



Line Willersrud

«Everybody knows how not to cut down a tree»

- En iverksettingsstudie av
REDD+ -pilotprosjektet i Tanzania

Masteroppgave i statsvitenskap

Trondheim, våren 2014

Line Willersrud

«Everybody knows how not to cut down a tree»

En iverksettingsstudie av det norske REDD+ -pilotprosjektet i Tanzania.

Masteroppgave i statsvitenskap

Trondheim, våren 2014

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse
Institutt for sosiologi og statsvitenskap



NTNU – Trondheim
Norwegian University of
Science and Technology

Abstrakt

Denne oppgaven har gjennomført en evaluering av den norske REDD+ -satsingen i Tanzania. Oppgaven vurderer hvorvidt satsingen har vært vellykket, ved å sette de offentlige målsettingene opp mot virkemidlene fra den offentlige strategien. I tillegg til å bidra til å nå generelle utviklingsmål, har REDD+ -satsingen tre overordnede målsettinger, som i følge Meld. St. 14 (2010–2011) var:

- (i) å bidra til at utslipp fra skog omfattes av et nytt internasjonalt klimaregime. [...], (ii) å bidra til kostnadseffektive, tidlige og målbare reduksjoner i utslipp av klimagasser. [...], [og]
- (iii) å bidra til å ivareta naturskog for å sikre denne skogen sin evne til å binde karbon.

Samarbeidet mellom Tanzania og Norge ble inngått med utgangspunkt i en avtale som viker fra disse målene, men da satsingen blir formidlet som REDD+, vil det i et demokratisk perspektiv være interessant å se resultatene opp mot de uttalte målsettingene. I en vurdering av virkemiddelbruken for REDD+, kommer det frem at satsingen ikke har oppnådd disse, da de sentrale mekanismene for å få gjennomføre måling av utslippsreduksjoner ikke er på plass. Etter en prosjektperiode på fem år er ikke Tanzania klar for å gå over til resultatbasert finansiering. Det internasjonale markedet er heller ikke klar for å betale for eventuelle reduserte utslippskvoter.

Førord

Arbeidet med denne masteroppgaven har vært en spennende empirisk reise inn i forvaltningen av skogene i Tanzania. Jeg har fått mye støtte og hjelp fra mange mennesker, og jeg vil derfor benytte anledningen til å takke noen av disse.

Først og fremst vil jeg takke mine informanter for å være samarbeidsvillige og imøtekommende både før, under og etter intervjuene. Jeg er svært takknemlig for at dere tok tid til å svare på mine spørsmål i en ellers travel jobbhverdag.

Denne masteroppgaven ville heller ikke blitt fullført uten støtte fra min veileder, Gunnar Fermand. Jeg var en forvirret student som ønsket å studere «noe med klima og Tanzania», og du veiledet meg inn på et veldig spennende studium av REDD+. Du har gitt meg frie tøyler underveis i prosessen, samtidig som du har utfordret meg til å stadig utvikle oppgaven.

Å skrive denne masteroppgaven ville heller ikke vært mulig uten støtte fra gode venner og familie. Spesielt vil jeg takke min mor og min samboer Alexander for korrekturlesing, leseplassnabo Joakim for hjelp til små utfordringer underveis i skriveprosessen, og min kjære venninnegjeng for fem (åtte) flotte studieår.

Innholdsfortegnelse

Abstrakt	ii
Forord.....	iv
Innholdsfortegnelse	vi
Akronymer.....	viii
1. Innledning	1
1.1 Problemstilling	2
1.2 Avgrensning og konkretisering	3
1.3 Metoder for innsamling og bearbeiding av data	3
1.4 Fremgangsmåte.....	6
2. Policyanalyse i en utenrikspolitisk kontekst.....	7
2.1 Den overordnede analyseramme: Utenrikspolitisk analyse.....	7
2.2 Policyanalyse som utgangspunkt for å forstå forholdet mellom beslutninger, iverksetting, målsettinger og resultater	9
3. Offentlige målformuleringer og avklarte virkemidler.....	15
3.1 REDD+: Internasjonale målsettinger om begrenset avskoging	15
3.2 Samarbeidslandet Tanzania.....	16
3.3 Norske offisielle målsettinger og strategier	18
3.3.1 Norske mål for bistandsbevilgning til REDD+.....	18
3.3.2 Den norske regjeringens strategi for REDD+	19
3.3.3 Mål og strategier for det bilaterale samarbeidet med Tanzania.....	21
4. Kartlegging og analyse av målsetting i lys av faktisk virkemiddelbruk	23
4.1 Systematiske evalueringer og rapporteringer.....	24
4.2 Kapasitetsbygging	26
4.3 Politisk vilje	28
4.3.1 Nasjonal REDD+ Readiness	30
4.3.2 Politisk eierskap	31
4.4 Etablering av et troverdig system for å overvåke, rapportere og verifisere	35
4.4.1 Hvor er vi i dag?.....	36
4.4.2 National Carbon Monitoring Centre (NCCM).....	41
4.5 Utvikling av troverdige referansenivåer for fremtidige utslipp.....	43
4.6 Lokal modell for skogbevaring.....	45
4.6.1 Participatory Forest Management.....	45
4.6.2 Ni pilotprosjekter	46
4.6.3 Utfordringer ved implementering av pilotene	51
4.7 Tre-faser tilnærming: På vei mot resultatbasert finansiering?.....	53
4.8 Bidrag til dannelse av en internasjonal arkitektur for skogbevaring.....	55
4.9 Systematisk samarbeid.....	59
4.10 Utvikling og fattigdomsreduksjon	60
4.11 Klimautslippsreduksjoner gjennom bevaring av naturskog	63
4.12 Resultater av virkemiddelbruk og måloppnåelse for REDD+ -satsingen.....	65
5. Avslutning: konklusjoner, politiske implikasjoner og videreføring.....	69
5.1 Konklusjon.....	69
5.2 Virkemiddelbruk.....	71
5.3 Videreføring.....	72
6. Litteraturliste.....	75

7. Appendiks.....	85
7.1 Oversikt over gjennomførte intervjuer og informanter.....	85
7.2 Oversikt over REDD+ -pilotprosjekter i Tanzania.....	85
7.3 Plan for utvikling av REDD+ -kapasiteten i Tanzania	86
7.4 The Warsaw Framework for REDD-plus.....	87

Akronymer

AWF	African Wildlife Foundation
CCIAM	Climate Change Impacts Adaption and Mitigation
CNA	Capacity Needs Assessment
COP	Conference of the Parties
FAO	The United Nations Food and Agriculture Organisation
FCPF	Forest Carbon Partnership Facility
FIP	Forest Investment Program
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
IRA	Institute of Resource Assessment
JGI	Jane Goodall Institute
KoS	Det norske klima- og skogprosjektet
LiDAR	Laser Imaging, Detection and Ranging
LoI	Letter of Intent
MCDI	Mpingo Conservation and Development Initiative
MRV	Monitoring, Reporting And Verification
NCAS- T	National Carbon Accounting System
NCMC	National Carbon Monitoring System
NAFORMA	National Forest Resource Monitoring and Assessment
NAPA	Tanzania National Adaption Programme of Action
Norad	Norwegian Agency for Development Cooperation
NFI	National Forest Inventory
NRTF	National REDD+ Task Force
PFM	Participatory Forest Management
PSP	Permanent Sample Plots
REDD	Reducing Emission from Dreforestation and Forest Degradation
REL	Forest Referece Emission Level
RL	Forest Reference Level
SES	Social and Environmental Standards
SUA	Sokoine University of Agriculture
TFCG	Tanzania Forest Conservation Group
UNDP	United Nations Development Programme
UNEP	United Nations Environment Programme
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
WCS	Wildlife Conservation Society
WWF	Worldwide Fund for Nature

1. Innledning

FNs klimapanel *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) kom i september 2013 ut med første del av sin femte klimarapport. Rapporten konkluderte med 95-100 prosent sikkerhet at over halvparten av den globale temperaturøkningen siden 1950 har vært forårsaket av menneskeskapte klimagassutslipp, som karbondioksid og metan. Klimarapporten stadfester med samme sikkerhet at hvis utslippene fortsetter vil også temperaturen fortsette å øke. Samtidig viser rapporten at ødeleggelsene som følge av raske klimaendringer kan bli redusert dersom verdens land kommer til enighet om raske og kraftige kutt i klimagassutslippene (Miljødirektoratet 2013). IPCC har estimert at utslipp fra avskoging står for rundt en sjettedel av de globale menneskeskapte utslippene, og en reduksjon og/eller forebygging mot avskoging vil bidra til en reduksjon av store mengder karbonutslipp til atmosfæren. En slik reduksjon eller forebygging vil derfor, i et korttidsperspektiv, kunne være det mest virkningsfulle, kostnadseffektive og mest umiddelbare tiltaket for årlig reduksjon av klimagassutslipp (UNFCCC 2013b; Den Norske ambassaden i Genève 2011).

Siden opprettelsen av en internasjonal klimaavtale, United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), i 1992, har verdens stater forhandlet om en global samarbeidsavtale for reduksjon av klimagassutslipp, eller et naturlig opptak av slike utslipp. Intensjonen bak avtalen var å forhindre ytterligere global oppvarming (UNFCCC 2013a). Et initiativ innenfor rammen av det internasjonale klimaavtaleverket er REDD+. REDD+ er en forkortelse for *Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation*, og er et tiltak for å bevare skogens biodiversitet, samt sikre sosioøkonomisk utvikling, som jobb, bedre levevilkår, forbedret medvirkning i beslutningsprosesser og styresett (UN-REDD Programme 2009; Parker, Mitchell, Trivedi og Mardas 2009: 26). REDD+ er et skoginitiativ som oppstod etter den ellefte klimakonferansen i Montreal, i desember 2005. Det var likevel først under den trettende klimakonferansen COP13 (the Conference of the Parties, nr. 13) på Bali i 2007, at skoginitiativet virkelig fikk fotfeste (UNFCCC 2013b). I The Bali Action Plan, blir det stadfestet en intensjon om å redusere utslipp fra avskoging:

Policy approaches and positive incentives on issues relating to reducing emissions from deforestation and forest degradation in developing countries; and the role of conservation, sustainable management of forests and enhancement of forest carbon stocks in developing countries. (UNFCCC 2008: 8).

Under samme klimakonferanse lanserte daværende statsminister Stoltenberg den norske regnskogsatsingen, om å øremerke NOK 3 milliarder årlig til REDD+ i fem år (UNFCCC 2013b; Miljøverndepartementet 2013a). I sin tale til klimakonferansen annonserte Stoltenberg Norges vilje til å bidra, med følgende ord:

Through effective measures against deforestation we can achieve large cuts in greenhouse gas emissions - quickly and at low cost. The technology is well known and has been available for thousands of years. Everybody knows how not to cut down a tree. [...] I urge other countries to join us in these efforts (Statsministerens kontor 2007).

Et av de norske pilotprosjektene for REDD+ er et samarbeid med Tanzania. Samarbeidet innebærer å få på plass et forvaltningssystem av skogen i landet, som er på vei til å forsvinne. Tanzania bør derfor raskt etablere et system for å motarbeide denne avskogingen (UNEP 2013). Etter et femårig pilotprosjekt viser en uttalelse av den norske ambassaden i Dar es Salaam at dette ennå ikke har kommet på plass (Tvete 2013). Jeg vil derfor i denne oppgaven se nærmere på prosessen fra målsettinger til iverksetting av REDD+ -satsingen i Tanzania. Fem år senere, har Tanzania oppnådd reduksjon av avskoging og skogforringelse?

1.1 Problemstilling

Ifølge Norad (2011a: 7) startet Tanzania-samarbeidet med en motivasjon om å fortsette og ekspandere det eksisterende bistandssamarbeidet med Tanzania. Da Tanzania og Norge hadde allerede hatt et langvarig samarbeid om forvaltning av landets naturressurser. Derfor vil vi spørre oss; har satsingen ført til gode resultater? Jeg vil i denne masteroppgaven svare på følgende problemstilling:

I hvilken utstrekning og på hvilke måter har den norske REDD+ -satsingen i Tanzania innfridd intensjonene, og hvordan kan disse resultatene tilbakeføres til virkemiddelbruken?

For å svare på denne problemstillingen er det nødvendig å kartlegge følgende tre perspektiver: (i) de eksplisitte og ikke så eksplisitte målsettingene med den norske REDD+ -satsingen i Tanzania, (ii) virkemiddelinnsetsen og (iii) resultat-status for iverksettingen av satsingen. Ved en sammenligning av målsettinger og resultat, vil vi kunne danne oss et bilde av i hvilken utstrekningen og hvilke måter den norske REDD+ -satsingen i Tanzania har innfridd målene. Ved å kartlegge virkemiddelbruken er det mulig å danne seg et bilde av hvorfor målsettinger

er nådd eller ei, i hvilken grad og hvordan. Drøftinger rundt begrunnelse av valgte tiltak og anbefalinger til endringer faller utenfor rammen av den foreliggende studien. Oppgaven vil derfor bli gjennomført som en kvalitativ case-studie av den norske REDD+ -satsingen i Tanzania og forholdet mellom partnerskapslandene. Her vil jeg gå inn i både de eksplisitte og implisitte målsettingene for samarbeidet, for å se hvilket resultat vi sitter igjen med.

1.2 Avgrensning og konkretisering

Da denne oppgaven skrives i rammen av 30 studiepoeng, vil dette sette begrensninger for omfanget av oppgaven og utstrekning av analyseområde. Den norske REDD+ -satsingen har fem pilotprosjekter i samarbeid med regjeringene i Tanzania, Mexico, Brazil, Guyana og Indonesia, i tillegg til økonomisk støtte til andre enkeltprosjekter, som Congo Basin Forest Fund. Oppgaven begrenses til samarbeidet med den tanzanianske regjeringen og hvilke resultater dette har gitt. Da satsingen ble vedtatt til å være et femårig REDD+ -pilotprosjekt, vil jeg derfor ta for meg prosessene fra fastsatte målsettinger og iverksetting til prosjektresultater (Norad 2013a). Tidsrommet i oppgaven vil altså strekke seg fra 2007, frem mot resultatene som kan avdekkes våren 2014.

