



Evaluering av klima- og skoginitiativets støtte til måling, rapportering og verifisering (MRV)

Evalueringsavdelingen i Norad

Evalueringsavdelingen har ansvar for å planlegge og kvalitetssikre uavhengige evalueringer av aktiviteter finansiert over det norske utviklingsbudsjettet. Evalueringene dokumenterer resultater i utviklingssamarbeidet, samler erfaringer for læring og er informasjonskilde for myndighetene og den norske offentlighet. Arbeidet er regulert av utenriksrådets instruks for evalueringens virksomhet i norsk bistandsforvaltning av 29. mai 2006.

Hensikten med dette sammendraget er å gjøre evalueringens resultater lettere offentlig tilgjengelige. Først informeres det om bakgrunnen for evalueringen og dens funn, konklusjoner og anbefalinger. Deretter følger en omtale av berørte parter kommentarer til evalueringen. Til slutt kommer Evalueringsavdelingens vurdering og anbefalinger til Utenriksdepartementet om oppfølging.

Real-Time Evaluation of Norway's International Climate and Forest Initiative – Contribution to Measurement, Reporting and Verification (Report 5/2013)¹

Evalueringen er utført av et konsortium ledet av det britiske konsultantselskapet LTS International.

Bakgrunn og formål

Den norske regjeringen lanserte sitt klima- og skoginitiativ (KoS) i desember 2007, og lovet opp til NOK 3 milliarder per år for å redusere utslipp fra avskoging og skogforringelse i utviklingsland (REDD+). Målsettingene innenfor KoS er:

1. Å bidra til at utslipp fra skog tas med i en ny global klimaavtale.
2. Å bidra til kostnadseffektive, tidlige og målbare reduksjoner i utslipp av klimagasser.
3. Å bidra til å ivareta naturskog for å sikre dens evne til å binde karbon.

I tillegg skal KoS bidra til de generelle mål for norsk utenriks- og utviklingspolitikk, blant annet økonomiske og sosiale rettigheter til de som lever i og av skogen.

Et sentralt element innenfor REDD+ og for KoS sin støtte er å måle, rapportere og verifisere utslipp av menneskeskapt skogrelaterte

klimagasser. Slike data er viktige dersom utviklingslandene skal motta betaling for resultater de oppnår innen utslippsreduksjon. Formålet med evalueringen var å vurdere KoS sin støtte til måling, rapportering og verifisering (MRV) og i hvilken grad denne støtten har bidratt til KoS sine målsettinger. Evalueringen har dessuten sett nærmere på tre forhold: 1) i hvilken grad støtten har bidratt til nasjonal kapasitetsbygging og institusjonell styrking innen MRV-systemer; 2) i hvilken grad støtten har vært koordinert med andre aktørers innsats; og 3) effektiviteten av ulike kanaler og en sammenligning av disse der det er mulig.

Evalueringen dekker perioden 2007-2013, og omfatter feltarbeid i Indonesia, Tanzania, Den demokratiske republikken Kongo, og Guyana.

Funn og konklusjoner

I hvilken grad støtten til MRV har bidratt til KoS sine målsettinger:

- Støtten til MRV har bidratt med viktige lærdommer til debatten på internasjonalt nivå under klimaforhandlingene. Dette har igjen bidratt til KoS sin målsetting om å arbeide for at REDD+ blir en del av den globale klimaavtalen. Lærdommer fra de enkelte landene kan imidlertid

¹ <http://www.norad.no/no/evaluering/publikasjoner/publikasjon?key=406476>

bli kommunisert mer effektivt gjennom å fokusere på overførbare erfaringer. Eksempler fra land med kompleks skogstruktur trengs.

- Arbeidet innenfor KoS sin andre målsetting - *verifiserbar reduksjon av klimagassutslipp* - har hatt variert framgang, med Guyana som vellykket eksempel. DR Kongo har også vist store framskritt gitt den lave kapasiteten i utgangspunktet. Tanzania har hatt liten framgang sett i forhold til tildelte midler. Det er fortsatt svært få land som har et fullt fungerende MRV-system og således mottar betaling mot resultater. Evalueringen peker på at vedvarende fremgang innen MRV sannsynligvis er vanskelig så lenge det mangler klar veiledning fra det internasjonale klimaregelverket om hva som trengs innenfor MRV, betaling mot resultater, og en internasjonal avtale på REDD+.
- Målinger i Guyana har vist seg nyttige i å øke kontrollen med avskoging i naturskogsområder. Dette bidrar til KoS sin målsetting om å *ivareta naturskog*. I land med begrensede personellressurser finnes det en potensiell fare for at økte ressurser innen MRV kan resultere i lavere bemanning for skogvern.
- MRV-aktiviteter har ikke hatt, og kan ikke forventes å ha, direkte bidrag til *utviklingsmålene*. Men en positiv effekt av å utvikle MRV-systemer er økt åpenhet om informasjon innen skogforvaltning.

