkningen. OfU har ved starten av programmet inntatt en upolitisert og funksjonalistisk innfallsvinkel, og det er ikke gjennomført analyser av samarbeidslandenes politiske forhold, av viktige institusjonelle forhold som kan påvirke programmet, av landenes økonomiske forhold og incentiver i petroleumssektoren. Implikasjonene av analysen er at det mangler tilstrekkelig mottakeransvar i Angola, Nigeria og Sudan. Mottakeransvaret i Timor-Leste og Madagaskar er svært svakt og risikoen er høy for at bistanden ikke blir bærekraftig. Konklusjonene av analysen er dermed at det er manglende samsvar mellom valg av hovedsamarbeidsland og forutsetninger for bistanden i tre av ti hovedsamarbeidsland, og betydelig svakere forutsetninger for at bistanden fungerer etter forutsetninger i til sammen to land til.

I neste kapittel skal jeg drøfte hva som kan være årsakene til at det er viktig for norske myndigheter å bistå med petroleumbistand i tilfeller der den politiske viljen til å arbeide for å nå disse målene ikke kan dokumenteres. Jeg argumenterer for at dette har klareste sammenheng med prioriteringen av sårbare stater i den bilaterale bistanden, samtidig som det er del av den tettere koblingen mellom norsk utviklingspolitikk og utenrikspolitikk.



Del III:

#### **4. Hvorfor samsvarer ikke bistandens vilkår og formål: Mulige årsaker**

I dette kapitlet skal jeg drøfte hva som kan være motivene for at norske myndigheter velger å tilby petroleumbistand der risikoen er høy for at bistanden ikke vil lykkes etter formålene. I Angola, Nigeria og Sudan kan ikke kravet om mottakeransvar identifiseres, likevel har norske myndigheter valgt å inkludere landene som hovedsamarbeidsland i OfU. I tillegg er det tvil om det er tilstrekkelig mottakeransvar i Timor-Leste og Mosambik for at bistanden skal være bærekraftig. Konklusjonene av analysen er dermed at det er manglende samsvar mellom valg av hovedsamarbeidsland og forutsetninger for bistanden i seks av ti hovedsamarbeidsland.

Før jeg ser nærmere på ulike interesser som kan motivere valget av disse landene i programmet skal jeg drøfte endringer i OfUs vilkår for valg av hovedsamarbeidsland. I løpet av høsten 2009 ble vilkårene som skulle være tilstede for å sikre et effektivt samarbeid og høy innvirkning av bistanden fjernet fra programmet. Det ble kun framsatt krav om at landene måtte vise politisk vilje til godt styresett i forvaltningen av petroleumssektoren. Jeg intervjuet en representant for Olje for Utvikling som forklarer motivasjonen for endringer av vilkårene. OfU forklarer at endringene var motivert i et ønske om å gjøre vilkårene for deltakelse klarere og mer forståelig. Imidlertid viser analyseresultatene at det som presenteres som det viktigste vilkåret, at samarbeidslandene viser vilje til godt styresett i petroleumsforvaltningen, ikke har blitt tillagt like stor tyngde ved valg av alle hovedsamarbeidspartnere.

Jeg presenterer ulike hensyn som kan ligge til grunn for at myndighetene velger å bistå land med petroleumbistand selv der forutsetningene for bistanden ikke er tilstede. Olje for Utvikling ble etablert på bakgrunn av ønsket om å skape større sammenheng mellom utviklings- og utenrikspolitikken. I dette kapitlet skal jeg kort ta for meg forholdet mellom utenriks- og utviklingspolitikken i etterkrigstiden. Dette skal jeg gjøre for å få en klarere forståelse av hvordan disse politiske sfærene spiller inn i Olje for Utvikling. Samspillet mellom disse to politikfeltene har vært i stadig endring i løpet av de siste femti årene, men tendensen i det siste tiåret er en stadig tettere tilknytning mellom feltene og en sterkere utenrikspolitisk føring over utviklingspolitikken.

Deretter skal jeg drøfte fem ulike motiver som kan ligge til grunn for valget av disse hovedsamarbeidslandene i OfU: uegennyttige interesser, prioriteringen på sårbare stater og styrking av fredsengasjement, sikring av energisikkerhet, og profilering av Norge som en energistormakt.

#### 4.1 Endring av vilkår og formål i Olje for Utvikling

Siden Olje for Utvikling ble lansert i 2005 har det vært en del usikkerhet i forhold til programmets målsetninger og om kriteriene for deltakelse. I løpet av 2008 ble vilkårene om de politiske og økonomiske forhold som burde være til stede for å sikre et effektivt samarbeid og høy innvirkning av bistanden fjernet som vilkår for utvelgelse av hovedsamarbeidsland. Fra brede kriterier som inkluderte menneskerettighetshensyn og at landene viste politisk vilje til å føre en utviklingsvennlig politikk kreves det nå veldokumentert politisk vilje til *godt styresett*, inkludert gjennomsiktighet og antikorrupsjons initiativer (Norad 2008: 9). Det refereres ikke lenger til vilkårene om landenes politiske og økonomiske situasjon i OfUs rapporter, policydokumenter og elektroniske informasjonsportal. Olje for Utvikling forklarer selv at årsaken til at kriteriene fremstår som endret er at de i utgangspunktet kunne mistolkes (Nordhaug 2009). Nordhaug forklarer at OfU ikkeendret hva slags kriterier OfU opererer etter, men at de har presisert hvem som har ansvar for å gjøre hvilke vurderinger. OfU forholder seg til de samme menneskerettighetskriterier ved valg av samarbeidsland som all annen norsk bistand og disse vurderingene er det UD som gjør (Nordhaug 2009).

Nordhaug forklarer at en kritisk rapport om Sudan utgitt av den engelske sivile samfunnsorganisasjonen Global Witness har bidratt til at vilkårene for deltakelse i OfU har blitt ytterligere presisert for å unngå misforståelser (Nordhaug 2009). Rapporten *Sudan: Fuelling mistrust* som ble utgitt i september 2009 kritiserer Olje for Utvikling i Sudan for ikke å følge vilkårene for valg av land. Her argumenteres det for at vilkårene ikke samsvarer med den politiske situasjonen i Sudan. Videre kritiserer Global Witness OfU for ikke å ha implementert tilstrekkelige kontrollmekanismer for å sikre at bistanden kommer befolkningen til gode. Organisasjonen mener at det er stor fare for at bistanden ikke vil befolkningen til gode, men at den istedet vil bidra til å styrke myndighetene i Karthoum og Juba (Global Witness 2009: 23).

Etter presiseringen mener OfU at kriteriene er enklere å forklare fordi det kommer tydeligere fram aldri har vært OfUs ansvar å vurdere brede politiske forhold ved valg av land (Nordhaug 2009). OfUs ansvar har kun vært å vurdere styresettet i petroleumssektoren og å vurdere den politiske viljen til å forbedre styresettet i petroleumssektoren (Nordhaug 2009).

Det er oppsiktsvekkende at det har vært et så lite gjennomtenkt forhold til vilkår for utvelgelse av land i Olje for Utviklingsprogrammet. Strategien bak OfU har blitt utarbeidet fra øverste politiske

hold og har blitt drøftet og godkjent i OfUs styringskomité der representanter fra UD, Finansdepartementet, Olje- og Energidepartementet, Miljøverndepartementet og Norad sitter med fast representasjon. Årsrapporter, policydokumenter, internettsider og mer informasjonsmaterieell har blitt utarbeidet og alle disse inkluderte vilkårene frem til 2007. I løpet av programmets tre første år ble det hevdet at et sett med vilkår som ikke nødvendigvis spilte inn ved valg av land faktisk gjorde det.

Siden vilkårene ikke avgjorde valg av land ble det vanskelig å svare på kritikken om det manglende samsvaret mellom vilkår og valg av hovedsamarbeidsland. Nå som henvisningen til vilkårene er fjernet er denne inkonsekvensen løst. Derimot oppstår nye problemstillinger som følge av klargjøringen av vilkårene. Hensikten med å inkludere vilkår om samarbeidslandenes politiske og økonomiske styring var ment å sikre et effektivt samarbeid og høy innvirkning av bistanden. På denne måten hadde vilkårene en funksjon som forsikring om at bistandens formål om å komme befolkningen til gode var oppnåelige.

Bistandssamarbeidet i OfU er basert på tillitt og enighet mellom donor og mottaker om bistandens hensikt. Men i tilfeller der risikoen er høy for at bistanden ikke vil komme befolkningen til gode er det uklart hvilke mekanismer som sikrer at bistanden fungerer etter formålene. Det er ingen automatikk i at en forbedring av styresettet i petroleumssektoren vil ha en innvirkning for befolkningen som helhet, eller vil bidra til samfunnsforbedring. En effektivisering og forbedring av forvaltningen av petroleumssektoren i autoritære kontekster kan implisere en styrking og effektivisering av autoritære regimers inntjeningsmuligheter, og derfor en styrking av regimet som sådan. Endringene i vilkårene for valg av land kan medføre en svekkelse av prinsippet om mottakeransvar og eierskap for bistanden. Ved at disse kriteriene er fjernet er det færre mekanismer som sikrer at de nødvendige forutsetningene for at formålet med prosjektene skal være realistisk er tilstede.

Formålet med bistanden har også blitt endret i løpet av OfUs levetid. I begynnelsen ble målsetningene presentert som «å bidra til jevnere fordeling av petroleumsressurser, generere økonomisk vekst som tilfaller hele befolkningen, og å utvinne ressursene på en miljømessig bærekraftig måte» (Norad 2007, min oversettelse og utheving). I OfUs siste årsrapport refereres det ikke til målsetningen om å tilstrebe en jevnere fordeling av ressursene, og dette er heller ikke spesifisert som en målsetning i noen samarbeidsavtale. At dette formålet er fjernet kan tolkes som at det fra norsk side er færre ambisjoner om sosioøkonomisk utjevning som følge av bistanden. Samtidig er nok denne endringen også motivert av lignende hensyn som lå bak endringen av

kriteriene. At OfU skal bidra til en jevnere fordeling av ressursene er et ambisiøst samfunns mål som ligger godt utenfor den norske bistandens påvirkningssfære. Ved å fjerne dette som et formål fra norsk side ligger det mer realistiske samfunns mål til grunn for bistanden i forhold til hovedsamarbeidslandene.

Videre refereres det fremdeles til de andre målene, men variasjonen i hvilke formål som presenteres i OfUs elektroniske sider kan skape usikkerhet om hva som anses for å være programmets endelige formål. Formålene som presenteres på programmets engelske og norske nettsider ulike. OfUs langsiktige formål ble i løpet av våren 2009 fjernet fra Norads engelske Olje for Utviklingsside, men er fremdeles tilgjengelig på den norske hovedsiden (per november 2009). På den engelske hovedsiden står det at formålet med OfU er å «forbedre styringen av petroleumssektoren». Siden de opprinnelige formålene til OfU bekreftes i OfUs årsrapport for 2008-2009 er det ikke grunnlag for å tro at de er endret, men inkonsekvensen i informasjonen som er tilgjengelig på programmets nettsider kan skape tvil over hva som er de langsiktige målsetningene av bistanden.

#### **4.1.1 Sammendrag**

Endringer i målsetninger og kriterier for deltakelse kan tolkes som et forsøk på å gjøre oljebistanden mer fleksibel i forhold til de politiske kontekstene den opererer i. I de mest kontroversielle tilfellene, som i Sudan, Angola, Nigeria, Vietnam, finnes det ikke politisk vilje til å bevege seg mot de opprinnelige kravene. Uten den politiske viljen i bunn er det umulig for OfU å sikre at disse målsetningene hadde blitt møtt på lang sikt. OfU har mottatt kritikk både fra det norske (SAIH, WWF) og internasjonale sivile samfunn (Global Witness) for det som ble ansett for å være brudd på betingelser og støtte til autokrater.