En evaluering av det norske REDD+ -samarbeidet med Tanzania vil bli gjennomført som en policyanalyse innenfor rammen av et utenrikspolitisk perspektiv. Analysen er en case-analyse av et aspekt ved norsk utenrikspolitikk, innenfor rammen av norsk miljø- og bistandspolitikk rettet mot et samarbeidsland i Afrika. Oppgaven vil undersøke sammenhengen mellom politiske målsettinger og iverksettelsesresultater, som eventuelle avvik og som forklart av virkemiddelbruk. Perspektivet vil derfor befinne seg i friksjonsflatene mellom *utenrikspolitisk analyse*, gjennom å se på prioriteringer av utenrikspolitiske verdier, målsettinger og vedtak om virkemiddelbruk, og *policyanalyse*, ved å evaluere resultatene av denne politikken.

1.3 Metoder for innsamling og bearbeiding av data

I dette avsnittet vil jeg klargjøre for valget av forskningsmetode for innsamling av data. Som tidligere presisert, vil evalueringen drives frem ved å knytte eksplisitte og implisitte mål og strategier opp mot resultater. Det er derfor nødvendig at oppgaven tar utgangspunkt i tidligere prosjektevalueringer, rapporter og offentlige dokumenter. For å supplere slike evalueringer, og få flere vinklinger og perspektiver av pilotprosjektet, vil prosjektdeltakere og andre

ansvarlige bli intervjuet. Metodene for denne oppgaven vil derfor være de to kvalitative metodene; dokumentanalyse og det kvalitative forskningsintervjuet, heretter omtalt som dybdeintervju.

En form for dokumentanalyse er å bruke innholdet fra tidligere utformede dokumenter som datagrunnlag. Ved å se på offentlige og statlige dokumenter som omhandler den norske REDD+ -satsingen i Tanzania, samt evalueringer ført frem av blant annet Direktoratet for utviklingssamarbeid - Norad (Norwegian Agency for Development Cooperation) og konsulentbedrifter som Deloitte, kan vi få et innblikk i både prosessen og resultatet av denne satsingen. For å kunne føre frem en større forståelse av innholdet i et dokument, vil det være nødvendig å sette det opp mot andre dokumenter om samme tema eller føre det videre med et intervju (Prior 2011: 95-96).

Dybdeintervjuet har et formål om å skape en forståelse av intervjupersonens oppfatning av et tema (Kvale 2005: 17). Dybdeintervju er som Kvale (2005: 17) sier: «(...) et produksjonssted for kunnskap.». Intervjuene for denne studien har en semi-strukturert oppbygning, som tilsier at den som blir intervjuet blir gitt åpne spørsmål om tematikken, og vil slik lede svarene inn i den retningen som personen selv mener er viktig å belyse (ibid.: 27). Ved å gjennomføre dybdeintervju av nøkkel-personer for den norske REDD+ -satsingen, ønsker jeg å skape en større forståelse for de prosesser og beslutninger som har funnet sted underveis i satsingen. Denne formen for intervju vil derfor passe inn under hva Kvale og Brinkmann (2009: 158) betegner som et *Eliteintervju*. Dette er et intervju hvor den som blir intervjuet er leder eller ekspert på området, og vanligvis har en stilling med stor makt. Utfordringen her er at det kan oppstå et asymmetrisk maktforhold mellom meg som intervjuer og eliteintervjupersonen. For å oppnå en viss grad av symmetri i intervjurelasjonen, blir det nødvendig å stille med god kompetanse på temaet i forkant av intervjuet. Dette er nødvendig for å få et godt utbytte, som Kvale og Brinkmann (2009: 159) skriver: «Elitepersoner er vant til å bli spurt om sine meninger og tanker, og en intervjuer med en viss ekspertise vedrørende intervjutemaet kan være en interessant samtalepartner.».

Intervjuene ble arrangert med hensyn til spredningen av administrativt ansvar for REDD+. Da denne oppgaven er i rammen av 30 studiepoeng, ble intervjuene gjennomført med kun ansatte i norsk forvaltning. Intervjupersonene ble gitt muligheten til anonymisering, hvor deres svar på spørsmål er et uttrykk av personlig erfaring, fremfor offentlige uttalelser for deres etater.

Oversikt over gjennomførte intervjuer fremkommer i appendiks 7.1, *Oversikt over gjennomførte intervjuer og informanter*.

En slik studie faller under betegnelsen *case-studier*, og er en forskningstilnærming som kan bidra til, blant annet, å skape en forståelse av det særegne ved mennesker og samfunn (Andersen 1997: 10). Case-studiet i denne oppgaven vil være å evaluere den norske REDD+ -satsingen. Det vil derfor være aktuelt å se nærmere på case-studie metodikk, for å klargjøre rammene rundt oppgavedesignet og metode for analyse av data.

En definisjon av case-studier får vi av Moses og Knutsen (2007: 132):

Case studies are histories with a point. They are 'cases' of something – and the thing under study is interesting, relevant, or 'in focus' because of a larger theoretical concern or a specific research design.

Case-studier er en spesifikk metodikk for å kunne samle, organisere og analysere data. Meningen bak case-studiet er å analysere omfattende og systematisk dybdeinformasjon om et spesielt interesseområde (Patton 1980: 384). Case-studier kan slik benyttes for å skape en troverdig rekonstruksjon av politiske beslutningsprosesser og/eller iverksettingsprosesser – enten med ambisjon om å evaluere måloppnåelse eller å forklare grad av måloppnåelse (Andersen 1997: 9).

Andersen (1997: 9) tar utgangspunkt i at blant alle variasjonene av case-studier vil to hovedposisjoner av case-studier tre frem, hvor de på hver sin måte vektlegger at case-studier tar utgangspunkt i én eller få caser, og tar for seg forskningsvirksomhet eller kunnskapssøking, som skiller seg fra typiske kvantitative og generaliserende studier. Case-studier blir derfor ofte oppfattet som en forskningsmetodikk som besvarer spørsmål rundt *hvordan* noe skjer, fremfor *hvorfor*. I en case-studie vil derfor prosesser og endringer over tid være et nøkkelord, for å kunne danne slutninger i et hermeneutisk perspektiv.

Lijphart (1971: 691) skiller videre mellom seks typer case-studier: (i) ateoretisk case-studier; (ii) fortolkende case-studier; (iii) hypotesegenerende case-studier; (iv) teoribekreftende case-studier; (v) teoriavkreftende case-studier og (vi) avvikende casestudier. For å kunne kategorisere oppgavens case-studie inn under disse seks kategoriene, vil vi første omgang kunne utelukke de fire siste kategoriene, da hypotesegenerende case-studier (iii) sikter etter å bruke

en case til å formulere bestemte hypoteser eller teorier for etterfølgende studier, mens teori-bekreftende (iv), teoriavkreftende (v) og avvikende case-studier (vi), er studier som sikter etter å teste en eksisterende hypotese eller teori. Videre vil vi kunne utelukke kategorien (ii) fortolkende case-studier, da denne typen vil ha en teoretisk forankring.

Da oppgaven skal evaluere hva som er resultatene av gjennomført politikk, vil vi kunne plassere caset inn under den første case-studietypen (i) ateoretisk, da intensjonen for en slik type case er en interesse for akkurat denne casen. Slike typer case trenger ikke å ha en generaliserende dimensjon. I (i) ateoretiske case-studier vil studiet derimot være beskrivende og drives frem i et teoretisk vakuum: «[T]hey are neither guided by established or hypothesized generalizations nor motivated by a desire to formulate general hypotheses.» (Lijphart 1971: 691). Lijphart peker likevel på at det ateoretiske case-studiet vil stå som en idealtype, da de fleste analysene innenfor denne kategorien vil ha en eller annen form for henvisning til teoretiske begreper og anekdotisk kunnskap, og vil resultere med vage hypoteser eller konklusjoner med en bred anvendbarhet (ibid.). Da norsk REDD+ -satsing omfatter både norsk utenrikspolitikk og norsk klimapolitikk, vil vi med bruk av et ateoretisk eller induktivt case-studie også kunne danne et større bilde av denne type politikk, utover selve REDD+ -satsingen i Tanzania.

1.4 Fremgangsmåte

For å belyse problemstillingen vil denne oppgaven starte med kapittel 2, hvor evalueringen av REDD+ blir satt i et teoretisk perspektiv, der policyanalyse som metodikk settes inn i et utenrikspolitisk perspektiv. For å kunne kartlegge resultatene for REDD+ -satsingen i Tanzania, vil kapittel 3 presentere bakgrunn for satsingen, samt offentlige målsettinger og virkemidler for samarbeidet. Videre vil kapittel 4 kartlegge og analysere resultater og måloppnåelse av REDD+ --satsingen, ved å sette dokumenterte resultater opp mot de offentlige målsettingene og virkemidlene som kommer frem i kapittel 3. I kapittel 4 vil derfor egenskaper ved virkemiddelbruken analyseres som en forklaring på at Tanzania ikke har oppnådd ønsket resultat. Kapittelet fremlegger også mot slutten en oppsummering av resultatene for REDD+ satsingen som fremkommer i oppgaven. Avslutningsvis vil kapittel 5 konkludere at de kartlagte resultatene satt opp mot målsettingen tilsier at satsingen ikke kan bli regnet som vellykket.

2. Policyanalyse i en utenrikspolitisk kontekst

Problemstillingen for oppgaven, som presisert i innledningen, er å se på i hvilken utstrekning og på hvilke måter den norske REDD+ -satsingen i Tanzania har innfridd intensjonene, ved å analysere hvordan virkemiddelbruken har påvirket muligheten til å innfri målsettingene. Da REDD+ -satsingen er et samarbeid mellom den norske og tanzanianske regjeringen vil derfor dette kapitlet knytte satsingen til utenrikspolitisk analyse. Videre blir utenrikspolitisk analyse knyttet opp mot policyanalyse, da oppgaven har som intensjon å se på iverksettingen og resultatene av gjennomført politikk. Da vi skal måle sammenhengen mellom mål, middel og resultat vil måloppfyllelsesanalyse og prosessanalyse bli brukt som forklaringsmodeller.

2.1 Den overordnede analyseramme: Utenrikspolitisk analyse

Den norske REDD+ -satsingen er først og fremst drevet frem av klimabevarende motiver. I tillegg, som vi skal se i avsnitt 3.3.1, *Norske mål for bistandsbevilgning til REDD+*, ligger det likeså sterke utviklingsmotiver i målsettingen for satsingen (Meld. St. 14 (2010–2011) 2011: 52). Satsingen blir derfor drevet frem av intensjoner utover de norske grensene. Derfor er det også fruktbart å sette policyanalysen inn i et utenrikspolitisk analyse-perspektiv.

Utenrikspolitikk defineres av Christopher Hill (2003: 3) som «[...] the sum of official external relations conducted by 'an independent actor' (usually a state) in international relations.». Da denne oppgaven ikke har en intensjon om å diskutere ulike utenrikspolitiske forklaringsperspektiver og konseptualiseringer, vil jeg derfor gå videre med å bruke Hill sin definisjon på utenrikspolitikk, for å kunne sette norsk REDD+ -satsing i en overordnet teoretisk og politisk kontekst. I utenrikspolitikk ligger det sterke underliggende aspekter av aktivitet som er relatert til hvordan aktørene ønsker å fremme sine verdier og mål, og dermed øve innflytelse på de eksterne omgivelsene. Da satsingen i Tanzania blir finansiert av den norske staten, samt styrt av norske intensjoner og målsettinger, vil vi kunne se REDD+ -satsingen i Tanzania som del av norsk utenrikspolitikk (ibid.: 4).

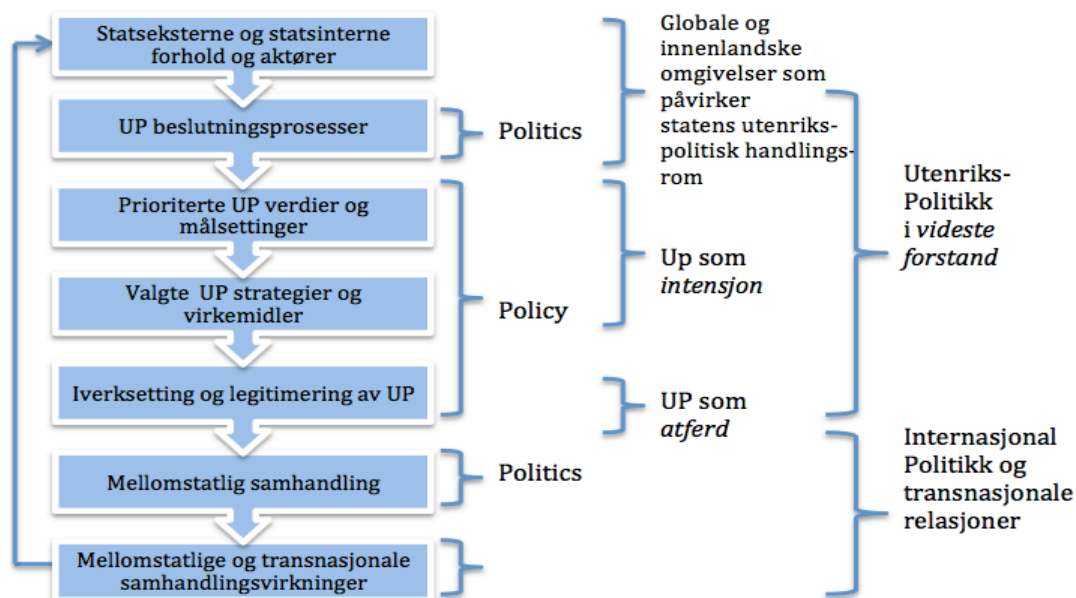
Vi kan dermed knytte evalueringen opp mot utenrikspolitisk analyse, *Foreign Policy Analysis*, som er et analysenivå som studerer prosesser, effekter, årsaker eller utfall av utenrikspolitiske beslutninger (Fermann 2013: 90). Fermann (2013:89) viser videre til analysens nødvendige forankring i både mulighet og motiv for bruk av virkemidler til vurdering og

iverksetting. Ved å studere utenrikspolitiske hendelser, vil det være tryggest å studere fenomenene med historisk distanse, ved at man i stedet setter et søkelys på å *rekonstruere*, *fortolke* eller *forklare* utenrikspolitiske beslutningsprosesser og atferd. Oppgaven vil derfor kunne ha belegg for å evaluere den norske satsingen med et rekonstruerende perspektiv, hvor måloppnåelse blir vurdert i lys av virkemiddelbruken.