I hvilken grad støtten har bidratt til kapasitetsbygging, koordinering, og effektivitet av ulike kanaler:

- Evalueringen finner variert framgang innenfor *kapasitetsbygging*. Det er imidlertid vanskelig å vurdere den faktiske virkningen på grunn av kompleksiteten og mangfoldet av mottakere, samt mangelen på tydelig grunnlagsdata ('baseline') og rapporteringsinformasjon.
 - Støtten til prosjekter innenfor Group on Earth Observations (GEO), som er delvis administrert av Norsk Romsenter, har få konkrete resultater å vise til. Noe av årsaken er et misforhold mellom målsettingene og mottakerlandenes behov, samt svak kommunikasjon.
 - Kostnadene for etablering av MRV-systemer er relativt høye og det trengs bedre vurderinger av disse for at landene skal kunne ta informerte beslutninger. I en slik vurdering er det viktig å sammenligne driftskostnadene opp mot potensialet for betaling mot resultater. Evalueringen viser også til at MRV-systemer har en merverdi fordi de bygger på nasjonale behov knyttet til skogsektoren og bruk av landareal, noe som igjen bidrar til systemenes bærekraft.
- På internasjonalt nivå rapporteres det om god *koordinering* mellom KoS og andre aktører. På landnivå er Guyana et vellykket eksempel som tidlig i prosessen klargjorde koordineringsbehovene. I andre land var det eksempler på manglende samordning mellom givere, også internt innenfor multilaterale

organisasjoner. I tillegg savner KoS et formalisert resultatrammeverk og risikovurdering for å veilede sine aktiviteter. Dette er spesielt relevant i en dynamisk og raskt utviklende kontekst slik som for REDD+, og med flere statlige institusjoner involvert i forvaltningen av KoS.

- Det viste seg vanskelig å evaluere den *komparative effektiviteten* av ulike kanaler. Generelt har bilateral støtte vært mer effektiv enn multilateral støtte, på grunn av forsinkede utbetalinger og overdrevent byråkrati. Til tross for dette finnes det eksempler på gode effekter av multilateral støtte, særlig UN-REDD i DR Kongo.

Evalueringen identifiserer også ulike suksessfaktorer for etablering av MRV-systemer:

- Teknisk støtte av høy standard og god timing.
 - Klare planer for utviklingen av MRV.
 - Avtaler om resultatbasert finansiering.
 - God koordinering mellom givere og implementerende organ.
 - Klare juridiske rammer for involverte institusjoner.
- I tillegg til dette spiller landenes politiske kontekst og kapasitet fra starten en rolle.

Anbefalinger

- Støtte arbeidet med å beregne kostnader for å opprette MRV-systemer. Dette bør måles opp mot potensialet for betaling mot resultater i form av utslippsreduksjon.
- Prioritere arbeidet med å opprette MRV-systemer i land med variert

skogstruktur, høy avskoging, og komplekse politiske og sosiale kontekster.

- Ta hensyn til de identifiserte suksessfaktorene når man planlegger å etablere MRV-systemer.
- Utvikle et mer formalisert resultatrammeverk for å forbedre arbeidet, samt kommunikasjonen internt og med andre givere.
- Utvikle en plan for støtte til utvikling av MRV-systemer, spesielt i forhold til den forventede tilgjengeligheten av resultatbasert finansiering.
- Fortsette å oppmuntre MRV-systemer som ikke avhenger av fremgang innen REDD+, da disse har en større brukerverdi og bygger på nasjonale behov knyttet til skogsektoren og bruk av landareal.
- Vurdere behovet for støtte til innhenting og analyse av data, og hvordan prosjekter innenfor Group on Earth Observations (GEO) kan møte disse behovene.
- Kommunisere lærdommer fra de enkelte landene mer effektivt gjennom å fokusere på overførbare erfaringer.
- Økt fokus på koordinering med andre givere for å minske belastningen på mottakerland.
- Se til at tilgjengelig personal samsvarer med behovene innen MRV-porteføljen.

Synspunkter fra berørte parter

Evalueringen ble presentert den 24. september 2013 ved et åpent seminar i Norad. *KoS-sekretariatet* i Miljøverndepartementet kommenterte på seminaret at evalueringsprosessen

har vært godt organisert og transparent. Både prosessen og den endelige rapporten har bidratt med verdifulle strategiske innspill, hvorav det viktigste innspillet er at en avtale om resultatbasert finansiering er et insentiv for fremdriften i utviklingen av MRV og referansenivåer for REDD+. Sekretariatet mente og at anbefalingene er nyttige og har allerede begynt å følge opp anbefalingene i rapporten og de mener at de fleste anbefalingene er innenfor deres mandat.