Petroleumbistanden er del av en økonomisk vekststrategi for utvikling. Som det ble identifisert i de to helhetlige evalueringene av den norske petroleumbistanden var bistanden mest vellykket der programutformingen hadde tatt hensyn til lokale institusjonelle forhold og der det var planlagt i forhold til ekstern risiko, der bistanden fikk et tverrinstitusjonelt preg og der det eksisterte mottakeransvar. Petroleumbistand er et indirekte bistandstiltak i forhold til sentrale bistands mål som fattigdomsreduksjon. Som vi har sett er det uklarerhet i forhold til målsetningene til programmet og til kriteriene for deltakelse. Dette kan skyldes at deltakelsen i OfU er «delt» mellom land som har de formelle forutsetningene for å delta (som politisk vilje, kapasitet og evne til å gjennomføre, legitimitet og ansvarlighet) og land i konflikt som ikke har det. I neste avsnitt skal jeg forsøke å kartlegge hvilke hensyn som kan ligge til grunn for at norske myndigheter velger å bistå stater med

petroleumbistand der forutsetningene er svake for at bistanden vil føre til de langsiktige formål.

#### **4.2 Tettere sammenheng mellom utviklingspolitikken og utenrikspolitikken**

Utviklingspolitikken ble først underlagt UD i 1962, men ble allerede tjue år etter flyttet til et eget departement, Departementet for Utviklingshjelp (DUH). Hovedsakelig skyldtes det behovet for å frigjøre UD fra feltet som ikke ble sett på som særlig viktig for norsk utenrikspolitikk (Tvedt 2003: 63). I det første tiåret var bistandsdiskursen særlig påvirket av det politiske miljøet som engasjerte seg i solidaritetssaker der særlig Arbeiderpartiet dominerte, men fra 1980-tallet og fremover ble diskursen preget av misjonærer og kristenmiljøet, sekulære frivillige organisasjoner (NGO) og forskningsinstitusjoner som spesialiserte seg på utviklingspolitikk (Nustad 2003: 56; Tvedt 2009: 47). Sistnevnte eksploderte i antall løpet av 1980-tallet. På slutten av 1980-tallet ble DUH igjen underlagt UD og bistandspolitikken ble ilagt sterkere utenrikspolitiske føringer og samordnet tettere i forhold til utenrikspolitikken (Tvedt 2003: 65).

Mens målsetningene i utviklingspolitikken har vært preget av kontinuitet har forholdet mellom utviklings- og utenrikspolitikken vært skiftende. Terje Tvedt (2003) forklarer det tettere samspillet mellom politikfeltene med utviklingen av «den norske modellen», der utviklingspolitikken har fått en sentral plass som et utenrikspolitisk virkemiddel for å fremme norske interesser. I løpet av 1980 og 1990-årene utvikles «den norske modellen» som består av staten, først og fremst representert ved UD og Norad, de sivile frivillige organisasjonene som er aktive i Sør og forskningsinstitusjonene som forsker på ikke-vestlige områder (økonomi, politikk, utvikling). «Den norske modellen» fungerer som et nasjonalkorporativt system der politiske hovedlinjer for utviklingspolitikken blir skapt.

Ved å se på helheten og dynamikken mellom nøkkelaktørene som er innblandet i utviklingspolitikken og utviklingsarbeid viser Tvedt at systemet er hierarkisk med UD på toppen, og NGOer og forskningsinstitusjoner som søyler. Samtidig som politikk blir laget i modellen har den også funksjon som et nasjonalt danningssystem fordi selvbildene som skapes av aktørene har blitt førende for det bildet som prosjekteres gjennom politikk, retorikk og praksis av Norge som en humanitær stormakt og bistandskjempe (Tvedt 2009). UD's sterke påvirkning over modellen skyldes først og fremst finansielle akkumuleringspraksiser – både de sivile organisasjonene og forskningsinstitusjonene er så å si fullfinansiert av staten (ofte direkte fra UD og Norad) og dette gir UD betydelig positiv sanksjoneringsmakt til å støtte prosjekter og aktører der det samsvarer best med egne interesser (Tvedt 2009). På tross av UD's dominans i systemet peker Tvedt på den

gjensidige avhengigheten i det nasjonalkorporative systemet; NGOene og forskningsinstitusjonene er avhengige av Statens midler for å overleve, men Staten er også avhengig av NGOene og forskningsinstitusjonene siden disse fungerer som viktige døråpnere for norsk diplomati og fredsengasjement i Sør (2009: 91).

Denne forklaringsmodellen er interessant fordi den forklarer hvordan utviklingsdiskurser forsterkes gjennom systemet. For eksempel er strategien om godt styresett tatt opp av UD fra det internasjonale donormiljøet og videreført som vilkår for støtte til bistandsprosjekter. De sivile organisasjonenes som får støtte gjennom Olje for Utvikling opererer innenfor godt styresettsammeverket.

Fra slutten av 1990-tallet ble UD's koordinerende rolle for utviklingspolitikken større og i 2004 ble ansvaret for utformingen og oppfølgingen av utviklingspolitikken flyttet fra Norad og ambassader til UD. Norad ble omgjort til en fagetat for hele det norske utviklingssamarbeidet, med ansvar for rådgivning, kvalitetskontroll, og forvaltning av langsiktig bistand via frivillige organisasjoner. Motivasjonen bak omleggingen var å skape større sammenheng og tettere integrering mellom utviklingspolitikk og utenrikspolitikk (Stortingsmelding 13 2009: 17). I dag er bistand en av de mest sentrale elementene i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk (St.prp. 1 2008: 13). Den norske modellen har stor forklaringsverdi på hvorfor det fra slutten av 1990-tallet ble prioritert å skape tettere sammenheng mellom utenriks- og utviklingspolitikken. På denne tiden begynte norske politiske interesser bak utviklingspolitikken å bli sterkere vektlagt enn tidligere. F

Som et ledd i arbeidet for å skape mer flyt og sammenheng mellom utenriks- og utviklingspolitikken ble den bilaterale bistanden offisielt begrenset til fem områder i 2005. Satsingsområdene er miljø og bærekraftig utvikling; fredsbygging, menneskerettigheter og humanitær bistand; olje og ren energi; kvinner og likestilling; godt styresett og kampen mot korrupsjon. Målsetningen med å konsentrere den bilaterale bistanden under områder der Norge har spisskompetanse er å øke Norges innflytelse og påvirkningsmulighet der det er større mulighet til å gjøre en forskjell. Derfor ble det ansett som en fordel å konsentrere bistanden under sektorer der Norge har særskilt kompetanse og der denne kompetansen er etterspurt. Prinsippene bak den bilaterale bistanden er politisk dialog mellom norske myndigheter og myndighetene i mottakerlandet. Bilateral bistand anses for å være et godt virkemiddel for å styrke det direkte samarbeidet med mottakerlandene siden den gir rom for å vektlegge verdier, politikk og erfaringer som er viktige for Norge (Stortingsmelding nr.13 2009: 95). Videre skaper en plattform som ekspertdonor verdifulle muligheter til å bygge allianser som kan være nyttige på andre arenaer også

(Stortingsmelding 13 2009: 95).

Solidaritetsperspektivet og ønsket om å styrke utviklingslandene på deres egne premisser danner fremdeles grunnlaget for utviklingspolitikken. Likevel ser man en trend der det moralske elementet i bistandspolitikken blir neddempet, mens norske interesser tydeligere blir fremhevet. Utviklingspolitikken sine offisielle målsetninger er å styrke de fattiges posisjon; legge til rette for bærekraftig utvikling; sikre globale goder og styrke globale kjøreregler; innenriks- og utenrikspolitikken skal ses i sammenheng; og utviklingspolitikken skal utnytte norske fortrinn og erfaringer (Stortingsmelding 13 2009: 16). Utviklingspolitikken handler fremdeles om å ivareta de fattige lands interesser, men måten det skjer på skal samtidig reflektere norske utenrikspolitiske interesser og prioriteringer. For eksempel argumenteres det for at selv om engasjementet for fred og utvikling er viktig i seg selv er det sikkerhetspolitiske elementet viktig for norske interesser. Fred i verden gir fred for Norge. Samtidig som bidrag til konfliktredning kan tjene sivilbefolkningens interesser og forhindre uønsket migrasjon er det i norsk interesse å redusere antallet asylanter til Norge.

I Stortingsmelding nr. 15 (2008-2009) defineres engasjementspolitikken slik: «Engasjementspolitikken omfatter bistand og bekjempelse av fattigdom, arbeidet for menneskerettigheter, freds- og forsoningspolitikk og humanitær politikk og bistand. Den er verdimeslig motivert med utgangspunkt i uegennytte og menneskehetens felles interesser. Samtidig betyr globaliseringen at vi må forlate en snever forståelse av norske interesser og realpolitikk. Endringene gjør i økende grad fredsbygging, internasjonal organisering og menneskerettigheter til realpolitikk» (2009: 11). Dersom en politisk forståelse som utgår av realismen legges til grunn vil det si at disse feltene må behandles på en objektiv, rasjonell måte der hensynet til norske interesser er bærende. Globaliseringen fører da til at globale hendelser og problemstillinger berører det lokale på en annen måte enn før og at det utviklingspolitiske feltet også berører det utenrikspolitiske feltet direkte. På den annen side så kan det tolkes som at kompetanse på utviklingspolitikk i lys av globaliseringen er blitt til realpolitiske instrumenter (Lunde m.fl. 2008: 68), altså til utenrikspolitiske virkemidler.

### **4.3 Motiver bak Olje for Utvikling**

De fleste donorer kombinerer ulike motivasjoner for den bilateral bistanden. Der interessen om å hjelpe mottakerlandet gjerne ligger til grunn, kan andre egeninteresser også spille inn på valg av bistandsområde og mottakere. Slike egeninteresser kan være økonomiske, geopolitiske interesser,

samt et ønske om å øke sin egen internasjonale posisjon (Béllina m.fl. 2009: 30).

Den viktigste motivasjonen bak petroleumbistanden er å overføre norske erfaringer og kompetanse innen petroleumsforvaltning til utviklingsland slik at disse kan nyttiggjøre seg av petroleumsressursene på en måte som fører til varig reduksjon av fattigdom. Det er også en målsetning at bistanden skal bidra til at utvinningen av ressursene i størst mulig grad ivaretar hensynet til miljøet. Om altruistiske motiver ligger til grunn er dermed petroleumbistanden motivert av ønsket om å skape økonomisk vekst i utviklingsland og på å bidra til å etablere en mer miljøvennlig petroleumsvirksomhet.

En annen viktig motivasjonsfaktor bak OfU kan være å benytte den petroleumsrelaterte bistanden som et virkemiddel for å styrke engasjementet i sårbare stater der olje er en av årsakene til konflikt. Det er en politisk prioritering fra den politiske ledelsen i Utenriksdepartementet at OfU skal ta risiko i forhold til hvor man velger å tilby rådgivning (Nordhaug 2009). Dette skyldes at eksistensberettigelsen til petroleumbistanden er etterspørsel og det er ønske at OfU også skal bidra med rådgivning og bistand i land som er i konflikt eller på vei ut av konflikt (Nordhaug 2009). Dette er tilfellet i Sudan, Irak, Afghanistan, de Palestinske områder og Libanon. I Sudans tilfelle er det en eksplisitt målsetning at OfU skal bidra til å styrke fredsavtalen mellom nord og sør. På bakgrunn at dette kan petroleumbistanden i sårbare stater springe ut fra en motivasjon om å benytte den som et virkemiddel for å forsterke eksisterende fredsprosesser.

Et tredje motiv bak satsingen på Olje for Utvikling kan være sikring av energisikkerhet. En rekke utviklingstrekk beveger energipolitikken nærmere utenrikspolitikken. For det første er det en økende knapphet på olje og økt geopolitisk uro (Lunde m.fl. 2008: 114). En global knapphet på olje presser forsyningssituasjonen, prisene drives opp, og dette skaper endringer i geopolitiske maktforhold. I Stortingsmelding 15 (2008-2009) fastslås det at Norge arbeider gjennom OfU for å bedre styresett og forvaltning i ustabile markeder, og at dette er en av Norges hovedbidrag til å styrke den globale energisikkerheten (2009: 127). Ved å bidra til å effektivisere og stabilisere petroleumsvirksomheten i utviklingsland med viktige oljeressurser kan Norge bidra til å sikre stabile globale energileveranser i fremtiden.