I den engelske betegnelsen for utenrikspolitisk analyse, *Foreign Policy Analysis*, kommer 'policy' som begrep frem (Hill 2003: 3). Til tross for en manglende oversettelse av ordet policy, oversetter Fermann (2013: 93) begrepet til «resultatet eller utfallet av offentlig beslutningsaktivitet», eller offentlige vedtak, som målsettinger, valg av strategier og bruk av virkemidler. Ved å stykke opp begrepet på denne måten, kan vi sette utenrikspolitisk analyse i kontekst med policyanalyse:

Når vi snakker om utenrikspolitikk og beslutningsprosessene der utenrikspolitikken skapes [politics], mener vi de målsettinger statlige representanter søker å oppnå utenfor landets grenser, de verdier som ligger til grunn for målene, og de midler/instrumenter som benyttes for å nå dem [policy]. (Kegley og Blanton 2012: 40, som sitert i Fermann 2013: 93).

Hill (2003: 4) peker videre på at selve oppfatningen av en *policy* innenfor et felt vil kreve bevisste intensjoner og koordinering. Policy blir slik en paraply-betegnelse, som samler sammen mylderet av ulike valg og rutinstyrte utfall av en aktørs atferd. Målet for utenrikspolitikk, blir slik å føre frem en strategi som fremstår som enhetlig og rasjonell. Fokuset settes derfor på målene, tidsrammene og virkemidlene. Fermann (2013: 101) tegner opp en syv-trinnsmodell for utenrikspolitisk beslutnings- og iverksettelsesprosess:



Figur 1: Utenrikspolitisk beslutnings- og iverksettelsesprosess (Fermann 2013: 101).

Med et utgangspunkt i denne idealiserte analysemodellen av utenrikspolitiske beslutnings- og iverksettelsesprosesser (figur 1), vil vi først kunne plassere oppgavens analysenivå i kategoriene som er plassert til begrepet *policy*. Det fremgår at (i) *intensjon* og (ii) *atferd* begge er del av utenrikspolitikken policyaspekt, og del av den utenrikspolitiske beslutnings- og iverksettelsesprosessen. Satt i konteksten REDD+ i Tanzania, vil atferd vise til norsk virkemiddelbruk overfor mottakslandet Tanzania, hvor igjen resultatet av virkemiddelbruken vil være avhengig av tanzaniansk medvirkning. Samhandlingen mellom Norge og Tanzania vil i denne oppgaven vise til kategorien «Mellomstatlig samhandling», hvor vi analyserer hvilken målsetningsoppfyllelse samarbeidet har gitt. Det vil derfor være sentralt å kartlegge og vurdere intensjonene (målsettingen) for satsingen, virkemiddelbruken og resultatene av den norske REDD+ -satsingen i Tanzania, og forholdet mellom disse leddene i en beslutnings- og iverksettelsesprosess (Fermann 2013: 101).

Utenrikspolitisk analyse tilbyr ulike analysenivåer for å *forklare* utenriks- og sikkerhetspolitikk (ibid.). Denne oppgaven har begrenset *forklaringsambisjonen* til hvilken grad av måloppnåelse samarbeidet har gitt, sett i lys av norsk virkemiddelbruk og Tanzanias respons på denne virkemiddelbruken. I forkant av dette vil det være nødvendig å *beskrive og kartlegge* de offentlige målsettingene og virkemidlene for den norske REDD+ -satsingen. Vi skal derfor se nærmere på hvordan policyanalyse, inkludert evaluerings- og implementeringsanalyse kan bidra til forskningsdesignet.

2.2 Policyanalyse som utgangspunkt for å forstå forholdet mellom beslutninger, iverksetting, målsettinger og resultater

Oppgaven sikter mot å kartlegge og forklare grad av sammenfall mellom uttalte mål og resultater, fremfor å analysere *hvorfor* den norske regjeringen igangsatte et REDD+ -pilotprosjekt i Tanzania. Det vil derfor være interessant å evaluere hvordan gjennomføringen, gjennom valgte virkemidler, var tilstrekkelig eller utilstrekkelig for å nå målene i praktiske resultater. For dette målet er det utviklet en egen analysemetodikk. Jeg vil derfor her først definere policy-analyse, før jeg vil se nærmere på det overordnede begrepet evalueringsforskning, hvor fokuset vil ligge på evalueringsanalyse og hvordan dette kan brukes for å evaluere REDD+ -satsingen i Tanzania.

Thomas R. Dye (2011: 6-7) ser policyanalyse som en analytisk prosess hvor man lærer «[...] why governments do what they do and what the consequences of their actions are». Winter og

Nielsen (2010: 17) deler videre *public policy* forskning inn i to kategorier: (i) analyser av offentlig politikk og dens prosesser og (ii) analyser til bruk *for* offentlig politikk. Policy-analyse skiller seg fra den politiske verden ved at man går systematisk til verks for å evaluere implementeringen av en politisk beslutning eller konsekvensene av denne (Dye 2011: 6-7). Fokuset for denne evalueringen vil være å se på resultatene, altså konsekvensene i lys av virkemidlene som ble iverksatt for å betjene de politiske målene.

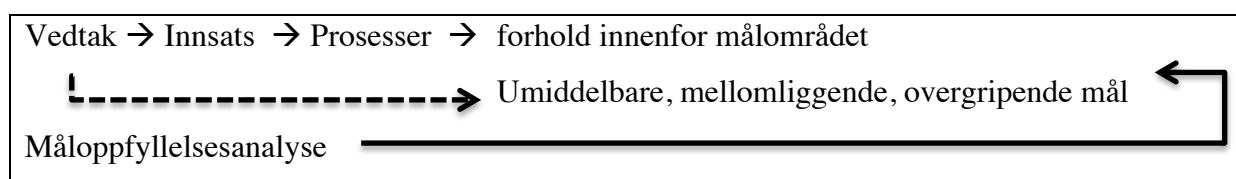
Går vi mer i dybden på Dye (2011:6) sin definisjon av policyanalyse finner vi tre bruksområder: (i) å forklare *hvorfor*, fremfor å beskrive hva som må gjøres, (ii) å finne årsaker til og konsekvenser av offentlig politikk og (iii) å utvikle og undersøke årsakene og konsekvensene av offentlig politikk, samt skape teorier for offentlig politikk med universell betydning. I denne evalueringen av norsk REDD+ i Tanzania vil produktet bestå av først og fremst punkt (ii), da oppgaven verken skal forklare hvorfor Norge valgte å inngå samarbeidet med Tanzania, valgte målsettinger og virkemidler (i), eller se på årsaker og skape teorier (iii) (Dye 2011: 6). Det vil derfor være relevant å se videre på evaluering og implementeringsanalyse.

Reidar Almås beskriver evaluering som «[...] systematisk innsamling av data for å skilja og analysere verknaden av eit forsøk på å skapa endring på eit gitt område», hvor han igjen definerer begrepet *å analysere* som «kritisk å forstå og forklare eit innsamla eller observer material (data)» (Almås 1993: 13). Carol Weiss (1972: 4) viser videre til at hensikten bak evalueringsforskning er å «[...] measure the effects of a program against the goals it set out to accomplish as a means of contributing to subsequent decision making about the program and improving future programming.» I evalueringer av politikk handler det derfor ofte om å knytte mål opp mot resultater, og vurdere hvorvidt prosjektet har blitt ført frem på en god måte.

Evalueringsstudier som analyserer implementeringsresultater er, i følge Winter og Nielsen (2010: 30), studier som i hovedsak ser på effektene av en vedtatt politikk; både ved å se på vedtatt politikk (*output*) og resultat av politikken (*outcomes*). Likevel er det viktig å ta stilling til hvilken målestokk som skal anvendes for å vurdere hvorvidt implementeringen har vært vellykket. Målestokken, eller *evalueringsstandard*, ser implementeringens resultater i lys av de offisielle målene og kravene for en politisk beslutning. Evalueringsstudier av offentlig politikk, herunder norsk utenrikspolitikk, vil derfor ofte ha et *top-down* perspektiv, ved at man betrakter implementeringen ut fra et stats- og styringsperspektiv (ibid.).

Mariann Björkemarken (1995: 31) kartlegger, i sin bok *Implementeringsanalys som komplement vid utvärdering*, ulike typer konvensjonelle metoder for å gjennomføre evalueringsstudier. To av disse metodene er (i) måloppfyllelsesanalyse, som viser i hvilken grad resultatet oppfyller måloppnåelsen, og (ii) prosessanalyse, som ser på hvilke innsatser som er relatert til resultatet. Da vi er ute etter å kartlegge resultater av målsetting, og virkemidlenes betydning i denne prosessen, vil disse to metodene være fruktbare som analyseredskap. Det er derfor interessant å gå videre inn på disse to analysenivåene, hvor vi først skal se på måloppfyllelsesanalyse.

Måloppfyllelsesanalyse har som intensjon å sammenligne sluttresultatet av et prosjekt, program eller tiltak med målsettingen som ble avklart på forhånd (Almås 1993: 29). Denne metoden skiller seg fra prosessanalyse, ved at den hovedsakelig fokuserer på årsakssammenhengen bak den opprinnelige målsettingen opp mot resultatene (Nachmias 1980: 5). Almås tegner dette analysenivået i en målmodell som sammenligner ideal og realitet (Almås 1993: 29):



Figur 2: *Måloppfyllelsesanalyse*: Korte piler: mulige kausale sammenhenger, stiplet pil: begrepsmessig sammenheng, og hel pil: studieobjektets måloppfyllelsesanalyse.

Målmodellen, som vi ser fra figur 2, tar utgangspunkt i et politisk eller administrativt vedtak. Da den norske REDD+ -satsingen i Tanzania er et femårig prosjekt, vil evalueringen være en prosjektevaluering, ved at det er en virksomhet som pågår under en på forhånd avgrenset tidsperiode (Norad 2011a: xiii; Almås 1993: 17). Etter at prosjektet blir iverksatt vil det skje en endringsprosess, som igjen vil gi oss en effekt. Formålet med en måloppfyllelsesanalyse er å måle effektene av målsettingen (Almås 1993: 30). Det er derfor nødvendig å ikke kun vurdere politiske ytelser, som gjennom bruk av penger, men i stedet fokusere på innvirkningen den politiske beslutningen har gitt. Dye forklarer dette med en analogi: «We cannot be satisfied with measuring how many times a bird flaps its wings; we must know how far the bird has flown.» (Dye 2011: 324). Sett i sammenheng med REDD+ -satsingen vil vi derfor ikke være interessert i hvor mye penger som har blitt brukt, men heller se på hvorvidt vi sitter igjen med et skogbevaringstiltak som faktisk har blitt levedyktig.

Denne modellen vil være et godt verktøy for å kunne føre demokratisk kontroll og et representativt demokrati. Trones (2012: 112) kaller dette *demokratiargumentet*. Enkelheten bak måloppnåelsesmodellen, ved å se på mål opp mot resultater, blir forsvart med at legitimiteten bak offentlige tiltak baseres på at valgte representanter skal ivareta den allmenne interesse. Tiltak, prioriteringer og vedtak som blir gjort av det offentlige blir ført gjennom av formelle prosedyrer og mandater, og har som mål å føre frem allmennhetens interesser. Derfor er det også av allmennhetens interesse å få en form for *kontroll* av hvorvidt de offentlige tiltakene faktisk oppfyller de oppsatte målene (Trones 2012: 112).

Kritikk mot denne modellen er at implementering av en politisk beslutning ofte vil medføre uklarheter, ikke-intenderte effekter, skjulte agendaer, i tillegg til at top-down-perspektivet vil vanskeliggjøre hvilke kriterier som evalueringen av måloppnåelsen skal ta utgangspunkt i (Trones 2012: 113). Almås (1993: 32-33) presiserer derfor at det ofte kan være nyttig å skille mellom *offentlige* og *private* mål. Et prosjekt kan forme offentlige mål, men samtidig danne egne målsettinger, som sikter etter effekter på andre områder enn de offentlige. Dette kan igjen kobles opp til manifesterte målsetninger og latente målsetninger, hvor manifesterte mål er de som presenteres i de offentlige dokumentene og latente er det som blir styrt av de strukturelle rammene. Bakgrunnen for at latente mål oppstår, kan knyttes til et behov for *legitime* mål. Oppdragsgiverne, som for eksempel den norske regjeringen, trenger å ytre legitime målsettinger for en bruk av 3 milliarder kroner årlig på bevaring av regnskog. En grunn til at det oppstår slike doble målsettinger kan være et behov for å tilpasse seg rådende politiske trender på det styrende nivået. Som vi ser i den norske REDD+ -satsingen, oppstod målsettingene i bakteppet av et internasjonal ønske om å redusere avskoging (Miljødirektoratet 2013). For å kunne studere analysenivåer måloppnåelsesmodellen ikke vil omfatte, kan vi krysse denne modellen med prosessevaluering.