På seminaret ble det også diskutert hvordan MRV henger sammen med skogsovervåkning (Forest Inventory Systems). Det var enighet om at systemene kompletterer hverandre, men at de ofte er plassert i ulike ministerier. Derfor trengs økt koordinering og samarbeid for å få et helhetlig system.

Berørte parter kommenterte også rapporten under prosessens gang. Blant annet mente *Norsk Romsenter* (NSC) at det var en ubalanse knyttet til evaluering av aktivitetene Forest Carbon Tracking Task (FCT) og Global Forest Observation Initiative (GFOI). NSC mener at deres kommentarer er tilstrekkelig ivarettatt i den endelige rapporten. *FN-organisasjonen for mat og landbruk* (FAO) mente evalueringen hadde vært meget nyttig og understrekte rapportens anbefaling om behovet for økt koordinering. *Ambassaden i Dar es Salaam* kommenterte på den endelige rapporten. Ambassaden forklarte at

deres finansielle støtte til Tanzanias National Carbon Monitoring Centre (NCMC) har vært forsinket fordi det er forsinkelser i avtalesignering med Tanzaniske myndigheter. Det er ambassadens syn at det er den fortsatte mangelen på enighet internasjonalt - og ikke mangel på en bilateral avtale - som er den primære årsaken til begrenset insentiv for Tanzania for å etablere et MRV-system. *FAO-prosjektet National Forestry Resources Monitoring and Assessment (NAFORMA)* mener at det ikke lengre er problemer med å få tilgang til NAFORMAs data, men at det er nødvendig med en skriftlig avtale for å få tilgang til definerte data for et bestemt formål. NAFORMA mener at timing av aktivitetene er en av de grunnleggende årsakene til hvorfor UNREDD-aktivitetene ikke var i stand til å gjøre god bruk av NAFORMAs data, og ikke tilgangen på data slik det står skrevet i rapporten.

Evalueringsavdelingens vurdering og anbefalinger om oppfølging

Mangelen på framdrift i de internasjonale klimaforhandlingene påvirker hele REDD+, og dette gjelder også MRV-området. Likevel framholder rapporten flere viktige funn og anbefalinger som kan gjøre arbeidet innenfor MRV mer effektivt i nåværende situasjon.

Nedenfor følger de anbefalingene som Evalueringsavdelingen mener er de viktigste å vurdere å følge opp:

- Ved planlegging av aktiviteter for etablering av MRV-systemer med samarbeidsland bør man ta hensyn til følgende faktorer:
 - Teknisk støtte av høy standard og god timing.
 - Klare planer for utviklingen av MRV.
 - Avtaler om resultatbasert finansiering.
 - God koordinering mellom givere og implementerende organ.
 - Klare juridiske rammer for involverte institusjoner.
- Utvikle et resultatrammeverk som inkluderer rapportering, for å forbedre arbeidet og kommunikasjonen internt og med andre givere.
- Støtte arbeidet med å beregne kostnader for å opprette MRV-systemer. Dette bør måles mot potensialet for betaling mot resultater i form av utslippsreduksjon.
- Oppmuntre til MRV-systemer som ikke avhenger av fremgang innen REDD+, dvs. systemer som har en større brukerverdi og bygger på nasjonale behov knyttet til skogsektoren og bruk av landareal.
- Opprette MRV-systemer i land med variert skogstruktur, høy avskoging, og komplekse politiske og sosiale kontekster.
- Initiere aktivitet(er) som bidrar til at lærdommer fra de enkelte landene blir kommunisert mer effektivt gjennom å fokusere på overførbare erfaringer.
- Se over behovet for støtte innenfor MRV-porteføljen med spesifikt fokus

på levering og analyse av data, og hvordan prosjekter og personal kan møte disse behovene.

Evalueringen inngår i en følgeevaluering av klima- og skoginitiativet. Tidligere rapporter dekker:

- Arbeidet for å redusere utslipp fra avskoging i det globale klimaregelverket, samt støtten til nasjonalt REDD-arbeid i Brasil, Guyana, DR Kongo, Tanzania og Indonesia (publisert i april 2011).
- Støtten til sivilt samfunn, med feltarbeid i Indonesia, Peru, Kamerun og DR Kongo (publisert i august 2012).

Norad

Direktoratet for utviklingssamarbeid
Norwegian Agency for Development Cooperation

Postadresse:
Postboks 8034 Dep, NO-0030 OSLO
Besøksadresse:
Ruseløkkveien 26, Oslo, Norway

Tel: +47 22 24 20 30
Fax: +47 22 24 20 31

postmottak@norad.no
www.norad.no

ISBN: 978-82-7548-782-5
Foto: Knut Nyfløt, 2013, Indonesia
Opplag: 400