Samtidig kan satsningen på OfU ses i sammenheng med bestrebelsen på å sikre norsk oljeindustri innpass i markeder i utviklingsland. Den norske oljeindustrien globaliseres i et stort tempo og det skaper utfordringer med hensyn til tilgang til nye aktivitetsområder (Lunde m.fl. 2008: 115). Norske næringsinteresser kan på denne indirekte måten også kanaliseres gjennom Olje for Utvikling. Ved å



benytte representanter for den norske oljeindustrien som «oljeambassadører» kan bistanden bidra til å åpne nye dører for norsk næringsvirksomhet i områder som ellers kan være vanskelig tilgjengelig for den norske industrien. Norske statlige og private selskap fra oljeindustrien er aktive eller ønsker å etablere seg i land der Norge bidrar med petroleumsrelatert bistand. På den andre siden er det grunn til å tvile på om dette motivet er særlig utslagsgivende som motivasjonsfaktor bak petroleumbistanden eller om det er et indirekte «bonus». OfU er aktiv i flere land der bistanden ikke sammenfaller med norske næringsinteresser, men sikring av større energisikkerhet lokalt er likevel ikke kun i utviklingslandenes interesse, men også av global og derfor norsk interesse.

Den norske erfaringen med petroleumsressursene tiltrekker seg internasjonal oppmerksomhet og Olje for Utvikling kan være et av flere virkemidler som tas i bruk for å profilere Norge internasjonalt som en «energistormakt». Statens Pensjonsfond Utland er verdens nest største investeringsfond, og gjør Norge til en interessant aktør i globale finansmarkeder. Den vellykkede forvaltningen av oljeinntekter og naturressurser gjør Norge til ekspert på området (Lunde m.fl. 2008: 115) og gjennom OfU promoveres flere av virkemidlene i den norske erfaringen.

#### **4.3.1 Altruisme**

Den viktigste motivasjonen bak petroleumbistanden er å overføre norske erfaringer og kompetanse innen petroleumsforvaltning til utviklingsland slik at disse kan nyttiggjøre seg av petroleumsressursene på en måte som fører til varig reduksjon av fattigdom. Det er også en målsetning at bistanden skal bidra til at utvinningen av ressursene i størst mulig grad ivaretar hensynet til miljøet. Om altruistiske motiver ligger til grunn er dermed petroleumbistanden motivert av ønsket om å skape økonomisk vekst i utviklingsland og på å bidra til å etablere en mer miljøvennlig petroleumsvirksomhet.

Men, som det ble fastslått med innføringen av mottakeransvar av Norad på 1990-tallet så er det ikke tilstrekkelig med gode intensjoner og ønsker, det må også være klart hva som er donorens og mottakerens ansvar for at den felles anstrengelsen bistandsprosjektet innebærer skal være verdt forsøket. Det stilles derfor krav om at det må finnes reelt eierskap hos mottakeren til å implementere bistanden etter de avtalte målsetningene. Som analyseresultatene viser så kan det identifiseres mottakeransvar og nødvendige forutsetninger for at bistanden skal fungere etter formålet i fire av de seks hovedsamarbeidslandene: Ghana, Bolivia, Uganda og Vietnam. De nødvendige forutsetningene var til stede men i mindre grad i Timor-Leste, Madagaskar og Mosambik. Her bidro lav forvaltningskompetanse, høy korrupsjon og manglende evne til å føre en

utviklingsfremmende politikk som gagnar hele befolkningen til å undergrave forutsetningene. Det er derfor høyere risiko for at bistanden ikke vil fungere etter hensikten i disse landene. I Angola, Sudan og Nigeria var forutsetningene som burde være tilstede for å sikre høy innvirkning av bistanden, et effektivt samarbeid og bærekraft i veldig liten grad tilstede. Derfor konkluderer jeg med at sannsynligheten for at altruistiske interesser motiverer petroleumbistand i landene med høyest risiko er lav.

#### **4.3.2 Prioritering av sårbare stater**

Hva er det da som kan forklare at norske myndigheter prioriterer å bidra med petroleumbistand i stater der de eksterne risikoene er høye for at bistanden ikke nødvendigvis vil tjene utviklingsvennlige målsetninger? En mulig forklaring kan være at den petroleumsrelaterte bistanden benyttes som et virkemiddel for å styrke engasjementet i sårbare stater der olje er en av årsakene til konflikt.

I Stortingsmelding 13 (2008-2009) defineres sårbare stater som: «Sårbare stater kjennetegnes ved at staten er svak, mangler legitimitet i befolkningen og har mangelfull kontroll over eget territorium. De er ofte preget av skjev fordeling og sosioøkonomisk polarisering og av at elitene distribuerer goder på en måte som skaper avhengighet og klientelisme. Motsetningsforhold kan følge etniske skillelinjer. Systemer som skal ansvarliggjøre politiske ledere svikter eller eksisterer ikke» (2009: 62). Myndighetene i sårbare stater er ofte part i konflikten og står ofte ansvarlige for menneskerettighetsbrudd og undertrykkelse av sivilbefolkningen. Flere av landene som mottar petroleumbistand gjennom Olje for Utvikling kan med utgangspunkt i denne definisjonen defineres som sårbare stater. Dette gjelder Angola, Sudan, Mosambik og Nigeria av hovedsamarbeidslandene. Av de kortsiktige samarbeidslandene faller Afghanistan, Irak, Lebanon, og de Palestinske Områdene inn under definisjonen.

I Stortingsmelding 13 (2008-2009) listes den norske aktiviteten i sårbare stater opp. Bistanden består av humanitær hjelp, fredsbygging og gjenreising etter krig og konflikt, demokratibyggning og sikkerhetssektorreform. Målet med bistanden er «å bistå statene i å redusere skadene av konflikt, legge et fundament for å bygge varig fred, og bidra til å bygge en bedre fungerende stat» (Stortingsmelding 13 2009: 62). I oppramsingen av den norske bistanden til sårbare stater nevnes imidlertid ikke petroleumbistanden.

Begrepet «sårbar stat» kommer fra det engelske «fragile states» som ble utarbeidet av det

internasjonale donorsamfunnet, og der Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling sin givergruppe DAC sin begrepsforståelse har blitt innflytelsesrikt i donorsamfunnet. DACs definisjon av «sårbare stater» fokuserer på statens manglende vilje, effektivitet og kapasitet til å yte kjernetjenester til hele befolkningen (Rombouts 2006: 11). I 2005 lanserte DAC retningslinjer for «good international engagement in fragile states» hvorav flere av Regjeringens prioriteringer for engasjementet i sårbare stater finnes<sup>12</sup>.

I Stortingsmelding 13 (2008-2009) *Norsk utviklingspolitikk i et endret handlingsrom* forklarer Regjeringen prioriteringen på «sårbare stater» med tre hovedargumenter. For det første er en slik satsing i tråd med «det internasjonale samfunnets vektlegging av å bygge stabile stater der styresmaktene kan ivareta innbyggernes behov og ta et ansvar for internasjonale problemer som terrorisme og klima» (2009: 101). For det andre vektlegges det at en satsing på sårbare stater bidrar til å knytte den norske utenriks- og utviklingspolitikken tettere sammen, og for det tredje at engasjementet øker Norges betydning som aktør både på landnivå og i internasjonale fora (Stortingsmelding 13 2009: 101). Regjeringen forklarer målsetningen med bistanden til sårbare stater slik: «Å gripe inn i slike situasjoner for å skape varig endring krever ikke bare innsikt i nasjonale forhold, *det må legges særlig vekt på å bygge en bedre fungerende stat*. Staten må bli i stand til å ta en koordinerende rolle i stabilisering og gjenoppbygging. Dette gir en bred og krevende utviklingspolitisk dagsorden» (2009: 62, min utheving).

Fra et tradisjonelt utviklingspolitisk perspektiv kan det argumenteres for at det er viktig å bidra med bistand til sårbare stater nettopp på grunn av de mange utfordringene som finnes i disse landene. Fra et rettighetsperspektiv kan det argumenteres for at donorer ikke kun bør bistå demokratiske regimer, men også støtte opp om de svakeste av de svake, som sivilbefolkningen i autoritære regimer, selv om bistanden må kanaliseres gjennom repressive kanaler (NOU 2008: 24). Dette vil være krevende, men donorer vurderer at kostnadene ved å ikke engasjere seg i slike land er altfor høye, både for landets innbyggere og for det internasjonale samfunnet (Rombouts 2006: 9). Videre kan det argumenteres med at myndighetene har forpliktet seg til å arbeide for en rekke utviklingsmål – det er bedre at myndighetene forplikter seg til å arbeide for utviklingsmål enn at de ikke forplikter seg i det hele tatt.

---

12 1) Take context as the starting point, 2) move from reaction to prevention, 3) focus on state-building as the central objective, 4) align with local priorities and/or systems, 5) recognise the political-security-development nexus, 6) promote coherence between donor government agencies, 7) agree on practical coordination mechanisms between international actors, 8) do not harm, 9) mix and sequence aid instruments to fit the context, 10) act fast, 11) but stay engaged long enough to give success a chance, 12) avoid pockets of exclusion (Rombouts 2006: 25).

Målet med engasjementet i sårbare stater er altså å «bygge stabile stater der styresmaktene ikke kan ivareta innbyggernes behov», i OfUs tilfelle gjennom å styrke forvaltningen av landenes petroleumsressurser (sånn at inntektene på lang sikt kommer befolkningen som helhet til gode). Ved å bistå samarbeidslandene med å styrke inntekts-, ressurs- og miljøforvaltningen av petroleumsvirksomheten bidrar OfU til å «bygge en bedre stat» i denne sektoren. Det forventes at et godt styresett vil bidra til å øke den økonomiske veksten, og at en sterk økonomisk vekst på lang sikt vil tilfalle hele befolkningen. Målet er at etableringen av et godt styresett i petroleumsvirksomheten skal forsterke en utviklingspolitikk som fremmer transparens, åpenhet og på lang sikt en mer rettferdig fordeling. Dette er langsiktige prosesser som står utenfor OfUs direkte påvirkning, men bistanden kan likevel vise seg å være virkningsfull på kortere sikt. Petroleumbistanden adresserer komplekse områder som ofte står i sentrum for konfliktene i samarbeidslandene – kontrollen og styringen over ressursene gir mye makt, og ved å bidra med å implementere mer åpenhet og forutsigbarhet over styringen kan man bidra til å dempe konfliktnivået. Ved å adressere styringen av oljeressursene kan OfU bidra til å starte og løse mange av OfU-landenes utfordringer, for eksempel trekk ved ressursforbannelsen.

På den andre siden har selve innfallsvinkelen til problemstillingen en selvmotsigende dimensjon. Hvordan skal internasjonale donorer bidra til å bygge en stabil stat når denne ikke er i stand til å ivareta innbyggernes behov? Det er ikke nødvendigvis realistisk å anta at den samme staten som ikke er i stand til å ivareta innbyggernes behov vil ønske eller makte å implementere godt styresett over petroleumsforvaltningen. Under slike kontekster kan bistandsstøtten være problematisk siden norsk bistand til kompetanseheving av petroleumsvirksomheten kan oppfattes som politisk legitimerende. Bistandssamarbeid har også en politisk dimensjon og støtte til autoritære og repressive regimer kan så tvil om Norges engasjementet for menneskerettigheter og for retten til sivil og politisk frihet. Denne motsigelsen i interesser nevnes i Stortingsmelding 15 (2008-2009) *Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk*. Her trekkes norsk engasjement i sårbare stater frem som et kontroversielt område fordi ulike interesser kolliderer med hverandre. Det besvares imidlertid ikke hvordan det skal arbeides for, eller om det skal arbeides for å forsøke å løse disse konfliktdimensjonene.