I en policyanalyse av den norske regjeringen sin satsing på gjennomføring av REDD+ - pilotprosjektet vil også prosessevaluering være en egnet metode, da vi ønsker å evaluere påvirkningen av den implementerte politikken. Bergljot Baklien (2000: 53) supplerer Björkemarken sin skildring, med at en prosessanalyse ofte vil ta for seg en fremstilling av igangsatte prosesser, ved å beskrive virkningene av et prosjekt eller å beskrive prosessene som skapte virkningene, eventuelt en kombinasjon av disse to. Vi vil i denne oppgaven fokusere på det første alternativet av prosessanalyse.

Baklien (2000: 57) poengterer at en beskrivelse av prosesser og virkninger av et tiltak bør ideelt sett grunnlegges i data som tar for seg prosessen fra start til slutt. Da et slikt materiale ofte ikke er tilgjengelig, blant annet grunnet langvarige beslutningsprosesser, kan en evalueringanalyse som starter midtveis erstatte den langsgående. Det er dermed interessant å se på resultatene fra satsingen, knyttet til både målsettingen og den faktiske virkeligheten.

Fokuset for denne oppgaven vil være å evaluere iverksettingen av REDD+ og vurdere resultatet av virkemidler som er brukt. Oppgaven vil derfor gjennomføres som en analyse i et krysningsfelt mellom måloppnåelseevaluering og prosessevaluering, hvor hensikten er å vurdere resultatene av den norske REDD+ -satsingen i Tanzania, sett i lys av virkemiddelbruken for den overordnede REDD+ -satsingen.

3. Offentlige målformuleringer og avklarte virkemidler

Bakgrunnen for det norske bidraget REDD+ er offisielt tilknyttet det globale samarbeidet om å redusere klimagassutslipp og klimaforandringer. FNs klimapanel (IPCC) og en rapport av Lord Nicholas Stern, utarbeidet for den britiske regjeringen i 2006 (Stern Review), bygger opp under et argument om viktigheten og hensikten med å gjennomføre tiltak mot avskoging. Å redusere avskoging og skogforringelse står som et kostnads-effektivt tiltak, med muligheter til store og raske utslippsreduksjoner (Miljøverndepartementet 2013a).

I dette kapittelet vil satsingen først bli satt i en internasjonal kontekst, før vi ser nærmere på rammene for samarbeidet med Tanzania. Deretter vil det bli redegjort for de offisielle målsettingene fra norsk side for REDD+ -satsingen, og de strategiene/virkemidlene man så for seg skulle bidra til å oppfylle de politiske intensjonene i den klimapolitiske utenlands-satsingen.

3.1 REDD+: Internasjonale målsettinger om begrenset avskoging

For å møte utfordringen med klimaforandringer ble det satt et langsiktig mål om at det må skje en begrensning i den globale temperaturøkningen til maksimum 2,0 – 2,4 grader, med et toppunkt for utslipp innen 2015, og at toppunktet igjen reduseres innen 2050, med 50-85 prosent i forhold til nivå fra år 2000. Da det opprinnelig ikke var et fokus på klimagassutslipp fra avskoging og skogforringelse i klimaforhandlingene, oppstod REDD som et tiltak på siden av Kyotoprotokollen (Miljøverndepartementet 2013a). Intensjonen bak den internasjonale REDD-satsingen var dermed at land som både var villig og i stand til å redusere utslipp gjennom reduksjon av avskoging, skulle bli gitt finansiell kompensasjon for slike tiltak. Da tidligere forsøk mislykkes i sin intensjon, skulle REDD tilby et nytt rammeverk, og slik styrke insentivene for bevaring fra og redusering av avskoging (Parker et al. 2009: 14).

På Bali i 2007 (COP13) kom samarbeidspartnerne frem til en omfattende tilnærming til klimatiltak. Beslutningen gav et mandat til partene om å styrke og støtte pågående tiltak, og tilrettelegge for teknologiske kunnskaper og redskaper. Partene ble satt til å utforske og kartlegge alternative tiltak, samt sørge for en god forvaltning av ressursene. Finansiering av tiltakene skulle mobiliseres av partene selv. I ettertid fikk REDD tillagt et «+» tegn i navnet, som viser til et økt fokus på flere aktiviteter relatert til fattigdomsbekjempelse, bevaring av

biodiversiteten og en forbedret forvaltning av karbonlagring (Parker et al. 2009:14).

REDD+ er dermed en samlebetegnelse for flere initiativer for reduisering av avskoging og skogforringelse, og som FNs REDD-program og andre multilaterale REDD+ -initiativer som *Forest Carbon Partnership Facility* (FCPF) og *Forest Investment Program* (FIP), arrangert av Verdensbanken (UN-REDD programme udatert). REDD+ er slik en strategi for å konservere skogens biodiversitet, samt påvirke videre til direkte sosiale fordeler, som jobb, bedre levevilkår, forbedret medvirkning i beslutningsprosesser og styresett (Parker et al. 2009: 26).

I klimadiskusjoner vil REDD+ hovedsakelig referere til to momenter: (i) finansieringsmekanisme og (ii) en forberedelsesaktivitet. REDD+ er dermed en (i) finansieringsmekanisme for utslippsreduksjoner, ved å gi betaling til utviklingsland for aktiviteter som oppnår redusert avskoging og skogforringelse, sammenlignet med hvilket utslippsnivå landet ville hatt i mangel av en mekanisme (business-as-usual). For det andre er REDD+ en (ii) forberedelsesaktivitet mot utslippsreduksjoner fra redusert avskoging og skogforringelse, *Readiness* (Lindhjem, Aronsen, Bråten og Glensvik 2010: 13). REDD intensjonene kan videre bli forstått som både bevaring av skog og som målt utslippsreduksjon. Lindhjem et al. (2010: 13) presenterer dette i en krysstabell:

Endringer i:	Redusert negative endringer	Forbedret positive endringer
Skogområde (hektar)	Unngått avskoging	Skogplanting og skogfornyelse
Karbondetthet (karbon per hektar)	Unngått skogforringelse	Skoggjenopprettelse og skogoppreisning (økning av karbonlager)

Tabell 1: Intensjonene for REDD+ (Lindhjem et al. 2010: 13, egen oversettelse).

3.2 Samarbeidslandet Tanzania

Ifølge Norad (2011a: 7) bygger REDD+ -samarbeidet med Tanzania på en motivasjon om å fortsette og ekspandere bistandssamarbeidet med Tanzania. Et av insentivene bak valget av Tanzania er Norges langvarige samarbeid om forvaltning av naturressursene i landet. I tillegg uttrykte Norge en interesse om å inngå et partnerskap med et afrikansk land som hadde tropisk tørr skog. Selv om Norges interesser kan knyttes opp til langvarige bistands-tradisjoner, var det likevel et sterkt behov for tiltak i Tanzania. Ifølge *United Nations*

Environment Programme (UNEP) (2013) hadde Tanzania den sjette største avskogingen i verden i perioden mellom 2000 og 2005, på omtrent 412 000 hektar i året. Dette var den nest største avskogingen i Afrika i denne perioden, etter Zambia. I 2013 ble det målt at 39,9 prosent av landet var dekket med skog, mot 50 prosent i 1938 (UNEP 2013; UN 2002: 17). Tallene fra UNEP og FN viser med dette til et stort behov for regulering av avskoging i Tanzania.

For å sette REDD+ -implementeringen inn i en samfunnskontekst, må det tas hensyn til at landets økonomi i all hovedsak baserer seg på jordbruk. Dette utgjør 25 prosent av den totale Gross Domestic Product (GDP) og sysselsetter over 25 prosent av den totale arbeidsstyrken. Videre blir rundt 90 prosent av energibehovet dekket ved bruk av brensel fra treprodukter, hvor igjen kullindustrien bidrar med verdier på rundt NOK 4 milliarder årlig, til inntekt for flere hundre tusen hushold. Skoger og skogsområder utgjør slik livsgrunnlaget for 87% av de fattige på landsbygda (Norad 2011a: 8, 18).

Finansielt blir Tanzania satt i en spesiell posisjon for REDD+ -satsingen, da landet er det eneste av partnerskapslandene som ikke ble utformet med et prestasjonsbasert finansierings-system (Norad 2011a: 7-8). Resultatbasert bistand er en funksjon hvor giver eller bistandsorganisasjonen utbetaler støtte til et land etter at verifiserte resultater oppnås. Resultatbasert bistand i sammenheng med REDD+ er en hybrid, hvor bistand hovedsakelig blir utbetalt etterskuddsvis, der betalingen er avhengig av oppnådd skogbevaring, men også forskuddsvis, som betingelse av godkjente planer og budsjett for bruken av midlene (Norad 2013c). Valg av tilskuddsordning kan gi store innvirkninger på fremdriften på prosjektet, da de andre REDD+ -landene er avhengig av resultater som kan vise til redusert avskoging for å kunne få utbetaling. Dette tilsier at det tanzanianske programmet i stedet er utformet som et tradisjonelt bilateralt samarbeid, som blir styrt fra den norske ambassaden i Dar es Salaam, hvor Tanzania uavhengig av resultater blir gitt avtalt bistandsbeløp (Norad 2011a: 7-8).

For å operasjonalisere partnerskapet bevilget Utenriksdepartementet NOK 500 millioner over en femårsperiode. Inne i dette budsjettet ligger også støtte til FNs REDD-program (Norad 2011a: xiii). FNs REDD-program gjennomføres av de tre samarbeidspartnerne, *United Nations Food and Agriculture Organisation* (FAO), FNs utviklingsprogram (UNDP) og FNs miljøprogram (UNEP). Sammen bistår disse tre og det norske programmet med assistanse til Tanzania i arbeidet med å forberede og implementere en nasjonal REDD+ -strategi. I tillegg

bidrar FAO med teknisk bistand, gjennom den finskfinansierte prosjektgruppen *National Forest Resource Monitoring and Assessment* (NAFORMA). Tanzania er også med i Verdensbankprogrammet *The Forest Carbon Partnership Facility* (FCPF), som den norske regjeringen finansierer, men har ikke fått finansiell støtte gjennom dette programmet fordi de ikke har meldt inn behov for det (The REDD Desk 2012; Zahabu 2012: 52). Frem til 01.04.2014, har kun ca. NOK 280 millioner, av de opprinnelige NOK 500 mil og et avtalefestet beløp på NOK 440 millioner blitt utbetalt (Personlig kommunikasjon, Norad-ansatt). Vi ønsker derfor å se videre i oppgaven på hvilket resultat en slik finansiering har gitt.

3.3 Norske offisielle målsettinger og strategier

For å kartlegge Norges offisielle målsettinger og strategier bak REDD+ i Tanzania, vil jeg først ta utgangspunkt i Klima- og miljødepartementets sin egen fremstilling av det norske Klima- og Skogprosjektet (KoS). For å forstå intensjonen bak satsingen vil det være nødvendig å gi samarbeidet historiske og kontekstuelle knagger. Videre vil vi her dele intensjonene for samarbeidet i to; den spesifikke intensjonen for den norske REDD+ -satsingen og den spesifikke intensjonen for REDD+ i Tanzania. Videre vil jeg skille mellom kategoriene mål og strategier, hvor strategiene viser til virkemidler for den overordnede målsettingen.

3.3.1 Norske mål for bistandsbevilgning til REDD+

Ifølge Meld. St. 14 (2010–2011) *Mot en grønnere utvikling* er målsettingen bak KoS knyttet opp under Stoltenberg-regjeringens klimapolitikk om å få på plass et globalt, forpliktende og langsiktig klimaregime. Samtidig er det overordnede målet for norsk utenriks- og utviklingspolitikk fattigdomsbekjempelse og bærekraftig utvikling. Klimapolitikken og utviklingspolitikken skal dermed være gjensidig underbyggende, som viser seg i de tre hovedmålene for KoS :

Første hovedmål er «å bidra til at utslipp fra skog omfattes av et nytt internasjonalt klimaregime.» (ibid: 52). Dette målet står som en forutsetning for å gi langvarige og betydelige utslippsreduksjoner fra avskoging og skogforringelse. Klimakonvensjonen må stå som et overordnet rammeverk, for å gi betaling for gjennomførte utslippsreduksjoner (ibid.).

Videre har vi mål nummer to, som er «å bidra til kostnadseffektive, tidlige og målbare reduksjoner i utslipp av klimagasser» (ibid: 52). I påvente av at medlemslandene i klima-

konvensjonen kan komme til enighet om en slik avtale, er det sentralt for prosjektet å fullføre sitt ansvar ved å få på plass tidlige tiltak for å starte reduksjonen av klimagassutslipp fra avskoging og skogforringelse (ibid: 52).

Det tredje, og siste, hovedmålet er «å bidra til å ivareta naturskog for å sikre denne skogen sin evne til å binde karbon.» (ibid: 52). Målet henviser til forskning som viser at naturskog lagrer langt mer karbon enn plantasjeskog. I tillegg til å lagre mer karbon, bidrar naturskog til å sikre mangfoldet av arter og genressurser, økosystemtjenester og livsgrunnlaget til mennesker. Verdien av det biologiske mangfoldet i naturskog er større enn vi kan tallfeste, og er avgjørende for levebrød, nedbørsmønstre, bærekraftig landbruk, vanntilførsel, utvikling av medisiner, økonomi og kultur (Meld. St. 14 (2010–2011) 2011; Norad 2013a).

I tillegg til klimaperspektivet, setter den norske satsingen seg som mål å fremme utvikling også på det menneskelige plan, alt fra levebrød til medisiner. Målene for REDD+ -satsingen i sin helhet er derfor både av bred og omfattende karakter (Meld. St. 14 (2010-2011) 2011).