Rettighetsperspektivet brukes spesielt for å forsvare humanitær bistand i konfliktområder. Den blir mer problematisk i OfUs tilfelle siden denne typen bistand ikke direkte retter seg til sivilbefolkningen, men er ment å tjene befolkningen indirekte og i det lange løp via myndigheter og statlige oljeselskap. Dette kan være uproblematisk i tilfeller der det eksisterer politisk vilje til utvikling, og der institusjonell maktfordeling og kontroll sikrer ansvarlighet. Men i sårbare stater

blir argumentasjonen mer problematisk. Så lenge ikke myndighetene forplikter seg til rettferdig fordeling av petroleumsressursene er sannsynligheten for at en norsk kompetanseheving av petroleumsvirksomheten i OfU landene vil komme befolkningen til gode betraktelig lavere selv om myndighetene har underskrevet en avtale.

Kompetanseoverføring og annen teknisk bistand som ytes uavhengig av den politiske dimensjonen i mottakerlandet kan være sårbar for misbruk (van de Walle 2001: 59). Paradoksalt nok kan slik bistand bidra til å redusere sannsynligheten for nødvendig politisk og økonomisk reform (2001: 59). I autoritære kontekster har den manglende bevisstheten til donorer om de politiske effektene av bistanden bidratt til å forlenge regimenets levetid (Lancaster 1999: 66). Dersom bistanden legitimerer en utviklingsfiendtlig politisk agenda kan den på lang sikt bidra til å sementere en politikk som går på tvers av offisielle bistandsmål som demokrati, godt styresett, antikorrupsjon, fattigdomsreduksjon, økonomisk utvikling og styrking av menneskerettighetene.

I tilfeller der det er veldokumentert *manglende* politisk vilje til rettferdig fordeling og demokratisering av petroleumsvirksomheten (Angola, Sudan, Nigeria) kan den norske kompetansehevingen i verste fall bidra til å undergrave OfUs langsiktige målsetninger ved at man ved å styrke petroleumssektoren via OfU også styrker sittende regimer. Det er få skillelinjer mellom olje og politikk. Oljen er en av nåtidens viktigste energivarer og innbringer eventyrlig høye inntekter og kan på den måten gi viktig energimakt og et større geopolitisk spillerom for oljestater. Dersom det ikke er etablert tilstrekkelige retningslinjer for å hindre misbruk av bistanden kan bistanden på lang sikt styrke utviklingsfiendtlige regimer økonomisk og politisk (Global Witness 2009: 23). På denne måten kan OfUs bidrag til økt produktivitet og inntjening forsterke eksisterende konflikter og øke korrupsjonen i en allerede sårbar situasjon. Dette kan i verste fall bety at ett av OECD/DACs retningslinjer for engasjement i sårbare stater brytes, den som maner til å ikke gjøre skade (do no harm).

### **4.3.3 Eierskap og betingelser i sårbare stater**

Det er usikkerhet i det internasjonale donorsamfunnet (OECD/DAC) vedrørende hvilken type bistand som bør ytes til sårbare stater. Mens Verdensbanken fraråder styresettbasert prosjektbistand i tilfeller der det verken er vilje eller kapasitet til stede og heller anbefaler generell budsjettstøtte, fraråder andre eksperter generell budsjettstøtte i slike tilfeller nettopp fordi eierskapet er så lavt (Rombourt 2006: 19). En analyse av hvordan donorsamfunnet forholder seg til bistand i konfliktområder viser at det har skjedd et skifte fra å fokusere på «politisk vilje» til et økt fokus på

«effektivitet og kapasitet» (Rombouts 2006: 10). Både vilje og kapasitet er vide begreper, og dets innhold vil variere veldig fra kontekst til kontekst. En av årsakene til at begrepene det internasjonale donorsamfunnet forholder seg til er abstrakte og lite konkrete kan være påvirkning fra Verdensbankens ikke-politiske og teknokratiske innfallsvinkel på utviklingsproblematikk. Verdensbanken, som er en av det internasjonale donorsamfunnets viktigste institusjon, har ikke mandat til innblanding i medlemslandenes politiske anliggender. Likevel er styresett utvilsomt et politisk anliggende, men tilnærmingen til styresett er upolitisert.

Diskusjonen om dilemmaer vedrørende betingelser og eierskap demonstrerer hvordan abstrakte kriterier for deltakelse og insentivordninger kan skape utfordringer for den norske petroleumsbistanden. Analysen av samarbeidslandene i OfU har vist at norsk petroleumsbistand tildeles uavhengig av om det eksisterer et sterkt eierskap i tilfellet til de såkalt sårbare statene. Det vil kanskje være enklere for donorer å akseptere svakt eierskap og feil politikk i sårbare stater fordi dette ses på som en av kostnadene ved å drive bistand i slike områder (Jerve 2004: 30). Dette er utfordringer for OfU i Angola, Sudan, Nigeria og i en rekke av de kortsiktige samarbeidslandene som Afghanistan, Libanon og Irak. Særlig er det lagt betydelig arbeid og etter hvert prestisje i styrkingen av fredsavtalen fra 2005 mellom nord og Sør-Sudan. Fredsarbeidet har blitt en viktig måte å profilere Norge på internasjonalt, og det satses tungt på å styrke Norges profil som foregangsland i feltet.

Myndighetene har valgt å gå inn i disse sårbare statene med petroleumsbistand for å kunne være med og påvirke en viktig økonomisk sektor til å utvikle seg i en mer demokratisk retning gjennom godt styresett. Men som diskusjonen i dette avsnittet har vist vil det være vanskelig å bygge et velfungerende tillitsforhold til partnere som ikke driver med godt styresett eller som ikke respekterer demokratiske spilleregler (Hansen 2004: 39). Dette er et viktig aspekt som ikke problematiseres i forhold til bistanden og samarbeidet med sårbare stater. Analysen viser at sårbare staten ble valgt som langsiktige samarbeidspartnere i OfU selv om de førte en politikk som ikke er forenlige med prinsippene om godt styresett, respekt for menneskerettigheter og en fattigdomsreducerende politikk. Det kan derfor virke som om forholdet mellom olje og politikk er urelevant i en oljebistandskontekst, og at den norske petroleumsbistanden eksisterer i et «politisk vakuum» der eierskap er irrelevant så lenge det eksisterer etterspørsel etter norsk kompetanse og så lenge det er et betydelig potensial for oljeproduksjon hos mottaker.

Problemstillingen nevnes imidlertid av OfU i den forstand at programmet i 2006 startet med å inkorporere et sivilsamfunnskomponent som fokuserer på ansvarlighetstematikken. Målsetningen er

da å støtte sivilsamfunnet slik at denne kan ha en «demokratiserende» effekt eller fungere som kontrollinstans ovenfor myndighetene. Som det ble diskutert i begynnelsen av kapittelet er det flere prinsipielle problemer med denne strategien. Satsningen på sivilsamfunnet som en drivkraft for større åpenhet og ansvarlighet i OfU-landene er fremdeles i startfasen og så langt finnes ikke dette aspektet i alle OfU-landene.

#### **4.3.4 Sikring av energisikkerhet**

En rekke utviklingstrekk beveger energipolitikken nærmere utenrikspolitikken. For det første er det en økende knapphet på olje og økt geopolitisk uro (Lunde m.fl. 2008: 114). En global knapphet på olje presser forsyningssituasjonen, prisene drives opp, og dette skaper endringer i geopolitiske maktforhold. I Stortingsmelding 15 (2008-2009) fastslås det at Norge arbeider gjennom OfU for å bedre styresett og forvaltning i ustabile markeder, og at dette er en av Norges hovedbidrag til å styrke den globale energisikkerheten (Lunde m.fl. 2009: 127). Ved å bidra til å effektivisere og stabilisere petroleumsvirksomheten i utviklingsland med viktige oljeressurser kan Norge bidra til å sikre stabile globale energileveranser i fremtiden.

Frem til nylig har det ikke blitt gjort et helhetlig forsøk på å forene energipolitikk, handelspolitikk, og utenrikspolitikk (Noreng 2008: 96). Internasjonalt så har synet på petroleum skiftet fra et energi- og handelspolitisk perspektiv til at sikkerhetspolitiske betraktninger dominerer (Noreng 2008: 96). Særlig så pekes det på trenden med ressursnasjonalisme som en av årsakene som har ført til en større bilateralisering av handelen med olje (Noreng 2008: 96). Med ressursnasjonalisme refereres det til prosessen der produsentstater nasjonaliserer petroleumsressursene og tar større kontroll over alle ledd i verdikjeden av utvinning, produksjon, levering, osv (Noreng 2008: 97). Trenden med ressursnasjonalisme ble utløst i slutten av 1990-tallet av svært høye råvarepriser på olje. Aktører som Russland og Venezuela er kjente aktører som var tidlig uten med å reforhandle avtaler med internasjonale selskaper. Observatører som er kritiske til ressursnasjonalisme mener utviklingen truer med å redusere lete og utvinningstempoet etter nye ressurser når behovet for nye ressurser er størst (Lunde m.fl. 2009: 115). OfU kan representere en bestrebelse på å forene disse politikkområdene nærmere. Ved å kanalisere petroleumbistanden inn i utviklingsland som representerer viktige markeder kan myndighetene bidra til å skape forutsigbare og transparente energimarkeder (Lunde m.fl. 2009: 114). Dersom OfU bidrar til trenden med ressursnasjonalisme dempes i viktige markeder kan OfU bidra til å sikre forutsigbare globale markeder og sikre tilgang til forutsigbar energiforsyning. Dette er i global energipolitisk interesse. På den ene siden vil det kunne føre til en sikring av stabile og forutsigbare leveranser fra utviklingsland til verdensmarkedet

(Lunde m.fl. 123). På den andre siden vil en stabilisering av markeder i utviklingsland være av stor interesse for den norske globaliserte industrien. Et engasjement gjennom OfU kan bidra til å sikre den norske olje- og gassindustrien innpass i de sammen markedene. I løpet av det nærmeste tiåret vil den norske kontinentalsokkelen tømmes betraktelig for petroleumsressurser og for å overleve avhenger den norske industrien av tilgang til nye markeder. At staten gjennom OfU bidrar til å etablere et godt styresett som er langsiktig og som åpner for større internasjonal deltakelse vil derfor være av svært høye betydning for den norske industrien.

#### **4.3.5 Norsk oljeindustri i utviklingsland**

De potensielt største interessekonflikter mellom norske kommersielle interesser og bistand i regi av OfU kan oppstå i land der den norske petroleumsindustrien driver forretninger og Norge yter petroleumsrelatert bistand. Denne situasjonen er oppstått flere land, men den er kanskje mest synlig der Statoil driver forretninger, som i Angola, Indonesia, Mosambik og Nigeria.

Det som kan trekkes frem som særlig problematisk er rolleblanding som oppstår når representanter for oljeindustrien blir hyret inn av OfU til å bistå med rådgivning og assistanse under programmet, mens selskapene der de er ansatt også driver forretninger i samme land. Ved at ekspertene å bistår myndighetene og statlige oljeselskap med viktig kompetanse har ekspertene i teorien muligheten til å legge grunnlaget for forretninger i etterkant av bistandsprosjektet.

Det er vanskelig å vurdere om den norske utviklingspolitikken rettet mot petroleumssektoren i utviklingsland er en inngangsport for å skaffe innpass for den norske industrien i viktige markeder i utviklingsland. En faktor som kan tyde på dette er at den private stiftelsen INTSOK på overraskende vis kobles opp til norsk petroleumsbistand i Olje- og Energidepartements internettsider. Her står det at «regjeringen ønsker å tilrettelegge for at utviklingsland kan høste fra norske selskapers erfaringer, slik Norge gjorde det fra utenlandske selskaper i oppstarten på norsk sokkel» (OED 2007). Videre står det at det gjennom Intsok er etablert en velegnet mekanisme for dette (OED 2007). INTSOK – Norwegian Oil and Gas Partners – er en halvstatlig stiftelse som jobber for å styrke og utvide grunnlagene for norske selskapers etableringer internasjonalt ved å veilede, tilby markeds- og prosjektinformasjon og videreformidle norske selskapers spisskompetanse til internasjonale partnere (INTSOK 2008: 2). INTSOK ble stiftet for å assistere Olje- og Energidepartementet med å fremme norske petroleumsindustriinteresser internasjonalt (Norad 2008: 75).



Det er vanskelig å se hvorfor INTSOK kobles opp til petroleumbistand. All samarbeid og «høsting» av norske selskapers erfaring gjennom INTSOK skjer via markedsmekanismer og utgjør med andre ord helt ordinære kommersielle samarbeid. Videre er slike høstinger av erfaringer preget av asymmetri og gir i prinsippet selskapet som bidrar med tiltrengt kompetanse et stort spillerom til å høste i egen vinnings retning. Oljeforskeren og historikeren Helge Ryggvik drøfter i *Til siste dråpe. Om oljens politiske økonomi* hvordan dette samarbeidet utartet seg for Norge. Her forklarer han at de utenlandske selskapene som hadde operatør- og leverandøransvar i utbyggingen av Ekofisk utnyttet sine posisjoner til å sikre overskudd langt over vanlig profitt, og dermed sikret de seg andeler av grunnrentene (Ryggvik 2009: 39). Norske myndigheter hadde ikke den nødvendige teknologien og kunnskapen til å utføre disse operasjonene på egen hånd, dermed fikk de utenlandske selskapene relativt stor innflytelse over inntjeningen vis a vis norske myndigheter i oppstarten av virksomheten på norsk sokkel.

#### **4.3.6 utfordringer for den globaliserte norske petroleumsindustrien**

Petroleumsvirksomheten har en særstilling i norsk økonomi. I 2008 kom mer enn 50 prosent av norske eksportinntekter fra utvinning av olje og gass på norsk sokkel. Men forekomstene av olje og gass på norsk sokkel minker kraftig. Det forventes at oljeresursene vil fase ut innen 2020, mens gassforekomstene forventes å vare ca tredive år lengre. Den norske petroleumsindustrien satser tungt for å få fotfeste internasjonalt før ressursene på den norske kontinentalsokkelen er tømte. Dersom de ikke greier det, kan det bety døden for norsk petroleumsindustri.

Det fastslås av Regjeringen at det er en viktig oppgave for norsk utenrikstjeneste, Olje- og Energidepartementet og INTSOK å bistå den norske energiindustrien i dens internasjonaliseringsbestrebelse (Stortingsmelding 15 2008: 64). Nye ambassader der samarbeid med oljeindustrien er hovedformålet har blitt opprettet i Algerie og Kasakhstan, og dette er også viktige arbeidsområder for ambassadene i Russland, Aserbajdsjan, Angola og Nigeria (Stortingsmelding 15 2008: 64).

Norske næringsinteresser i olje og gassindustrien møter en rekke utfordringer internasjonalt. For det første er det vanskelig å etablere seg internasjonalt på grunn av økt konkurranse; de store internasjonale oljeselskapene har blitt større på grunn av sammenslåinger og de vinner større andeler av viktige oljefelt (Ryggvik og Engen 2005: 17). En annen internasjonal trend som gjør vilkårene vanskelig for den norske næringen er nasjonalisering av olje- og gassressurser og diskriminering av konsesjonstildelinger i favør av nasjonale oljeselskap (2005: 12). Land som Iran,

Mexico, Nigeria og Venezuela strammer inn ovenfor utenlandske oljeselskap og dette gjør inngangsmulighetene til disse og tilsvarende markeder mindre. I tillegg vil norske oljeselskap som etablerer seg i oljeproduiserende utviklingsland møte utfordringer på grunn av politisk og sosial ustabilitet, korrupsjon og uforutsigbare kostnader (Kristoffersen 2008: 10). Statoil og Hydro har vært innblandet i korrupsjonsskandaler i Irak og Libya. I begge tilfellene dreide korrupsjonen seg om betaling for tilgang til bedre inngangsposisjoner i forhandlinger om konsesjoner. Selskapet har også vært i hardt vær på grunn av anklager om miljøforurensing og for å tilby dårlige arbeidsforhold til lokalt ansatte.

Statoil har satset tungt på å etablere seg internasjonalt siden privatiseringen i 2001. Oljereservene på norsk sokkel er i nedgangsfasen og selskapets strategi for å overleve etter at den norske sokkelen er internasjonal satsing. Internasjonaliseringen har imidlertid vist seg å være vanskelig. Statoil har satset tungt på å etablere seg internasjonalt, men har så langt ikke fått tilgang til særlig lukrative oljefelt (Ryggvik og Engen 2005: 10). Konkurransen er hard og selskapet sliter med å etablere seg vis á vis store selskaper som British Petroleum (BP), Chevron, Esso, Shell og Total (2005: 17). De største og kommersielt sett mest vellykkede feltene Statoil (nå StatoilHydro) har tilgang til fikk selskapet gjennom et nå avsluttet samarbeid med BP (2005: 11). Gjennom 1990-årenes samarbeid med BP fikk Statoil tilgang til oljefelt i Angola og Aserbajdsjan, oljefelt som nå utgjør over 45 prosent av selskapets utenlandske inntekter i olje- og gassproduksjon (2005: 12). Det anslås at inntektene fra Angola alene utgjør 40 prosent av de samlede utenlandske inntektene. Etter at samarbeidet med BP ble avsluttet har ikke Statoil lyktes med å sikre like lukrative konsesjonsavtaler (2005: 12). Statoils strategi for å bli et ledende multinasjonalt selskap (MNC) har så langt ikke vært særlig vellykket; selskapet har investert mye for å få tilgang til nye markeder, men avkastningen har ikke fulgt kostnadene (Ryggvik og Engen 2005: 16). Den mer enn 18 milliarders utenlandsinvesteringen har så langt heller ikke bidratt til å skape flere norske arbeidsplasser; i 2004 bestod Statoils internasjonale avdeling av kun 583 medarbeidere (2005: 22).

I likhet med andre energiproduiserende industriland forsøker norske myndigheter å sikre tilgang til norsk industri i internasjonale markeder. Norsk energiindustri er avhengige av mest mulig åpne, stabile, forutsigbare og langsiktige globale markeder. De viktigste gjenværende olje- og gassressurser befinner seg i ikke-demokratiske land, og altså i land der rammevilkårene for investeringer er krevende. I 'Hovedlinjer i norsk Utenrikspolitikk' fastslås det at målsetningen bak bistanden til bedre forvaltning av energisektoren i ustabile markeder (OfU) er å tilrettelegge for et 'investeringsklima som tjener norske interesser i vid forstand og som også bidrar til bedre forsyningskapasitet internasjonalt' (St.meld. nr.15 2008: 131). Et av de viktigste politiske

oppgavene til diplomatiet er å motarbeide innføring av proteksjonistiske virkemidler som kan utestenge norsk leverandørindustri fra energisektoren (Stortingsmelding 15 2008: 64). Dette gjøres i hovedsak via forhandlinger i multilaterale handelsforhandlinger i WTO som General Agreement on Trade and Services (GATS) og Doha-runden, samt lobbyisme på nasjonalt og lokalt nivå.

#### **4.3.7 Norsk politikk i multilaterale handelsforhandlinger**

Den norske regjeringen fastslår i Soria Moria erklæringen at det skal jobbes for at WTO avtaleverket 'ikke skal frata utviklingslands styringsrett og virkemidler som har vært viktige for å utvikle vårt eget samfunn', men samtidig krever regjeringen liberalisering av energitjenester i Verdens Handelsorganisasjon (WTO) (Kristoffersen 2008: 2). Sammen med blant andre Australia, Canada, EU, USA og Saudi Arabia krever Norge gjennom den multilaterale handelsavtalen GATS at en rekke land i Sør liberaliserer tjenester i energisektoren (2008: 2). Det kreves at alle kategorier av energitjenester i olje- og gassproduksjon, eller hele verdikjeden i olje- og gassproduksjonen som kartlegging, boring og distribuering skal liberaliseres (2008: 5). Kravet inkluderer også forslag om implementering av et investeringsregelverk som vil kunne begrense krav om lokalt innhold i kontrakter. Det vil si at utenlandske selskaper i fremtiden vil slippe betingelser om lokalt eierskap eller bruk av lokale selskaper og arbeidskraft (Herning og Kristoffersen 2008). Den foreslåtte liberaliseringen av energisektoren i GATS kan bidra til å begrense utviklingslandenes politiske handlingsrom til å beskytte sin nasjonale oljeindustri mot internasjonal konkurranse slik Norge selv gjorde i en tidlig utviklingsfase (Kristoffersen 2008: 2), og til å begrense virkemidler som kan bidra til å skape lokal vekst og utvikling som følge av aktiviteter i oljesektoren.

Kravet om liberalisering av energitjenester rettes mot fire land som mottar bistand gjennom Olje for Utvikling – Ecuador, Indonesia, Nigeria og Sør-Afrika (Kristoffersen 2008: 5). Frem til den Stoltenberg II regjeringen revurderte Norges posisjoner i WTO rettet kravene seg også mot Angola og Bangladesh, men siden disse landene er såkalte minst utviklede land (MUL) ble kravet trukket høsten 2005 (2008: 6).

Norges posisjon i GATS står dermed i sterk kontrast til virkemiddelet om beskyttelse av den nasjonale industrien i den norske erfaringen. Den norske erfaringen baserer seg i stor grad på tilstedeværelsen av utenlandske oljeselskap i en tidlig fase av norsk oljeutvinning, som i sin tur førte til kunnskapsoverføring og skapte positive ringvirkninger for den norske industrien. Det kan derfor argumenteres for at Norge bidrar til å skape gode rammevilkår for utviklingsland ved å kreve internasjonal tilstedeværelse i oppstarten av oljevirkksomheten i utviklingsland. Statssekretær Liv

Monika Stubholt i Olje og Energidepartementet hevder at kravene Norge stiller i GATS ikke vil tvinge noen land til å ikke kunne reservere seg ved tjenestelevering, og at det enkelte land har rett til å etablere eller opprettholde ordninger som favoriserer nasjonal industri (Dagbladet 13.4.2008). Statssekretæren hevder at Norge ikke ønsker å redusere utviklingslandenes politiske handlingsrom til å beskytte egen industri, men at de gjennom krav om liberalisering ønsker at utviklingsland presiserer ovenfor utenlandske oljeselskap hvor de ønsker å opprettholde forskjellsbehandling for egen industri. Ifølge Stubholt vil dette bidra til å utvikle «et åpent, forutsigbart og regelbasert system for internasjonal handel» og hun fremhever at dette er avgjørende for et lands økonomiske og demokratiske utvikling (Dagbladet 13.4.2008). Videre vil et slikt regelbasert system som Norge er pådriver for bidra til å minke behovet for korrupsjon og bestikkelser.

Selv om flere positive effekter kan oppstå som følge av en liberalisering av energitjenester vil avhenge av en god forvaltningskompetanse. En slik kompetanse er sjeldent til stede i de oljerike utviklingslandene som liberaliseringskravet rettes mot. Som tidligere diskutert var Norge allerede en veletablert rettsstat under et demokratisk regime når oljeutvinningen startet. Dermed var både det institusjonelle og politiske rammeverket i stand til å både håndtere press fra eksterne interesser og til å håndtere den komplekse forvaltningen av sektoren på en god måte. Utviklingsland med oljeressurser karakteriseres av svak statskapasitet, som lav regulerende kompetanse, en dårlig utbygd rettsstat, private interessers gjennomtrenging av offentlig sektor, korrupsjon og lite åpenhet og gjennomsiktighet. I slike kontekster kan en forhastet liberalisering volde mer skade enn nytte.