3.3.2 Den norske regjeringens strategi for REDD+

For å nå slike overordnede mål som har blitt satt for både REDD+ og for samarbeidet med Tanzania, har KoS lansert strategiske virkemidler for å iverksette REDD+ satsingen (Miljøverndepartementet 2013a). Regjeringen uttrykker i St.prp. nr. 1 (2008-2009), *For budsjettåret 2009*, en bevissthet om at visse utfordringer og risikoer vanskelig lar seg elimineres, og fastlegger derfor en strategi som har hensikt i å redusere omfanget av disse, samt ha en korrigerende effekt ved behov. Regjeringen fremla derfor for Stortinget en strategi med ni virkemidler for å gjennomføre Klima- og skogprosjektet (ibid: 117-118):

- (i) Det første virkemiddelet er å *bidra* til å etablere et troverdig *system* for overvåking, analyse, rapportering og verifisering (*monitoring, reporting and verification, MRV*) av reduserte utslipp fra avskoging og skogforringelse. For å kunne få på plass et system som kan følge utviklingen i skogdekke og skogkvalitet, samle inn data om karboninnhold og rapportere utslippsvolumer, må riktig kompetanse og kapasitet etableres, både på statlig og internasjonalt nivå. Det er også en betingelse at prinsippene fastlagt av FNs klimapanel IPCC og FNs klimakonvensjon UNFCCC legges til grunn, slik at overførbarheten sikres.

- (ii) Det andre virkemiddelet er å *bidra* til at det etableres en robust, effektiv og fleksibel *internasjonal arkitektur* for arbeidet med å forhindre avskoging og skogforringelse i utviklingsland, i et post 2012-klimaregime. Her vektlegges betydningen av internasjonal koordinering av tiltak, hvor multilaterale initiativer skal bli administrert av FN-systemet eller utviklingsbankene, som FNs REDD-program, FCPF og FIP. Det norske REDD+ prosjektet sikter slik etter at det skal etableres en koordinerende nasjonal enhet for det enkelte skogland, som styrer den samlede innsatsen, utvikler egne strategier, leder implementeringen og fungerer som hovedkontakten for internasjonal støtte.
- (iii) Den tredje delen av strategien er at det skal satses på land som viser en uttalt og etter hvert demonstrert *politisk vilje* til å arbeide systematisk gjennom nasjonale strategier mot avskoging og skogforringelse. Strategien viser til at det må etableres en portefølje av prosjekter av ulik grad av vanskelighet, risiko, geografiske forhold, skogtype og samarbeidspartnere. Det skal også være sentralt at lokalbefolkningens rettigheter og utvikling ivaretas i dette arbeidet.
- (iv) Det fjerde virkemiddelet er å få samarbeidslandene til å raskt *trappe opp prosjektene*, der det er mulig. Ved samarbeidsland som byr på større utfordringer fremmes det en trinnvis tilnærming, hvor hver fase i prosjektet må vise til resultater før prosjektet blir tatt videre.
- (v) Det femte virkemiddelet er at satsingen på *kapasitetsbygging* i mottakerlandet prioriteres i de innledende fasene. Her vil det settes fokus på kapasitet til overvåking av skog, innsamling av data om karboninnhold, rapportering om utslippsvolumer, policyutvikling og lovgivning, samt evne til å overholde lovverket.
- (vi) Det sjette virkemiddelet er å skape et *systematisk samarbeid* med norske og internasjonale ikke-statlige organisasjoner med kunnskap om klima- og skogspørsmål. Samarbeidet sikter etter å foregå både på strategisk nivå og på bakken i det enkelte skogland. Denne strategien sikter også på et samarbeid med relevante forsknings- og utviklingsmiljøer nasjonalt og internasjonalt.
- (vii) Det syvende virkemiddelet i strategien er å *utvikle troverdige referansenivåer* for fremtidige utslipp. For å oppfylle dette virkemiddelet siktes det etter at støtten til arbeid mot avskoging og skogforringelse skal i hovedsak være resultatbasert. Finansieringen av prosjektet skal skje først etter oppnådde resultater.
- (viii) Det åttende virkemiddelet er å arbeide for å posisjonere Norge som en *katalysator* for bidrag fra andre land. For å oppnå reelle resultater trenger REDD+ -satsingen

flere involverte land, som sammen kan stille med store ressurser til disposisjon.

- (ix) Det niende og siste strategiområdet er å gjennomføre *systematiske evalueringer* av alle prosjekt og program, for å fremme videre støtte og strategisk læringsoverføring.

3.3.3 Mål og strategier for det bilaterale samarbeidet med Tanzania

Ved en evaluering av REDD+ -satsingen i Tanzania er det viktig å bemerke seg at da det norsk-tanzanianske samarbeidet ble inngått, var dette på et tidspunkt hvor KoS ikke offisielt var kommet på plass. Selv om Tanzania blir inkludert under KoS sitt satsingsområde, har dette påvirket de spesifikke målene for dette samarbeidet. REDD+ -prosessen med Tanzania startet imidlertid da den daværende norske miljøvernministeren Erik Solheim, besøkte Tanzania i april 2008, sammen med daværende statsminister Jens Stoltenberg, og signerte Intensjonsavtalen, *Letter of Intent (LoI)*. LoI danner slik grunnlaget for samarbeidet med Tanzania om reduksjon av avskoging og skogforringelse. Dette vil derfor også ha konsekvensene at målsettingene i LoI viker noe fra de offisielle målsettingene for REDD+ fastsatt av KoS (Norad 2011a: xiii, 7).

Hensikten med samarbeidet baserte seg på følgende overordnet intensjon: «The two governments will emphasize the need to the various activities to contribute to adaption to and mitigation of climate change and to reduce poverty and promote sustainable development in Tanzania.» (Regjeringene i Tanzania og Norge 2008: 2-4). Det ble videre fastsatt fem punkter med målsettinger arbeidet skulle føre frem (ibid.):

- (i) Det første var å *etablere pilotaktiviteter* for å fremme en nasjonal REDD prosess, med et mål om å utvikle insentivordninger som kan tilrettelegge en rettferdig utbyttefordelingsmekanisme. Disse insentivordningene skulle hovedsakelig rettes mot lokale områder, kapasitetsbygging, teknisk assistanse og lette overføring av teknologi, for å forbedre blant annet datainnsamling, estimering av klimagassutslipp fra avskoging og skogforringelse, utvikle referansenivåer, overvåking og verifiseringssystemer.
- (ii) Det andre målet var å *tilrettelegge en policy-evalueringssprosess*, slik at det skulle være mulig for samarbeidslandene å eventuelt avdekke mulige behov for å utvikle eller forbedre politikken, slik at landene sammen kan skape et ledende helhetlig politisk miljø mot klimaendringer.

- (iii) Det tredje målet går videre for å fremme et *omfattende forskning og metodikk-utviklingsprogram*, for klimatilpasning og klimatiltak. Programmet ble fastsatt til å skulle involvere universiteter og forskningsinstitusjoner i Tanzania og Norge, så vel som andre relevante globale eller regionale forskningsmiljøer.
- (iv) Som et fjerde mål i avtalen, skulle samarbeidet drive frem utvikling og gjennomføring av *utdanningsprogrammer* med relevans til utfordringer på alle nivå knyttet til klimaendringer.
- (v) Det femte, og siste målet, var å *fremme investeringer* fra og *samarbeid* med privat sektor, ikke-statlige organisasjoner og forskningsinstitusjoner, samt lette tilgangen til formelle og uformelle karbonmarkeder for tanzanianske virksomheter.

Ved å sammenligne disse målsettingene med den overordnede målsettingen fra avsnitt 3.3.1 og virkemidlene fra strategien i 3.3.2, ser vi at målsettingen spesifisert i LoI, er forenlig og overholder de fleste intensjoner og virkemidler. Naturligvis vil det strategiske virkemiddelet om å posisjonere Norge som en katalysator for bidrag fra andre land, vike fra den norsk-tanzanianske avtalen. Samtidig er det påfallende at kapasitetsbygging står i fokus, men at det mangler en presisering rundt intensjonen om å gå over til resultatbasert støtte. Når det gjelder den overordnede målsettingen for REDD+, mangler avtalen også en presisering rundt å bevare naturskog. Videre kan vi se at avtalen bærer et stor preg av å få på plass nødvendige mekanismer fremfor gjennomføring av faktiske utslippstiltak. Det blir derfor i kapittel 4 satt et fokus på politiske prosesser for å implementere nødvendige mekanismer som kan gjøre Tanzania klar for REDD+.

4. Kartlegging og analyse av målsetting i lys av faktisk virkemiddelbruk

Etter regjeringsskiftet i 2013 valgte den nye regjeringen å overføre hele ansvaret for Klima- og skogprosjektet til klima- og miljøminister Trine Sundtoft. Videre har regjeringen slanket budsjettet til satsingen med NOK 400 millioner, fra NOK 3 milliarder til NOK 2,6 milliarder (Klima- og miljødepartementet 2013a). Noe av begrunnelsen for dette har vært uklar ansvarsfordeling og et fokus på aktiviteter og fremdrift fremfor måloppnåelse og avvik (Riksrevisjonen 2013: 109).

Etter å ha redegjort for intensjonene bak og strategiene for den norske REDD+ -satsingen i forrige kapittel, er nå tiden kommet til å evaluere faktisk måloppnåelse, i lys av faktisk virkemiddelbruk. Da samarbeidet med Tanzania ble inngått med en annen målsetting enn den overordnede målsettingen for hele den norske REDD+ -satsingen, vil dette naturligvis gi en påvirkning på resultatet. Samtidig viser en informant til at samarbeidet har blitt tilpasset slik at dette samarbeidet skal gjelde under samme målsetting:

Erik Solheim og Stoltenberg besøkte Tanzania og skrev under Letter of Intent før Klima- og skogprosjektet ble opprettet. [...] Klima- og skogsatsinga ble i utgangspunktet opprettet som et klimatiltak, mens Letter of Intent i mye større grad ble opprettet som et tradisjonelt bilateralt miljøsamarbeid. De hadde slik et forskjellig utgangspunkt, men har hele tiden vært under samme paraply og samme finansieringsordning. (Intervju, ansatt i Utenriksdepartementet ved ambassaden i Dar es Salaam).

Samtidig vil en slik endring av målsetting gi en påvirkning på resultatet opp mot en REDD+ -satsing, da partene har bundet seg juridisk til en avtale med en intensjon som mer er i tråd med tradisjonelt miljøsamarbeid:

Det er veldig vanskelig å endre innholdet i en tverrstatlig avtale, som Letter of Intent, så den ligger som grunnfjellet i det vi og ambassaden gjør. Det betyr at dette samarbeidet avviker kraftig fra det meste annet som dette prosjektet driver med, fordi det ble utformet før strategien for Klima- og skogprosjektet ble utviklet. Det betyr blant annet at dette landsamarbeidet ikke har et stort fokus på betaling for klima og gassutslippsreduksjoner, men mye mer et fokus på bygging av institusjonell kapasitet, kompetanse og pilottiltak på bakken i landet [...] Vi har forsøkt å justere litt i ettertid, for eksempel ved å gjøre Tanzania til et såkalt pilotland for FNs REDD-program, for å sørge for at Tanzania også skulle få støtte til å bygge de nødvendige kapasiteter til å møte FN eller klimakonvensjonens REDD krav i fremtiden. Men det har vært en liten investering, sammenlignet med det totale løftet, og det totale bidraget til Tanzania. (Intervju, ansatt i Klima- og miljødepartementet nr. 1)

I inneværende kapittel vil jeg derfor evaluere i hvilken grad og på hvilken måte måloppnåelsen til satsningen har blitt oppfylt i henhold til målsettingene, i lys av virkemiddelbruken, for

den norske REDD+ -satsingen. Valget om å ikke fokusere på LoI, blir begrunnet i at prosjektet blir formidlet utad nettopp som et REDD+ -prosjekt, og ikke et vanlig miljøbistandsprosjekt. Ved å vinkle oppgaven på denne måten vil jeg søke å få svar på problemstillingen: *I hvilken utstrekning og på hvilke måter har den norske REDD+ -satsingen i Tanzania innfridd intensjonene, og hvordan kan disse resultatene tilbakeføres til virkemiddelbruken?*

4.1 Systematiske evalueringer og rapporteringer

I samarbeidet mellom Tanzania og Norge ble det inngått en avtale om systematiske evalueringer av REDD+ -satsingen. Avtalen legger retningslinjer for gjennomføring av midtveisevalueringer, som skal se på effektiviteten og måloppnåelsen til prosjektene, samt en vurdering av prosjektets innvirkning. Videre ble det planlagt gjennomføring av sluttrapporter, som skulle se på hvorvidt prosjektene har oppnådd målene, samt vise hvilke erfaringer man har oppnådd fra prosjektene. I tillegg sikret Norge seg rettigheten til å gjennomføre selvstendige gjennomganger og evalueringer. Disse evalueringene skulle etter intensjonen brukes aktivt til å vurdere prosessen og måloppnåelsen til prosjektet. Hvis midtveisevalueringene skulle vise til manglende måloppnåelse eller en utvikling i feil retning underveis i prosjektet, viste avtalen til at Norge kunne avslutte prosjektet før avtalt sluttdato (Den norske ambassaden i Dar es Salaam 2012: 7).

Fra norsk side har det blitt gjennomført flere midtveisevalueringer. Norad sitt evalueringsteam fikk gjennomført en midtveisevaluering av samarbeidet i 2010, samt en midtveisevaluering som ser på MRV-etableringen i 2013. I 2012, gjennomførte konsulentselskapet Deloitte midtveisevalueringer av de ni pilotprosjektene, samt en midtveisevaluering av CCIAM, på bestilling fra den norske ambassaden i Dar es Salaam. Videre har det også blitt gjennomført evalueringer av andre aktører, også på tanzaniansk side (Deloitte 2012a: 4; Gapare og Willam 2013: 53).

I tillegg til evalueringer viser en informant til at samarbeidet har vært ført frem av en prosjektstyring som har stilt krav til hyppig rapportering av fremdrift:

Det har vært et krav om halvårlige rapportering og finansiering, for å kunne sikre en tett kontroll, for å unngå korrupsjon og mislighold. Derfor må det fremlegges framdriftsrapport, finansiell rapport, arbeidsplaner og budsjetter. Når disse var oppfylt, kunne vi utløse nye penger, og slik holt vi et nært samarbeid, i både de ni pilotprosjektene og i støtten til myndighetene og til forskningsprogrammene. Rapporter og jevnlig møter gav grunnlag for justeringer og forbedringer av ulike aktiviteter. (Intervju, ansatt i Utenriksdepartementet ved ambassaden i Dar es Salaam).

Likevel opplever Riksrevisjonen et manglende rapporteringssystem. Etter regjeringsskiftet i 2013, valgte Høyre-Frp regjeringen å videreføre klima- og skogsatsingen, hvor satsingen skulle føres videre på minst samme budsjettnivå som 2013 frem til 2020 (Riksrevisjonen 2013: 108). I følge pressemeldingen fra 08.11.2013, *Ambisiøs videreføring av norsk klima- og skogsatsing*, ble videreføring begrunnet med viktigheten i å skape trygghet for satsingens fremtid, og slik muliggjøre langsiktig og strategisk innsats (Klima- og miljødepartementet 2013a).

Da satsingens resultatoppnåelse vil måles opp mot både klimaspesifikke mål og mot utviklingseffekt, er det viktig at målene blir tydelig kommunisert (Norad 2013d: 1). Riksrevisjonen har i sin gjennomgang av Utenriksdepartementet i 2013, funnet manglende operasjonalisering av de utviklingspolitiske målene for satsingen på tiltaks- og prosjektnivå, samt mangelfulle resultatrammeverk for flere fond tilknyttet klima- og skogsatsingen. Riksrevisjonen kommuniserer at en mangel på tydelige rapporteringskrav vanskeliggjør en vurdering av måloppnåelse for satsingen, og muligheten til å identifisere avvik som skulle oppstå (Riksrevisjonen 2013: 108).

I følge Riksrevisjonen, er klima- og skogsatsingen preget av en fragmentert ansvarsfordeling, som har ført til svakheter i rapporteringen. Mangel på presisering av arbeidsprosesser, informasjonsflyt og rapporteringslinjer mellom Miljøverndepartementet og seksjoner ved Utenriksdepartementet, vil resultere i uklar styring og manglende måloppnåelse. Riksrevisjonen stiller seg derfor svært kritisk til den førte rapporteringen av måloppnåelse, og kommer med en anbefaling til å forbedringer gjennom å opprette tydelige målindikatorer, rapporteringskriterier og krav til oppfølgingen. Denne mangelen på tydelig rapportering kan ha gitt store konsekvenser for måloppnåelsen: «Revisjonen viser imidlertid at departementet, som følge av mangler på dette området, ikke har tilstrekkelig grunnlag til å rapportere om måloppnåelse for de fem første årene av satsingen» (Riksrevisjonen 2013: 109). Revisjonen begrunner dette i at manglende mål- og resultatindikatorer vil gi en rapportering med et

ufullstendig beslutningsgrunnlag, da rapporteringen vil fokusere på aktiviteter og fremdrift fremfor måloppnåelse og avvik (ibid.).

Videre stiller Riksrevisjonen seg kritisk til de store utbetalingene gjort til utviklingsbanker og fond, som har hatt manglende fremdrift og mangelfull rapportering. En stor samarbeidspartner tilknyttet Tanzania-samarbeidet har vært Forest Carbon Partnership Facility (FCPF), som administreres av Verdensbanken. Riksrevisjonen rapporterer at FCPF først i 2013 vedtok et resultatrammeverk for å synliggjøre resultater fra aktiviteten. Denne mangelen på resultatrammeverk og aktivitetsbasert rapportering vanskeliggjør en vurdering av måloppnåelsen. Den svake fremdrift har også ført til lavere utbetalingstakt fra den norske stat, som har medført utbygging av store fondsreserver (Riksrevisjonen 2013: 110).

Statsråden¹ for Utenriksdepartementet i 2013 støttet anbefalingene fra Riksrevisjonens, og svarte at iverksettingstiltak har blitt gjennomført for å klargjøre ansvarsfordelingen. Videre informeres det om at det er utarbeidet et eget ordensregelverk for klima- og skogsatsingen, som gir en nærmere operasjonalisering av måloppnåelse, oppfølging og kontroll. Statsråden fremhever også at en utvikling av resultatrammeverk for nyetablerte tiltak gjerne er tidkrevende (ibid: 111).

Etter kritikk fra Riksrevisjonen om manglende fokus på måloppnåelse i rapporteringssystemet. Det vil derfor være interessant å se på resultatet opp mot måloppnåelsen fra samarbeidet mellom Tanzania og Norge, som vi vil gjøre i neste avsnitt.

4.2 Kapasitetsbygging

I REDD+ -sammenheng blir begrepet *kapasitetsbygging* definert av FNs REDD-program og regjeringen i Tanzania som: «The ability of individuals, institutions and societies in Tanzania to establish and manage a vision for REDD+, key policy objectives and field implementation whilst meeting challenges of REDD+ in a sustainable manner.» (Edwards, Lukumbuza og Kajembe 2013: 3). Vi kan videre skille mellom funksjonell og teknisk kapasitet. Funksjonell kapasitet er nødvendig for å skape og forvalte politikk, lovverk, strategier og programmer. UNDP (2008: 2-3) skiller mellom fem ulike funksjonelle kapasiteter: (i) å engasjere interes-

¹ Det ble gjennomført et regjeringsskifte samme år, og Statsråden blir ikke oppgitt med navn av Riksrevisjonen (2013: 111). Det stilles derfor usikkerhet om det refereres til Jonas Gahr Støre eller Børge Brende.

senter, (ii) å vurdere en situasjon og definere visjon og mandat, (iii) å administrere, budsjettere og implementere og (iv) kapasitet til å evaluere. Tekniske kapasiteter er det som er forbundet med bestemte kompetanse- og praksisområder, ved bestemte sektorer, som et MRV-system (ibid: 14).

I Tanzania-satsingen var kapasitetsbygging en sentral komponent ved implementeringen, da Tanzania ikke hadde klare systemer på plass før igangsettelsen:

Det er en veldig forskjell på landene. Hvis man skal sammenligne Tanzania med Brazil, for eksempel, så ligger Tanzania mange tiår bak i institusjonsutviklingen og kompetanseutviklingen. Så det vi tenkte når vi startet det, at vi måtte begynne på veldig basic, og få i gang kompetanseutvikling (Intervju, ansatt i Norad).

For å bygge kapasitet til å drive frem en REDD+ -satsing i Tanzania, ble blant annet et fem-årig norskfinansiert program, *Climate Change Impacts, Adaptation and Mitigation (CCIAM)*, igangsatt i mars 2010. CCIAM er et program ledet frem som et samarbeid mellom flere akademiske institusjoner, Sokoine University of Agriculture (SUA), University of Dar-es-Salaam og Ardhi University, i samarbeid med Tanzania Meteorological Agency (Forest Carbon Partnership Facility 2013: 4). Programmet fikk et budsjett på NOK 93,88 millioner, med et mål om å oppnå bedre forvaltning av miljøet og naturressurser, gjennom hensiktsmessig valg av klimatiltak og deltakelse i klimainitiativer. CCIAM ble vurdert i en midtveis-evaluering som viste til at programmet var bak tidskjema, men at samarbeid med flere relevante institusjoner har gitt et godt grunnlag for kunnskap og fremtidige REDD+ -aktiviteter. Samtidig kommer det frem at CCIAM har et potensiale til å oppnå en vesentlig innflytelse på Tanzanias nasjonale REDD agenda, men at det trekkes tvil om hvorvidt de faktisk vil klare å oppnå dette. Dette begrunnes i at programmets strukturering og budsjett-tildeling ikke tilstrekkelig har vektlagt viktigheten av å overføre akademisk forskning og opplæring til funksjonell politikk og bevissthet. Rapporten viser til at CCIAM sitter på mye kunnskap som burde blitt videreformidlet, og at de jobber innenfor et vakuum, med minimal videreformidling og deling av kunnskap. At det eksisterer liten forståelse for hva CCIAM gjør og hvordan de bidrar til REDD+ -dialogen utenfor academia, gjør at CCIAM oppfattes som mindre praktisk rettet for REDD+. For å lykkes med politisk innflytelse, må CCIAM videreformidle engasjement og legge ned en innsats også utenfor det akademiske miljøet (Deloitte 2012k: 1).

Regjeringen i Tanzania har også gjennom FNs REDD nasjonale program og i samarbeid med

UNDP gjennomført en vurdering av institusjonell kapasitet, gjennom *Capacity Needs Assessment (CNA)* hvor regjeringens institusjoner for REDD+ evalueres på sentralt, distrikt og lokalt nivå. Et hovedfunn i Tanzania sin CNA er at majoriteten av bevissthet og diskusjon for REDD+ befinner seg på nasjonalt nivå, og at det er svært begrenset kunnskap på distrikt og lokalsamfunnsnivå, som nettopp er kjernen for implementeringen (Edwards et al. 2013: 6).

På distriktsnivå er det tydelige funksjonelle utfordringer. Et eksempel er at eksisterende praksis for REDD+ -implementering, hindrer omfattende bruk av andre politiske rammeverk som støtter bærekraftig arealforvaltning, som for eksempel deltakende skogforvaltning, *Participatory Forest Management (PFM)*. På lokalsamfunnsnivå er det ytterligere klare mønstre for mangler i henhold til styring og innflytelse til å håndheve egne rettigheter (ibid). For å løse utfordringene som har blitt kartlagt, har FNs REDD-program, i samarbeid med Tanzania, lagt en femårig slagplan (ibid.). Denne planen er vedlagt i 7.3, *Plan for utvikling av REDD+ -kapasiteten i Tanzania*.

Videre i en rapport utarbeidet på vegne av FNs REDD-program og den tanzanianske regjeringen, *Final Evaluation Of The Un-Redd Tanzania National Programme Final Report*, blir det fastslått at kapasitetsbyggingen som har blitt ført frem så langt, i stor grad er kapasitet til å forstå hva REDD+ innebærer, fremfor tiltak til å faktisk implementere REDD+ -aktiviteter. Dette synet på den oppnådde kapasitetsbyggingen kan sies å reflektere tilbake til et uttrykt ønske om å skape mer håndfaste resultater (Gapare og William 2013: 38):

Tanzania har mer fått en tradisjonell bistandsavtale, hvor de nærmest får støtte til kapasitetsbygging for kapasitetsbyggingens skyld. Dette er en måte vi har erfaring med at ikke fungerer ganske bra. Jeg tror det kommer til å bli konklusjonen på, og en erfaring med arbeidet i Tanzania. (Intervju, ansatt i Klima- og miljødepartementet nr. 1).

Som vi har sett, for å utvikle en nasjonal REDD+ -satsing vil en god kapasitetsbygging være sentralt og nødvendig. Vi vil derfor i dette kapittelet gå videre med å se nærmere på Tanzania sin gjennomføring av kapasitetsbygging for en nasjonal REDD+ -satsing, politisk vilje, MRV-etablering og referansenivåer.

4.3 Politisk vilje

Som en del av Norges strategi, kreves det at samarbeidslandet viser politisk vilje for en systematisk REDD+ politikk (St.prp. nr.1 (2008-2009) 2008). I 2007 da Norge inngikk et partnerskap med Tanzania om REDD+ -satsing, var klimaforandringer og REDD+ ikke nevnt

spesifikt i noen politiske eller strategiske dokumenter. Likevel kan man se at andre relevante politiske tiltak og lovforslag var igangsatt (Norad 2011a: xiv). Annex 2, i *Real-Time Evaluation of Norway's International Climate and Forest Initiative* av Norad (2011a: 67) lister opp fem politiske strategier og lovverk fra Tanzania og to fra Zanzibar, som vedrører denne tematikken. Et eksempel på dette er *the National Strategy of Growth and Reduction of Poverty* (2005), som er en strategi for miljøforvaltning med mål om å redusere forringelse av naturressurser, samt redusere fattighetsnivået forbundet med naturressurser. Et annet eksempel er den ti år lange strategiske planen *The National Forest Programme* (2001-2010), som fremmer bærekraftig skogforvaltning og utnyttelse ved å analysere det sosioøkonomiske aspektet av skogen, fra både på nasjonalt- og husholdningsnivå.

Tanzania National Adaptation Programme of Action (NAPA) var også allerede på plass i 2007 (Norad 2011a: 16). NAPA er et program som ble igangsatt med hovedmål om å identifisere umiddelbare og akutte behov for å tilpasse seg til klimaforandringer. Programmet siktet også etter å identifisere tiltak for klimatilpasning for å kunne redusere risikoen rundt en bærekraftig utvikling. Etersom Tanzania sin økonomi i all hovedsak er basert på jordbruk, var det anerkjent at strategiske handlinger, både på kort og lang sikt, må tilrettelegge en bærekraftig utvikling. NAPA siktet etter å indentifisere sårbarheter vedrørende viktige økonomiske sektorer for landet, for de som danner grunnlaget for levebrødet til bygdesamfunnet, og slik også den nasjonale utviklingen og velferden. Programmet viste slik et ønske om prioritering av direkte handlinger på grasrotnivå. NAPA formidlet dermed klare ambisjoner om bærekraftig utvikling, både for klimaet og for befolkningen, gjennom en ambisiøs visjon om å fremme vekst, livskvalitet, fred, stabilitet, god forvaltning, god utdanning og internasjonal konkurransedyktighet. I tillegg til å være et program for styresmaktene, var et annet hovedmål å øke befolkningens bevissthet rundt klimaendringene og tilpasningsaktiviteter. NAPA viste slik et ønske om å bistå lokalsamfunn til å forbedre og opprettholde menneskelig og teknologisk kapasitet for å føre en miljøvennlig og bærekraftig utvinning av naturressursene, i et møte med klimaendringer (Division of Environment 2007: 3).