Samtidig er kravet problematisk for utviklingsland med oljeressurser fordi det kan føre til at deres nasjonale oljeselskaper og industri ikke blir i stand til å konkurrere mot internasjonale selskaper (Kristoffersen 2008: 6). Dette skyldes at basisen for all WTO-regelverk er prinsippet om likebehandling, det vil si at bedrifter fra andre medlemsland skal ha like gode vilkår som nasjonale bedrifter, og bestevilkårsprinsippet, altså at ingen land skal kunne behandles dårligere enn det best behandlede landet blant medlemmene (ForUM 2008). Dermed kan utviklede land ved å støtte seg på WTO-regelverket kreve at utviklingsland konkurransesetter visse tjenestesektorer. Siden det i henhold til det internasjonale handelsregelverket ikke vil være mulig å favorisere egne selskaper dersom de ikke er mer konkurransedyktige eller klarer å levere et lavere tilbud enn andre selskaper vil vedkommende land måtte gi tilbudet til et mer konkurransedyktig selskap. På denne måten vil et slikt krav bidra til å forhindre en oppbygning av en nasjonal oljeindustri etter norsk mønster, siden virkemidlene Norge benyttet seg av, for eksempel proteksjonisme og nasjonal favorisering uavhengig av konkurransedyktighet, under WTO-regelverket vil bli straffet som diskriminerende virkemidler. I motsetning til den norske posisjonen i GATS, ble ikke den norske oljesektoren

liberalisert før internasjonal konkurransedyktighet var oppnådd (Kristoffersen 2008: 11).

Den norske posisjonen i Doha-runden vektla også behovet for 'bedre og mer stabil markedsadgang for eksport av norske industriprodukter (i første rekke sjømat og verkstedprodukter) og tjenestenæringer (i første rekke skipsfarts-, energi-, telekommunikasjons- og forsikringstjenester). Samtidig erkjenner Regjeringen at denne posisjonen bryter med den norske erfaringen og med utviklingslands 'krav på å gjøre som vi har gjort, nemlig å åpne sine markeder gradvis' (Stortingsmelding 15 2008: 119). Regjeringen trekker frem at den har forsøkt å føre en mer helhetlig politikk på området ved å trekke alle krav til utviklingsland om liberalisering av grunnleggende velferdsoppgaver. På tross av dette gjenstår uklarheter. Kritikere viser til at GATS-avtalens definisjon av 'offentlig sektor' er uklar siden den åpner for tolkning av hva som kan regnes som offentlig sektor og dermed som grunnleggende velferdsoppgaver (NOU 2008: 43).

Sentrale aspekter ved den norske erfaringen i forvaltning av finans, ressurs og miljø i petroleumssektoren benyttes som modell for bistanden som ytes gjennom Olje for Utvikling. Denne diskusjonen viser at det handelspolitikken på flere områder står i konflikt med deler av petroleumbistanden som bygger på den norske erfaringen. På den ene siden er det en viktig handelspolitisk målsetning å fremme norsk næringsliv i utlandet. Handelspolitikken er basert på nye norske erfaringer der den internasjonaliserte petroleumsindustrien har interesser og behov som på viktige områder strider mot utviklingspolitikken som promottes gjennom OfU. Statoils agenda i utviklingsland inkludert OfU-samarbeidsland står i en rekke kritiske punkter i et motsetningsforhold til den norske erfaringen. Samtidig ønsker Norge å bistå utviklingsland med å forsvare sine nasjonale interesser og ressurser, blant annet gjennom å verne offentlig sektor for intervensjon av internasjonale firmaer og interesser. Regjeringen erkjenner at disse områdene preges av «politiske spenninger og faktiske motsetninger» (St.meld. nr. 15 2008: 88), men på samme måte som med interessemotsetningen i forhold til engasjementet i sårbare stater så uttaler ikke regjeringen klart hvor prioriteringen veier tyngst.

#### **4.4 Sammendrag: Profilering av Norge som energistormakt**

I dette kapittelet drøftet jeg hvordan opprettelsen av Olje for Utvikling kan være motivert av altruistiske motiver, et ønske om å styrke engasjementet i sårbare stater, et ønske om å bidra til energisikkerhet og til å skape flere inngangsmuligheter for den norske petroleumsindustrien i markeder i utviklingsland. Til sist kan opprettelsen av programmet være motivert ut fra ønsket om å profilere Norge som en energistormakt.

Petroleumsnæringen er den viktigste næringen i Norge. Petroleum utgjør 50 prosent av norske eksportinntekter og en fjerdedel av bruttonasjonalinntekten. I tillegg til å være en nasjonal hjørnesteinsbedrift skaper overskuddet fra petroleumsinntektene forutsigbarhet og sikkerhet også for fremtiden gjennom Pensjonsfondet. Statens Pensjonsfond Utland er verdens nest største investeringsfond, og gjør Norge til en interessant aktør i globale finansmarkeder. Men reservene på norsk sokkel er i nedgangsfasen. Estimater fra Oljedirektoratet viser at opp mot 60 prosent av de påviste petroleumsreservene på den norske kontinentalsokkelen er utvinnet eller er allerede i produksjon (Konkraft 2008: 4). Med det nåværende utvinningstempo vil de største gjenværende reservene på norsk sokkel Gullfaks, Statfjord og Oseberg være tømt rett etter år 2015 (Konkraft 2008: 4). Det haster for den norske industrien å finne nye markeder.

Den norske erfaringen med petroleumsressursene tiltrekker seg internasjonal oppmerksomhet og Olje for Utvikling kan være et av flere virkemidler som tas i bruk for å profilere Norge internasjonalt som en «energistormakt». Petroleumbistanden er ikke nødvendigvis en direkte måte å sikre den norske globaliserte petroleumsindustrien innpass i nye markeder. Men opprettelsen av Olje for Utvikling kan ha grobunn i et ønske om å profilere Norge som en teknologitung petroleumsnasjon, eller en energistormakt.

Gjennom Olje for Utvikling bidrar norske myndigheter til å sikre den globale energiforsyningen. Ved å bidra til å etablere et bedre styrsett og en mer stabil og forutsigbar forvaltning av petroleumssektoren i viktige markeder i utviklingsland kan OfU bidra til at landene leverer sikre energileveranser til det globale markedet, og til å sikre at markedene i landene blir mer forutsigbare for forretninger for den internasjonale oljeindustrien. Gjennom å bidra til å etablere global energisikkerhet kan norske aktører profilere seg i internasjonale fora og skape oppmerksomhet om den norske kompetansen. Dette kan ved en senere anledning føre til at norske leverandører og selskaper får innpass i forretninger.

## 5. Konklusjoner

Det ligger utvilsomt altruistiske interesser til grunn for petroleumbistanden. Dette er et av de ledende industrisektorene i Norge og den interessante og vellykkede historie med petroleum og utvikling tiltrekker seg internasjonal oppmerksomhet også fra land som etterspør bistand til kompetansebygging.

Petroleumbistanden er motivert ut fra et ønske om å skape større økonomisk vekst hos mottakeren slik at en utviklingspolitikk som tjener befolkningen kan muliggjøres. Som det ble diskutert i kapittel to er vilkår om mottakeransvar og eierskap viktige forutsetninger for petroleumbistanden. Ved opprettelsen av Olje for Utvikling ble det presentert en rekke vilkår for valg av hovedsamarbeidsland. Dette var både formelle vilkår som at samarbeidet måtte være brukerstyrt, det måtte eksistere petroleumsressurser eller potensial for betydelige ressurser, landet måtte være medlem av OECD/DAC, og at landet måtte etterspørre norsk kompetanse og at denne måtte være relevant. Det ble også oppgitt en rekke kriterier som burde være tilstede for å sikre at bistanden fungerte etter forutsetningene. Disse kriteriene var at myndighetene viste politisk vilje til godt styresett i petroleumssektoren, at den helhetlige menneskerettighetssituasjonen og rettsikkerhetssituasjonen måtte være akseptabel og at myndighetene viste vilje til fattigdomsreduksjon og til å øke befolkningens velferd. Disse vilkårene samsvarer med det som i den norske bistanden har blitt sidestilt med vilkår om mottakeransvar og som i den internasjonale bistandsdiskursen refereres til som eierskap.

I kapittel to drøftet jeg hensiktene bak petroleumbistanden og vilkår og forutsetninger for denne typen bistand. Konklusjonene fra kapittelet er at utgangspunktet til den tidlige petroleumbistanden ikke hadde de nødvendige forutsetningene for å adressere underliggende årsaker bak ressursforbannelsen. Konklusjonen av diskusjonen i kapittel to om forklaringer av ressursforbannelsen er at de viktigste årsakene til ressursforbannelsen ligger i den politiske sfæren; i beslutningsrammene og insentivene til aktører og institusjoner som håndterer petroleumsressursene. Den tidlige petroleumbistanden hadde for det meste kortsiktige rammeverk og rettet seg til en enkelt eller få institusjoner. Videre besto bistanden i hovedsak av petroteknisk kompetanseheving og den henvendte seg i mindre grad til korrupsjons- og ansvarlighetstematikk.

Når petroleumbistanden ble lagt under rammeverket for godt styresett ble samtidig den tematiske bredden i bistanden økt. Under godt styresett rammeverket inkluderer petroleumbistanden også miljøforvaltning og finansforvaltning. Samtidig er fokuset på å forbedre transparensen og åpenheten

i sektoren økt og bistanden skal forsøkes å ses i et bredere institusjonelt perspektiv. Dermed er forutsetningene bedre for at bistanden gjennom OfU kan gjøre en større forskjell i forhold til å identifisere mekanismer i samarbeidslandenes håndtering av petroleumssektoren som forsterker eller bidrar til ressursforbannelsen.

Konklusjonen min er at samtidig som innføringen av en større tematisk bredde i petroleumbistanden skaper større forutsetninger for bedre resultater hos mottakerne, så høyner den samtidig kravene til mottakerne. Implikasjonen av at programmet er mer krevende er at kravene om eierskap og mottakeransvar øker tilsvarende.

I denne oppgaven har jeg analysert om valget av hovedsamarbeidsland i OfU samsvarer med vilkårene som lå til grunn ved opprettelsen av programmet. Først har jeg drøftet det første settet med vilkår. Disse vilkårene er i hovedsak formelle vilkår. Konklusjonen er at disse vilkårene er tilstede. Unntaket er at Madagaskar ikke har påvist betydelige petroleumsressurser, men det letes og drives uforskning etter petroleum. Under OfU får landet bistand til å håndtere disse prosessene. Videre er det usikkert om den norske erfaringen er direkte relevant i alle tilfeller, men den norske kompetansen er bred blant annet gjennom erfaring fra andre regioner. Likevel vil gyldigheten av dette vilkåret forutsette at det blir gjort en grundig vurdering av landenes nasjonale kontekst. Dette gjøres i følge OfU i planleggingsfasen i forkant av samarbeidet, men det er også avdekket at det frem til slutten av 2008 ikke var gjennomført brede politisk økonomiske analyser av hovedsamarbeidslandene. Dette kan bety at relevansen av dette vilkåret er svekket.

Videre analyserte jeg indikatorer for vilkårene om landenes styresett, politiske og befolkningens økonomiske situasjon. Jeg sammenliknet landenes verdier av indikatorer og konkluderte med at vilkårene ikke kan ha blitt lagt tyngde ved valg av Angola, Sudan og Nigeria. I disse landene er myndighetenes mangel på forvaltningskapasitet svært lav og omfanget av den offentlige korrupsjonen svært høy. Renteniststrukturer i institusjonene som håndterer petroleumssektoren skaper betydelige risikoer for at bistanden ikke vil føre til de ønskede formålene på lang sikt. Petroleumsinntektene kommer ikke befolkningen til gode under det politiske lederskapet i Angola, Sudan og Nigeria og det er derfor svært lite sannsynlig at bistanden vil tjene befolkningen som helhet på lang sikt. Myndighetenes lave forpliktelse til fattigdomsreduksjon og forbedring av befolkningens velferd gjør sannsynligheten svært lav for at dette vil skje gjennom OfU. Eierskapet for bistanden er svært lav og det er derfor lav sannsynlighet for at bistanden i disse landene vil fungere etter formålene.



Analysen avdekket at det var høy risiko for at bistanden ikke ville fungere etter målsetningene i Timor-Leste og Mosambik. Dette skyldes en særlig lav forvaltningskapasitet, det høye offentlige korrupsjonsnivået og myndighetenes manglende evne til å føre en fungerende fattigdomsreducerende utviklingspolitikk. Disse faktorene kan skape betydelig risiko for implementeringen av bistanden. Resultatene viste at valget av de øvrige landene samsvarte med vilkårene.

Videre diskuterte jeg om formålet med bistanden slik det stadfestes i partenes intensjonsavtaler samsvarer med formålene til bistanden slik de ble begrunnet ved opprettelsen av Olje for Utvikling. Konklusjonen viser at i en gruppe land så samsvarte formålene i intensjonsavtalene mellom partene med de formålene som til grunn ved opprettelsen av samarbeidet. Disse landene er Angola, Madagaskar, Mosambik, Timor-Leste og Uganda.

Men i Angolas tilfelle ble formålene svekket av at vilkårene for valg av land ikke ble fulgt. Myndighetene i Angola forpliktet seg til at bistanden på lang sikt skal øke befolkningens velferd. Likevel skaper myndighetenes autoritære trekk, statens rentenistiske trekk, den betydelige offentlige korrupsjonen, mangelen på transparens i petroleumsvirksomheten, og den manglende viljen eller evnen til å føre en fattigdomsreducerende politikk høy risiko for at bistanden ikke fører til de ønskede målsetninger på lang sikt.

Videre er det en annen gruppe med land der intensjonsavtalene ikke samsvarte med formålene til OfU. Disse landene er Bolivia, Ghana, Nigeria, Sudan og Vietnam. I analysen konkluderte jeg med at det likevel vil være større mulighet for at bistanden på lang sikt samsvarer med programmets formål der landene ble valgt på bakgrunn av vilkårene for deltakelse og der det eksisterer mottakeransvar.

Dette var tilfelle for alle land unntatt Nigeria og Sudan. Situasjonen vil her være mer problematisk fordi det ikke kan dokumenteres at det føres en utviklingsfremmende politikk i disse landene. Risikoen er høy for at den funksjonalistiske tilnærmingen om at en effektivisering av sektoren og en økonomisk vekst vil benyttes til utviklingsfremmende formål. Myndighetene mangler legitimitet og ansvarlighet og den offentlige sektoren er utsatt for mye korrupsjon. I samarbeidet mellom norske myndigheter og Sudan og Nigeria mangler det dermed klare sammenhenger mellom programmets langsiktige samfunns mål og bistanden som ytes.

I del tre av oppgaven diskuterte jeg implikasjoner av resultatene. Jeg forsøkte å kartlegge hvilke

motiver som kan ligge til grunn for at norske myndigheter har valgt å bistå land med petroleumbistand der forutsetningene ikke er tilstede for at bistanden skal fungere etter hensikten. Jeg identifiserte fem mulige motiver bak opprettelsen av Olje for Utvikling. Disse var altruistiske motiver, et ønske om å styrke eksisterende engasjement i sårbare stater, et ønske om å bidra til å stabilisere den globale energisikkerheten. Videre var de siste mulige motivene et ønske om å skaffe innpass for den norske globaliserte oljeindustrien i markeder i utviklingsland og et ønske om å profilere Norge som en energistormakt.

## 6. Kilder:

Intervju med Liv Marte Nordhaug. Rådgiver i Olje for Utvikling. 12.10.2009 i Norads kontorer, Oslo.

Afrol News (2009): *Uganda becomes oil producer*. <http://www.afrol.com/articles/21834>. [10. september 2009]

Amnesty International (2009): *Human Rights by Country*. <http://www.amnesty.org/en/human-rights/human-rights-by-country>. [04. oktober 2009]

Bellamy, Alex, Paul Williams and Stuart Griffin (2004): *Understanding Peacekeeping*. Cambridge: Polity Press.

Bellina, Séverine, Dominique Darbon, Stein Sundstøl Eriksen og Ole Jacob Sending (2009): *The Legitimacy of the State in Fragile Situations*. Oslo: Norad. Norad Report 20/2009 Discussion.

Bistandsaktuelt (2009): *Etterlyser kontroll av oljepenger*. <http://www.bistandsaktuelt.no/Nyheter+og+reportasjer/Arkiv+nyheter+og+reportasjer/133426.cms>. [07. september 2009]

Chang, Ha-Joon (2003): *Globalisation, Economic Development and the Role of the State*. London and New York: Zed Books.

Chang, Ha-Joon (2007): *Bad Samaritans. Rich Nations, Poor Policies & the Threat to the Developing World*. London: Random House Business Books.

Chang, Ha-Joon (2008): "Understanding the Relationship Between Institutions and Economic Development – Some Key Theoretical Issues" i Ha-Joon Chang (red.) *Institutional Change and Economic Development*. New York: United Nations University Press.

Central Intelligence Agency (2008): *The World Factbook*. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/> [08. august 2009].

Craig, David og Doug Porter (2006): *Development Beyond Neoliberalism?* London and New York: Routledge.

Dagens Næringsliv (2006): *Hydro leter etter olje ved Madagaskar*. 06.02.2006 <http://www.dn.no/forsiden/energi/article711363.ece> [10. november 2009]

Extractive Industries Transparency Initiative (2009): *The EITI Principles and Criteria*. <http://eitransparency.org/eiti/principles> [05. november 2009]

Energy Information Administration (2009): *Country Analysis Briefs*. <http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/index.html> [05. september 2009]

Ekern, Ole F. (2005): *The Norwegian Assistance to the Petroleum Sector. A state-of-the-art study*. En studie utført av Norsk Energi for Norad. Oslo: Norad.

Fält, Karl Anders Gustav Thalinson (2009): *Måten å gi er viktigere enn gaven. Politikk og praksis i norsk petroleumbistand*. Masteroppgave i historie, Universitetet i Bergen.

Flemming, Ole Rasmussen, Kristine Bak, Kennet M. Larsen, Jens Skov-Spilling og Hans G. Jorgensen (2007): *Evaluation of the Norwegian Petroleum-Related Assistance. Case Studies Regarding Mozambique, Bangladesh, East Timor and Angola*. Norad: Evaluation Report 1/2007.

Freedom House (2008): *Freedom in the World. 2008 Edition*.  
[www.freedomhouse.org/template.cfm?page=363&year=2008](http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=363&year=2008). [04. august 2008]

Freedom House (2005): *Freedom in the World. 2005 Edition*.  
[www.freedomhouse.org/template.cfm?page=363&year=2005](http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=363&year=2005). [04. august 2008]

Gilpin, Robert (2001): *Global Political Economy. Understanding the International Economic Order*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.

Global Witness Limited (2009): *Sudan: Fuelling Mistrust*. September.  
[http://www.globalwitness.org/media\\_library\\_detail.php/804/en/fuelling\\_mistrust\\_the\\_need\\_for\\_transparency\\_in\\_sud](http://www.globalwitness.org/media_library_detail.php/804/en/fuelling_mistrust_the_need_for_transparency_in_sud). [01. september 2009].

Hanisch, Tore Jørgen og Gunnar Nerheim (1992): *Norsk oljehistorie. Fra vantro til overmøt? Bind I*. Oslo: Leseselskapet, Norsk Petroleumsforening.

Havro, Gørild og Javier Santiso (2008): *To benefit from plenty: lessons from Chile and Norway*. OECD: OECD Development Centre. Policy Brief nr. 37.

Haynes, Jeff (2001): *Democracy in the developing world. Africa, Asia, Latin America and the Middle East*. Cambridge: Polity Press.

Herning, Linn og Berit Kristoffersen (2008): «Når nasjonale interesser tilsier det?» Kronikk i Dagbladet, 19.03.2008[01. august 2008].

Heum, Per (2008): *Local content development – experiences from oil and gas activities in Norway*. SNF Working Paper Nr. 02/08. Bergen: Samfunns og Næringslivsforskning AS. ISSN 1503-2140.

International Monetary Fund (2001): *Bolivia. Poverty Reduction Strategy Paper*.  
<http://www.imf.org/external/NP/prsp/2001/bol/01/Index.htm> [31. mars 2008]

Instefjord, Gunstein (2008): *Samstemt for en felles utvikling? Hvordan en helhetlig norsk politikk kan bidra til utvikling i fattige land*. Skrevet av Utviklingsutvalget der Gunstein Instefjord var leder. Norges offentlige utredninger nr. 2008:14. Oslo: Departementenes servicesenter.  
[http://www.utviklingsutvalget.no/a\\_filer/NOU200820080014000DDDPDFS.1220962912.pdf](http://www.utviklingsutvalget.no/a_filer/NOU200820080014000DDDPDFS.1220962912.pdf)  
[01. september 2009].

INTSOK (2008): *INTSOK - who we are and what we do*.  
[http://www.intsok.no/upload/docs/INTSOK\\_WhoWeAre\\_08.pdf](http://www.intsok.no/upload/docs/INTSOK_WhoWeAre_08.pdf). [25 november 2008]

Jerve, Alf Morten (2004): «En ny giverpraksis – hva er det? En kommentar til Utviklingsmeldingens behandling av temaet om mottakers ansvar for bistanden: Eierskap og resultatfokus» i Axel Borchgreving og Ketil Fred Hansen (red.) Felles kamp mot fattigdom? Kritiske blikk på regjeringens utviklingsmelding. Oslo: NUPI. Nupi rapport 281.

Karl, Terry Lynn (1997): *The Paradox of Plenty. Oil Booms and Petro-States*. Berkeley: University of California Press.

- Karl, Terry Lynn (2007): *Oil-led development: Social, Political and Economic Consequences*. CDDRL Working Paper Nr 80, January 2007. Centre for Democracy, Development and The Rule of Law. Stanford University.
- Kaufman, Daniel og Aart Kraay (2007): *Governance Indicators: Where Are We, Where Should We Be Going?* Policy Research Working Paper 4370. Washington: The World Bank.
- Kristoffersen, Berit (2008): «Gjør som vi sier, ikke som vi gjorde». *Norske krav til liberalisering av energitjenester under WTO*. Publikasjon av Forum for Miljø og Utvikling [10. november 2008].
- Kolstad, Ivar, Arne Wiig og Aled Williams (2008): *Mission improbable. Does petroleum-related aid address corruption in resource-rich countries?* U4 issue nr. 3:2008. U4 Anti-Corruption Resource Center. Bergen: Christian Michelsen Institute.
- Kolstad, Ivar og Arne Wiig (2008): *Political Economy Models of the Resource Curse: Implication for Policy Research*. CMI Working Paper nr 6. Bergen: Christian Michelsen Institute.
- Konkraft (2008): *Et sammendrag av Konkraft Rapport 2. Produksjonsutvikling på norsk sokkel*. Utarbeidet av Oljeindustriens Landsforening, Norsk Industri, Norgers Referiforbund og LO. <http://www.konkraft.no/postmann/dbase/bilder/KonKraft%20rapport%202%20Produksjonsutvikling%20p%C3%A5%20norsk%20sokkel%20-%20sammendrag.pdf> [02. november 2008].
- Lancaster, Carol (1999): *Aid to Africa. So Much to Do, So Little Done*. Chicago and London: The University Chicago Press.
- Leftwich Adrian (1995): «*On the Primacy of Politics in Development*» i Adrian Leftwich (red.) *Democracy and Development. Theory and Practice*. Cambridge: Polity Press.
- Leftwich Adrian (1995a): «*Two Cheers for Democracy? Democracy and the Developmental State*» i Adrian Leftwich (red.) *Democracy and Development. Theory and Practice*. Cambridge: Polity Press.
- Leira, Halvard (red.) (2007): *Norske selvbilder og norsk utenrikspolitikk*. Oslo: Norsk Utenrikspolitisk Institutt [10. september 2008].
- Liland, Frode og Kirsten Alsaker Kjerland (2003): *På bred front. Bind 3 av Norges Utviklingshjelps historie*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Lunde, Leiv og Henrik Thune m.fl. (2008): *Norske interesser. Utenrikspolitikk for en globalisert verden*. Oslo: Cappelen Damm.
- Memorandum de Entendimiento (2007): *Memorandum de Entendimiento en cooperación técnica en materia de energía entre la República de Bolivia y el Reino de Noruega*.
- Moore, Mick (2004): «Revenues, State Formation and the Quality of Governance in Developing Countries». *International Political Science Review* 25 (3): 297-319.
- Moss, Todd (2009): «Saving Ghana from itself». *Foreign Policy*. 04.07.2009.
- Nerheim, Gunnar (1996): *Norsk oljehistorie. En gassnasjon blir til. Bind 2*. Oslo: Leseselskapet, Norsk Petroleumsforening.