Vi kan forstå med dette at Tanzania hadde et bredt grunnlag i lovverket, og viser slik et eget initiativ til å gjennomføre klimatiltak. Som vi ser er det eksisterende lovverket tett knyttet til det man ønsker å oppnå med REDD+, likevel var det nødvendig å få lovfestet skogforvaltningen opp mot retningslinjer lagt til grunn for REDD+. Et av de nødvendige tiltakene er at Tanzania selv må utforme og iverksette en egen nasjonal REDD strategi, samt etablere

en nasjonal arbeidsgruppe for iverksettingsarbeidet for REDD+ (Miljøverndepartementet 2013a). Dette ønsker vi å gå videre inn på de neste delavsnittene.

4.3.1 Nasjonal REDD+ Readiness

I mars 2008 ble det iverksatt en Readiness-prosess, for å implementere nasjonal politikk for REDD+. Implementeringen skulle skje i to faser og skulle være ferdig innen 4,5 år. Den første prosjektperioden ble satt fra mars 2009 til april 2011, med et budsjett på rundt NOK 15 millioner. Målet med prosjektet var: «to ensure that Tanzania actively participates and benefits from global markets for ecosystem services, in particular carbon related activities, as a result of reduced CO2 emissions from deforestation and forest degradation» (National REDD+ Task Force 2014). Prosjektet skulle med andre ord forberede en nasjonal REDD+ -strategi i Tanzania, og hadde en hensikt i å legge til rette for at NRTF, i samarbeid med andre aktører, utviklet en nasjonal REDD+ -strategi, en handlingsplan og en plan for implementeringsprosessen. Første fasen ble evaluert i november 2010, og kunne vise til en god progresjon. Videre kom det frem at deltakelse i formuleringen av REDD+ -strategien hadde blitt utvidet til å inkludere flere aktører og flere sektorer i regjeringen (NORDECO og Acacia 2014: 2).

Den andre perioden ble satt fra oktober 2011 til september 2013, med et budsjett på rundt NOK 25 millioner, og hadde et mål om å sikre at Tanzania skulle aktivt delta og dra fordeler av globale finansieringsmuligheter for REDD+ -aktiviteter. Sentralt i denne fasen var å utvide NRTF, som var i tråd med anbefalinger fra tidligere evalueringsrunder. I tillegg skulle denne fasen etablere tekniske arbeidsgrupper, for å slik føre mer detaljerte og fokuserte diskusjoner. Det ble også avgjort hvilke områder som kunne bli satt ut på anbud til konsulenter og andre eksperter (ibid.). Dette var et prosjekt som gav syv utfall. For det første, førte dette til at det nasjonale REDD+ -sekretariatet ble styrket. For det andre, ble koordinering, implementering og overvåkingmekanismer for REDD+ -prosessen styrket. Som et tredje utfall ble konsultasjon og bevissthet for REDD+ -prosessen etablert og implementert på nasjonalt og lokalt nivå. Det fjerde utfallet var en styrking av erfaringsnettverket for etablering og informasjonsforvaltning av REDD+. Det femte utfallet var etablering av sosiale og miljømessige beskyttelsestiltak for REDD+. Det sjette var at handlingsplanen for den nasjonale REDD+ -strategien ble ferdigstilt. Det siste, og syvende, utfallet var en etablering av offentlige og private partnerskap (NORDECO og Acacia 2013: 6). I alt viser dette til en god etablering og utvidelse av det

politiske eierskapet

I følge en sluttrapport av policyprosessen til REDD+ utført av NORDECO og Acacia (2014: 3), *National REDD Policy Project Tanzania. End-of-project Review. Final Report*, har likevel denne implementeringsprosessen møtt på store utfordringer. For det første var noe av problemet med implementeringsprosessen at det ikke var avklarte roller i prosjektdesignet. For det andre var noen av målene for REDD+ -*Readiness* prosessen for ambisiøse, og vil kreve at en internasjonal REDD+ avtale er på plass. Det er derfor vanskelig å si at REDD+ -*Readiness* prosessen har gitt et fullstendig vellykket utfall, da dette er og har vært avgjørende faktorer for igangsettelsen av REDD+. Noen av de ambisiøse målene som nevnes som utfordrende var å implementere REDD+ -strategi, sikkerhetsmekanismer og en nasjonalt karbonmålesenter. (NORDECO og Acacia 2014: 3). Før vi går videre inn på disse komponentene, vil vi nå se nærmere på det grunnleggende for politisk gjennomføringskraft: et politisk eierskap.

4.3.2 Politisk eierskap

For at endringer skal skje er det viktig at det eksisterer et nasjonalt politisk eierskap til satsingen. Et viktig steg i denne prosessen er å utforme en nasjonal REDD+ -strategi, med en påfølgende handlingsplan. Det første utkastet til en strategi ble utformet i desember 2010, og ble sendt ut på høringsrunder. Prosessen i å få på plass strategien har vært langvarig, da strategien ble ferdigstilt først mot slutten av 2012, og hvor den tanzanianske regjeringen godkjente *the National REDD+ Strategy* så sent som i mars 2013 (Forest Carbon Partnership Facility 2013: 3-4, Vice President's Office 2013). Samtidig ble en handlingsplan vedtatt (Tvete 2013: 2). Strategien legger opp til å lede gjennomføringen og koordineringen av nødvendige mekanismer for å dra nytte av et post-2012 internasjonalt system, for karbonhandel basert på utslippsreduksjoner fra avskoging og skogforringelse (Division of Environment udatert, Vice President's Office 2012a).

Ambassaderåd Berit Kristin Tvete (2013: 3), uttaler seg på vegne av den norske Ambassaden i Dar es Salaam i mailen «Fem år med REDD+ i Tanzania – en halvfull flaske». Her forklarer Tvete at for å få gjennomslag for en politisk endring, er det nødvendig med både nasjonal politikktutvikling og politisk eierskap. Tvete konkluderer med at Tanzania etter fem år har klart å skape det førstnevnte, men at det stilles tvil til hvorvidt det eksisterer et bredt politisk eierskap. At REDD+ mangler en slik anerkjennelse, kan forklares med at programdesignet

gikk for raskt, da det manglet tilstrekkelig dialog med myndighetene. På grunn av manglende hensyn til myndighetenes eierskap, forsvant mye fremdrift i gjennomføringsfasen (Tvete 2013: 2). Samtidig viser en evaluering av den nasjonale strategien, *National REDD+ Strategy Development and Implementation Process in Tanzania, Mid Term Review, Final Report* (NORDECO og Acacia 2013: iv) at selv om REDD+ i stor grad har forankring i regjeringens egen klimapolitikk, *National Climate Change Strategy*, på områder som naturressursforvaltning, jordbruk og energi, mangler selve REDD+ -satsingen fotfeste i regjeringens utformede politikk (NORDECO og Acacia 2014: 3). Noe av bakgrunnen for det manglende fotfestet i regjeringen blir videre forklart i intervjuet med ansatt i Norad, som en konsekvens av et mislykket gjenvalg av en engasjert miljøvernminister²:

Det var en veldig aktiv statsråd, miljøvernminister, på det tidspunktet hvor vi holdt på med planleggingen, og oppstarten. Hun var veldig dyktig og hadde gjennomslag i regjeringen. Så ble det satt i gang masse prosjekter under denne avtalen: om policy-endringer, utvikling av en REDD politikk, osv. Og forutsetningen for at det skal få stor effekt over tid, er at man har politisk støtte til det. Ved neste valg ble dessverre denne statsråden ikke gjenvalgt til parlamentet, noe som er en forutsetning for å bli statsråd i Tanzania. De statsrådene som kom etter henne hadde ikke den samme interessen eller evnen til å drive frem politiske endringer. Og dermed så har ikke Tanzania fått det politiske løftet som de kunne ha fått. De fikk aldri presidenten til å engasjere seg i dette. Så, i dag så vil jeg si at de har kanskje misbrukt en del av den sjansen de hadde til å bli ledende innen REDD+ på sitt kontinent. (Intervju, ansatt i Norad).

Dette argumentet får også støtte i rapporten utført av Gapare og William (2013: 47). I følge Gapare og William (2013: 20), har den tanzanianske regjeringen de siste årene foretatt et stort arbeid i å implementere endringer i politikken, lovverket, programmer, reguleringer og retningslinjer som er relatert til skogsektoren, med en desentralisering av ansvar til lokal- og landsbynivå. Samtidig kommer det videre frem at tiltak for REDD+ -Readiness i hovedsak har vært drevet frem av individer fremfor institusjoner, og at varigheten for igangsatte prosjekter trues av mobiliteten til ansatte, som bytter jobber og roller. Hvis det har vært en vilje til lignende tiltak, hvorfor har man ikke klart å skape det brede eierskapet? Som vi skal se, forklares dette med en utfordrende politisk struktur.

Ved iverksettingen av den nasjonale strategien for REDD+ i Tanzania, opprettet den tanzanianske regjeringen arbeidsgruppen *the National REDD Task Force* (NRTF), i januar 2009, som skulle koordinere REDD+ arbeidet. Arbeidsgruppen ble etablert med et mandat om å koordinere og styre utviklingen og klargjøringen av REDD+ i Tanzania. NRTF fikk dermed

² Ved valget i 2010 (International Foundation for Electoral Systems 2014).

ansvar for å utarbeide en nasjonal strategi og arbeidsplan for REDD+, og har derfor vært et viktig redskap i å føre frem resultatene til prosjektet og vært ansvarlig for statlig eierskap og engasjement (The REDD desk 2013c). Etter anbefaling fra evaluering gjennomført i 2010 ble antall medlemmer økt fra syv til tolv, ved å inkludere representanter fra sentrale departementer som jordbruk, energi, husdyrhold, vann og land og likestilling. En representant for urfolksgruppene i Tanzania ble også inkludert i arbeidsgruppen (Forest Carbon Partnership Facility 2013: 2). Denne endringen skjedde i henhold til evalueringer som viste betydningen av en bredere deltakelse, det vil si utover de to miljø- og ressursdepartementene. Evalueringen påpekte også mangelfull politisk forankring:

En av de første gjennomgangene viste at i National Redd Task Force var kun miljøvern-departementet og naturressursdepartementet som var deltakende fra myndighetssiden [...]. Dette var ikke tilstrekkelig, ettersom aktiviteter i sektorer som landbruk og energi er de største drivkreftene bak avskogingen. Myndighetene fulgte opp denne anbefalingen. De fulgte også opp behovet for bredere politisk forankring ved at REDD-saken ble diskutert i Miljøkomiteen i parlamentet og sentrale politikere ble tatt med ut i felt for å se og lære mer om REDDs potensiale i lokalsamfunnene. (Intervju, ansatt ved Utenriksdepartementet, ved ambassaden i Dar es Salaam).

Etter et arbeid med å utvide antall aktører og deltakende departementer i NRFT, viser evalueringen fra NORDECO og Acacia (2013: iv) at dette har ført til et økt politisk eierskap av selve REDD+ -prosessen og for strategidokumentet for REDD+. (NORDECO og Acacia 2014: 3). Til tross for et økt eierskap til selve prosessen og strategidokumentet preges iverksettingen av REDD+ av en uklar ansvarsfordeling blant departementene, og derfor en uklarhet for myndighetene til å fatte vedtak for REDD+ -tiltak. *The Department of Environment under Vice President's Office* sitter på den overordnede myndigheten til beslutninger for REDD+ -policy, samtidig som et ansvar for gjennomføring av enkelte REDD+ -prosjekter ligger under *The Department of Natural Resources and Tourism*. I tillegg har *The Ministry of Finance* ansvaret for å kontrollere og skaffe inntekter, mens *The Ministry of land* har myndigheten for beslutninger tilknyttet land og eiendomsrett samt grenser for skogrettigheter. Samtidig, har de lokale myndighetene mandat til å godkjenne arealplaner, og å kunne etablere såkalte *Village Forest Reserves*. For å få bukt med utfordringen av manglende enhetlig ansvar, kreves det en prosess som avgjør hvilket myndighetsnivå og departement som skal ha den endelige legitimiteten til å være beslutningstaker (Angelsen, Brockhaus, Sunderlin og Verchot 2012: 149).

Inn i forvaltningen av REDD+ blir NRTF bistått av fem *Technical Working Groups* (TWGs), innen finans, lovgivning, energi, jordbruk og MRV, ved å gi nødvendig rådgivende informa-

sjon til rapporteringsutvalgene *National Climate Change Technical Comittee* (NCCTC) og *National Climate Change Steering Committee* (NCCSC) (The REDD desk 2013a). NCCTC ble etablert av den tanzanianske regjeringen, som er et tverrdepartementalt utvalg som består av permanente medlemmer fra 13 departement. Funksjonen til utvalget er å føre tilsyn med tekniske spørsmål vedrørende klimatiltak, og herunder gjennomføringen av den nasjonale REDD+ -strategien. NCCTC rapporterer videre til styringsgruppen NCCSC (The REDD desk 2013b). NCCSC har lik struktur som NCCTC, og rapporterer igjen videre til visepresidentens kontor. Sammen med NCCTC er NCCSC forventet til å ta over ansvaret fra NRTF senere i REDD+ -implementeringen (The REDD desk 2013c). I den nyeste evalueringen av REDD+ -policyimplementeringen, *National REDD Policy Project Tanzania – End-of-project Review*, av NORDECO og Acacia (2014: 4) kommer det frem at koblingen mellom NCCST og NCCSC har behov for å bli styrket, hvis det blir besluttet en videreføring av REDD+ i Tanzania, da rapporten antyder at dette ikke blir gjort i en tilstrekkelig grad i dag.