- Norad (2003): *Godt styresett*. Utdrag fra Norads årsrapport for 2004. <http://www.norad.no/en/Tools+and+publications/Publications/Publication+page?key=109484>. [01. juli 2008].
- Norad (2007): *Oil for Development Work plan and budget for 2008*. [www.norad.no/ofd](http://www.norad.no/ofd). [01. juli 2008].
- Norad (2007a): *Resultatrapport 2007. Bistanden virker, men ikke godt nok*. [www.norad.no/default.asp?V\\_ITEM\\_ID=10389](http://www.norad.no/default.asp?V_ITEM_ID=10389). [01. august 2008]
- Norad (2007b): *Oil for Development*. Oslo: Norad.
- Norad (2008b): *Oil for Development 2007 – 2008*. [www.norad.no/ofd](http://www.norad.no/ofd). [20. mars 2008]
- Norad (2008a): *Results management in Norwegian Development Cooperation. A practical guide*. Desember 2008. ISBN 978-82-7548-351-3.
- Norad (2008): *Norsk bistand i tall*. <http://www.norad.no/Resultater+og+kvalitetssikring/Norsk+bistand+i+tall>. [04. juli 2009]
- Norad (2009): *Oil for Development 2008 – 2009*. [15. juli 2009]
- Norad (2009a): *Criteria for the selection of OfD countries for petroleum related assistance*. <http://www.norad.no/en/Thematic+areas/Energy/Oil+for+Development/What+we+do/Criteria+for+selection> [30. november 2009]
- Norad (2009b): *Oil for Development. What we do*. <http://www.norad.no/en/Thematic+areas/Energy/Oil+for+Development/What+we+do/127155.cms> [15. juli 2009]
- Noreng, Øystein (2008): «Politisering av petroleum, ressursnasjonalisme og nye utfordringer til norsk politikk» i *Energipolitiske interesser og utfordringer*. Et bind i serien Refleks – norske interesser i en globalisert verden. UD: Refleksprosjektet
- Obi, Cyril (2008): «Norsk oljepolitikk sett fra Afrika» i Alsos, Steinar, Helene Bank, Einar Braathen, Heidi Lundeberg, Even Tømte og Audun Solli (red.) *Klima for en ny oljepolitikk*. ISBN 82-91916-22-5. Utgitt av Attac.
- Organisasjonen for økonomisk Samarbeid og Utvikling (2008): *Country classification 2008 – as of 25 July 2008*. <http://www.oecd.org/dataoecd/53/15/42203230.pdf>
- Oljedirektoratet (2006): *2006-2007. Norwegian Petroleum Directorate Contribution to Oil for Development*. <http://www.npd.no/no/Publikasjoner/Rapporter/INT-rapport-2006/>. [01. september 2008].
- Olje og Energidepartementet (2007): *Norsk petroleumsrettet leverandørindustri*. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/oed/tema/teknologi-og-internasjonalisering-innen-/Norsk-petroleumsrettet-leverandorindustr.html?id=440392> [15. august 2009].
- Olje og Energidepartementet (2009): *Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE)*. [http://www.regjeringen.no/nb/dep/oed/tema/statlig\\_engasjement\\_i\\_petroleumsvirksomh/statens-](http://www.regjeringen.no/nb/dep/oed/tema/statlig_engasjement_i_petroleumsvirksomh/statens-)

[direkte-okonomiske-engasjement-s.html?id=445748](#) [25. august 2009].

Olje og Energidepartementet (2009a): *EITI - Extractive Industries Transparency Initiative*. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/oed/tema/teknologi-og-internasjonisering-innen/eiti.html?id=449172>. [25. august 2009].

Randall, Vicky og Robin Theobald (1998): *Political Change and Underdevelopment. A Critical Introduction to Third World Politics*. Second Edition. Hampshire: Palgrave.

Reinert, Erik S. (2004): *Global økonomi. Hvordan de rike ble rike og hvorfor de fattige blir fattigere*. Oslo: Spartacus Forlag.

Reinert, Erik S. (2007): "Institutionalism ancient, old and new: A historical perspective on Institutions and uneven development" i Ha-Joon Chang (red.) *Institutional Change and Economic Development*. New York: United Nations University Press.

[Rice, Xan](#) (2009): "Oil find sparks new hope for Ugandas people". The Guardian, 25.08.2009.

Riddell, Roger C. (2007): *Does Foreign Aid Really Work?* Oxford: Oxford University Press.

Rombouts, Heidy (2006): *Civil Society Participation in Fragile States: Critical Thoughts on the New Development Paradigm and Its Implementation*. University of Antwerpen: Institute of Development Policy and Management. Discussion Paper nr. 2006.06.

Ross, Michael .L. (1999): «The Political Economy of the Resource Curse» i *World Politics* 51(2): 297-322. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Ryggvik, Helge og Ole Andreas Engen (2005): *Den skjulte dagsorden, rammer for en alternativ oljepolitikk*. En rapport utarbeidet av SAFE – Sammenslutningen av fagorganiserte i energisektoren – i samarbeid med LO-forbundet EL & IT i Rogaland. Stavanger: SAFE.

Ryggvik, Helge (2009): *Til siste dråpe. Om oljens politiske økonomi*. Oslo: Aschehoug.

[Santiso, Carlos](#) (2001): «Good Governance and Aid Effectiveness: The World Bank and Conditionality». *The Georgetown Public Policy Review*. 7 (1): 1-22.

Solheim, Erik (2007): «Ideologisk renhet er vel og bra, men det fint lite å leve av. Bistand er politikk». Kronikk i *Klassekampen* 3./4. februar 2007.

Skjeldal, Gudmund og Unni Berge (2009): *Feber. Historia om norsk olje og gass*. Oslo: Cappelen Damm.

StatoilHydro (2008): *Vår virksomhet. Internasjonale felt*. <http://www.statoilhydro.com/no/ouoperations/pages/default.aspx>. [26. november 2008].

Stiglitz, Joseph E. (2002): *Globalization and Its Discontents*. London: Penguin Books.

Stokke, Olav (1991): "The Evaluation Policy and Performance of Norway" i *Evaluating Development Assistance: Policies and Performance*. London: Frank Cass.

Stokke, Olav (1992): "Mål, strategi og prinsipper for norsk bistand: Old bottles?". i Olav Stokke



(red.) Norsk nord-sør-politikk: Lever den opp til sitt rykte? Regjeringens Nord-Sør-melding under lupen. Oslo: Norsk Utenrikspolitisk Institutt. Forskningsrapport nr. 163, desember.

Stubholt, Liv Monica (2008): «*Usant om norske WTO-krav.*» Debattinnlegg i Dagbladet, 14.04.2008 [20. august 2008].

Sundre, Hilde Fossum og Anne Siri Renå (2008): «*En alternativ selvråderett?*» i *Oljetønner og kaffebønner. Kampen om naturressursene. Latin- Amerikaboka 2008.* Oslo: Latin-Amerikagruppene i Norge og Solidaritet forlag.

Thowsen, Mona (2008): «*Olje, gass og gruvedrift, en velsignet forbannelse*» i *Oljetønner og kaffebønner. Kampen om naturressursene. Latin- Amerikaboka 2008.* Oslo: Latin-Amerikagruppene i Norge og Solidaritet forlag.

Tjelta, Stein (2008): «Total går på land». *Dagens Næringsliv*, 17.09.2008 [10. november 2009].

Todaro, Michael P. og Stephen C. Smith (2009): *Economic Development. Tenth Edition.* Harlow: Pearson Education Limited.

Transparency International (2008): *TI Corruption Perception Index 2008.*  
[http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi). [30. november 2008].

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

Tvedt, Terje (2009): *Utviklingshjelp, utenrikspolitikk og makt. Den norske modellen. 2. utgave.* Oslo: Gyldendal Akademisk.

United Nations Development Programme (2007): *Human Development Report 2007/2008. Fighting climate change: Human solidarity in a divided world.* NY: Palgrave Macmillan.

Uppham, Frank (2006): «*Mythmaking in the Rule-of-Law Orthodoxy*» i Thomas Carothers (red.) *Promoting the Rule of Law Abroad. In search of Knowledge.* Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.

US Department of State (2008): *2008 Human Rights Reports: Timor-Leste.* Bureau of democracy, human rights and labor. <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2008/eap/119059.htm>. [05.oktober 2009].

Utenriksdepartementet (2008): *Utviklingssamarbeid.*  
[www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/utviklingssamarbeid.html?id=1159](http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/utviklingssamarbeid.html?id=1159) [20. mars 2008].

Utenriksdepartementet (2009): *Stortingsmelding nr. 13 (2008-2009). Klima, konflikt og kapital. Norsk utviklingspolitikk i et endret handlingsrom.*

Utenriksdepartementet (2009): *Stortingsmelding nr. 15 (2008-2009). Interesser, ansvar og muligheter. Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk.*  
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/regpubl/stmeld/2008-2009/stmeld-nr-15-2008-2009-.html?id=548673> [07. september 2009].

Utenriksdepartementet (2009): *St.prp.nr. 1 (2008-2009). For budsjettåret 2009. Utgiftskapitler: 100-172. Inntektskapitler: 3100.*



[http://www.statsbudsjettet.no/upload/Statsbudsjett\\_2009/dokumenter/pdf/ud.pdf](http://www.statsbudsjettet.no/upload/Statsbudsjett_2009/dokumenter/pdf/ud.pdf). [07. september 2009].

Van de Walle, Nicolas (2001): *African Economies and the Politics of Permanent Crisis, 1979 – 1999*. Cambridge: Cambridge University Press.

Verdensbanken (1992): *Governance and Development*. Washington, D.C.: The World Bank Publication.

Verdensbanken (1994): *Development in Practice. Governance: The World Bank's Experience*. Washington, D.C.: The World Bank Publication.

Verdensbanken (2008): *Countries and Regions*.

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/0,,menuPK:3030988~pagePK:180619~piPK:3001866~theSitePK:136917,00.html>. [30. november 2008].

Verdensbanken (2008a): *Timor-Leste. Country Brief*.

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/EASTASIAPACIFICEXT/TIMORLESTEEXTN/0,,contentMDK:20174826~menuPK:294029~pagePK:1497618~piPK:217854~theSitePK:294022~isCURL:Y,00.html> [02. september 2009]

Verdensbanken (2009): *What is our approach to governance?*

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/EXTWBIGOVANTCOR/0,,contentMDK:20678937~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:1740530,00.html>.

Waeyenberge, Elisa van (2006): “*From Washington to Post-Washington Consensus: The new Conditionalities*” i Jomo, KS og Ben Fine (red.) *The New Development Economics after the Washington Consensus*. New Dehli: Tulika Books.

Weiss, Linda og John M. Hobson (1995): *States and Economic Development. A Comparative Historical Analysis*. Cambridge: Polity Press.

World Bank Institute (2007): *Governance Matters 2008. Worldwide Governance Indicators 1996-2007*. [http://info.worldbank.org/governance/wgi/mc\\_chart.asp](http://info.worldbank.org/governance/wgi/mc_chart.asp). [10. desember 2008].

Yusuf, Shahid (2009): «*A star is born*» i Yusuf, Shahid, Angus Deaton, Kemal Dervis, William Easterly, Takatoshi Ito og Joseph Stiglitz (red.) *Development Economics through the decades. A critical look at 30 years of the World Development Report*. Washington: The World Bank.