Rapporten til NORDECO og Acacia (2014: iii) viser videre at NRTF har vært relativt effektiv i sitt arbeid om å lede REDD+ -policyprosessen, men at dette dessverre ikke gjelder for de tekniske arbeidsgruppene (TWG). Evalueringen viser til at arbeidsgruppene har gitt viktige bidrag til utarbeidelsen av den nasjonale REDD+ -strategien og handlingsplanen, men at det stilles tvil om deres rolle som «frittstående tankesmier». Dette begrunnes i at de tekniske arbeidsgruppene har vært ineffektive og har kun møttes et fåtall ganger. Den mangelfulle oppfyllelsen av intensjonen for disse gruppene kan begrunnes i at de ikke har blitt gitt et klart mandat av NRTF, annet enn sporadiske rådgivende funksjoner. Evalueringen anbefaler derfor å avslutte disse tekniske arbeidsgruppene, da den ikke kan se noen ekstra verdi i å opprettholde disse (ibid: 10).

I kabalen av involverte aktører, finner vi i tillegg forskningssenteret *Institute of Resource Assessment* (IRA), underlagt the University of Dar es Salaam. IRA ble tildelt rollen som sekretariat for REDD+, og fikk i ansvar å promotere REDD+ som et prosjekt for utvikling og bærekraftig naturressursforvaltning. IRA har derfor ansvaret for å foreta kostnad-nytte analyser for ulike bruk av landområder, undersøke forvaltningsutfordringer, identifisere rollen til REDD+ i å redusere fattigdom og indentifisere insentiver relatert til utbyttefordeling (*benefit sharing*), som vi vil se nærmere på i avsnitt 4.6.3 *Utfordringer ved implementeringen av pilotene* (The REDD desk 2013d). Sekretariatets arbeid har hatt en positiv utvikling i

løpet av prosjektperioden, og har i følge NORDECO og Acacia (2013: 6) fungert som en effektiv og nøytral forvalter av å tilrettelegge og koordinere REDD+ -aktivitetene.

Selv om evalueringen viser til at NRTF har gjennomført et godt arbeid og at IRA har fungert som en ekstern fasilitator, er REDD+ -strukturen med disse to og de tekniske arbeidsgruppene dysfunksjonell, og kan derfor kan stå som en begrunnelse til at Tanzania fremdeles ikke er klar for REDD+. Det brede politiske eierskapet har ikke kommet på plass. Uten ekstern finansiering, gjennom den norske REDD+ -bistandsgivingen, er det sådd liten tvil om at prosjektet ville blitt opprettholdt. Strukturen har mislykkes i å skape REDD+ -Readiness, og mange aktører sår tvil om de eksisterende institusjonene er tilstrekkelig utrustet eller i stand til å sikre en klargjøring for REDD+ i Tanzania på egenhånd. En videreføring av kunnskap vil likevel være mulig etter sluttdato for satsingen, da lederen for NRTF også er lederen for NCCTC, og er sekretær for NCCSC (ibid: 26). Men igjen, dette avhenger av enkeltpersoner.

4.4 Etablering av et troverdig system for å overvåke, rapportere og verifisere

Etter man har klart å tilrettelegge for det politiske eierskapet og ansvaret for gjennomføringen av REDD+ -satsingen, er neste steg å gjennomføre kapasitetsbygging for å kunne redusere utslipp. Det mest sentrale i denne prosessen blir da å klargjøre et troverdig system for å overvåke, rapportere og verifisere, *Monitoring, Reporting and Verification* (MRV), hvordan å redegjøre for skogens karbonlager, samt måle endringer som skjer over tid. Progresjonen for å utvikle et nasjonalt MRV-system og etablering av nødvendige referansenivåer for en sammenligning av resultatene, har i følge Norad (2013b: 34) gått svært sakte. Dette avsnittet vil derfor se nærmere på etableringen av et MRV-system, før etablering av referansenivåer blir vurdert i neste avsnitt.

Sentralt i REDD+ -debatten er å avgjøre på hvilket nivå insentiver for tiltak skal tilbys. Valget står mellom tre tilnærminger, som vil gi ulike konsekvenser for MRV: (i) direkte støtte til prosjekter (sub-nasjonalt nivå), (ii) direkte støtte til land (nasjonalt nivå), eller (iii) en kombi-nasjonstilnærming, hvor begge nivåene tilbys insentiver. Gjennom storstilt satsing på både lokale pilotprosjekter og nasjonale prosjekter, har man i Tanzania valgt en slik kombinasjonstilnærming (iii). Tilnærmingen tillater Tanzania å begynne med aktiviteter på sub-nasjonalt nivå, hvor man gradvis går over til en nasjonal satsing. Begge nivåer kan slik tjene på insenti-

vene, men tilnærmingen har en ulempe i at det kan være utfordrende å få til denne overgangen (Vice President's Office 2012b: 8).

For å få på plass et nasjonalt MRV system har Norge bevilget bilateral støtte til Tanzania gjennom en rekke enkeltprosjekter. Rapporten utført for Norad stiller spørsmål om hvorvidt aktiviteter på prosjekt-nivå har kunnet gi økt kapasitet på nasjonalt nivå, da mange prosjekter bruker andre skogklassifiseringssystemer enn hva som blir brukt på nasjonalt nivå. Med bruk av ulike metodiske tilnærminger vil det vanskeliggjøre en overføring av data til nasjonalt nivå (Norad 2013b: 34)

I følge kommentarer gitt av den norske ambassaden i Dar es Salaam, i et høringsdokument til *Real-Time Evaluation* utført av evalueringsteamet til Norad (2013b), ble denne tilnærmingen valgt med bakgrunn i utvikling på lokalt nivå: «The chosen approach in Tanzania was to support a bottom-up approach to REDD+, ensuring communities benefitted at least with alternative income generating activities, benefit-sharing and reducing emissions.» (Den norske ambassaden i Dar es Salaam 2013). Det blir sådd tvil om hvor relevant prosjektnivå-aktiviteten er for utvikling av et nasjonalt MRV system. Norad peker på at pilotprosjektene i hovedsak bruker internasjonale konsulenter i det tekniske arbeidet, og vil dermed i liten grad føre til utvikling av teknisk kapasitet innad i Tanzania (Norad 2013b: 144). Samtidig peker ambassaden på at hensikten med den tekniske utviklingen i prosjektene ikke var å utvikle de nasjonale systemene, men først og fremst å ha noe å falle tilbake på:

The intention of the REDD+ pilots was to gain experiences from the ground on how REDD+ could work at the community level. The primary intention of the pilots was not to develop a MRV system. [...] The development of VCS [Verified Carbon Standard] development in the pilots was to provide a 'fall-back' option in the event that a national system had not yet been developed and agreed to in time for the pilot communities to participate in (Den norske ambassaden i Dar es Salaam 2013).

4.4.1 Hvor er vi i dag?

I vedleggsamlingen til Norad-rapporten *Real-Time Evaluation of Norway's International Climate and Forest Initiative - Contribution to Measurement, Reporting and Verification* finner vi et eget vedlegg som oppsummerer MRV-satsingen i Tanzania. Innledningsvis finner vi en tabell som viser at implementeringen av et MRV system har vært mindre vellykket, da fremgangen har vært begrenset:

	Viktige forutsetninger	Indikator	Utgangspunkt 2009	Status i 2013
Klimagasslager	Forståelse for internasjonale UNFCCC forhandlinger og REDD prosess	Involvering i UNFCCC REDD prosess	Medium	Medium
Skogovervåkingsmuligheter	Overvåkingsmulighet for skogsområde forandringer	Skogsområdeforandring: Tidsserier og evne til fjermåling	Veldig lav	Begrenset
	Karbonlager vurdering	Skogslagringskapasiteter Rapportere karbon for ulike karbonbasseng (resultatene ikke gitt i 2009)	Veldig lav	Begrenset Begrenset

Tabell 2: Sammenligning av skogovervåkingsmuligheter i 2009 og 2013 (Norad 2013b: 139, min oversettelse).

Rapporten fra Norad (2013b: 34), viser at det fremdeles ikke er enighet om resultatbasert betaling med verken Norge eller noen andre partnere, og at det derfor er manglende økonomiske insentiver til å etablere et MRV-system. Dette setter en demper på den tanzanianske regjeringens vilje til å ansette bemanning for gjennomføring av dataregistrering eller skape engasjement for systematisk datahåndtering. Høringsuttalelsen til ambassaden legger vekt på samme manglende forpliktelse til finansiering som en utslagsgivende effekt:

It is the Embassy's view that the continued lack of agreement at international level, is the primary cause for limited incentive for Tanzania to establish an MRV system. I.e. it is not primarily a lack of an agreement between Norway and Tanzania that is delaying progress, but the international «landscape» around REDD+ has changed since the MoU [Memorandum of Understanding] of 500 mill. NOK support for Tanzania was promised in 2008. The financial crisis, the long process around GCF [Green Climate Fund] and lack of international agreement at UNFCCC has changed the momentum around REDD+. (Den norske ambassaden i Dar es Salaam 2013).

For å avklare i hvor stor grad et MRV-system har blitt iverksatt, har IPCC utviklet et tredelt system til å representere ulike metodiske nivå for å estimere karbonutslipp og –opptak. Nivå 1 er basert på IPCCs grunnleggende metode og standard for utslipp, hvor det brukes grove aktivitetsdata, landbruksstatistikk og globale kart over arealdekke. Ved nivå 2, har man i tillegg gått over til bruk av landspesifikke utslippsfaktorer og aktivitetsdata. På dette nivået har landet tatt i bruk mer utviklede metoder med landsspesifikke modeller, og laget systemer for aktivitetsdata av teknologi med høyoppløsning. Videre har metodene på nivå 3 ytterligere nøyaktighet i datagrunnlaget (Indufor 2013: 12-13). Indufor (2013: 13) oppgir at grunnet NAFORMAs omfattende og potensielt dynamiske datagrunnlag for skoginventaret, *National Forest Inventory* (NFI), kan veien være kort for Tanzania til å gå over til både nivå 2 og nivå 3. Denne muligheten har Tanzania så langt ikke vært i stand til å benytte seg av. I følge en

mailtråd mellom en professor ved Universitetet for miljø- og biovitenskap og en ansatt i KoS, uttaler professor Erik Næsset at Tanzania har et potensiale for en slik overgang, og at de bør utnytte sjansen mens de har den:

Tanzania er nær Tier 3³ dersom de nå organiserer seg i sitt karbonsenter og innser hvilken gullgruve de sitter på (NAFORMA). Om de nå klarer å stokke beina, bør de se å få organisert et permanent program basert på periodiske gjentatte målinger på sitt nett av permanente NAFORMA-plots. I prinsippet er Tanzania i posisjon for Tier 3 på samme måte som Norge rapporterer iht. Kyotoprotokollen - definitivt på Tier 3. Tanzanias posisjon i forhold til internasjonal rapportering er drøftet i de rapportene som dokumenterer NAFORMA. [...] Jeg antar at noe av problemet er at prisingen av tjenestene som skal produseres (opprettholdelse/økning av karbonlager) ikke reflekteres i kvaliteten på tjenestene (nøyaktigheten på karbonestimatet). Således kan Tanzania nå lett falle ned fra 'nesten Tier 3 til Tier 1 eller i beste fall Tier 2 dersom vi ikke passer på. (Næsset og van der Eyden 2012).

I tillegg til MRV-satsing fra den norske ambassaden, bidrar det finskfinansiert FAO-programmet NAFORMA i å bygge opp et MRV-system. I dette arbeidet har NAFORMA etablert et omfattende kartleggingssystem av skogressursene, NFI, ved å opprette kontrollområder og referanseområder for skogovervåking. I alt har NAFORMA etablert over 30.000 slike referansepunkter, hvorav 25 prosent av disse referansepunktene er permanente, *Permanent Sample Plots* (PSP). og kan bli målt på nytt om fem år etter første måling. I tillegg har det blitt målt biomasse til rundt 240.000 trær (Indufor 2013: 4; Forest Carbon Partnership Facility 2013:9). NAFORMA programmet fremstår slik, i følge Norad (2013b: 144), til å være kjernen i utviklingen av MRV systemet i Tanzania. Videre fremhever Indufor (2013: 13) NAFORMA som det sentrale elementet i MRV-etableringen, da de tilbyr en robust og relativt fullstendig kilde til aktivitetsdata. Denne aktivitetsdataen er spesielt nyttig da det åpner for gjennmålinger, som igjen åpner for muligheter til å gå videre i MRV-prosessen til et nivå 2 i IPCCs tredelte system for karbonmåling.

Samarbeidet med NAFORMA har likevel ikke vært fullt ut benyttet etter sitt potensiale, da flere lokale pilotprosjekter har valgt å bruke en ulik skogklassifisering enn NAFORMA. Varierende metodikkbruk vil kunne skape forvirringer i et nedenfra-opp perspektiv, i arbeidet med å gjøre lokale erfaringer om til et nasjonalt MRV-system (Norad 2012b: 46).

Rapporten til evalueringsteamet til Norad viser videre til at det har vært manglende forsøk av Norge, Tanzania og andre givere og MRV-aktører til å anslå dagens budsjetter for MRV-

³ Tilsvareer nivå 3, som forklart i teksten over (Indufor 2013).

etablering på tvers av alle givere eller å vurdere de økonomiske kostnadene, samt ta i bruk ulike tilnærminger for å oppnå mer presiserte budsjett. Dette er til tross for at Norad (2013b: xvii) påpeker kostnadene for denne mekanismen vil gå langt over dagens budsjetter for en klargjøring av REDD+. Den totale kostnaden på å bygge et MRV-system og klargjøre referansenivåer i Tanzania ble i 2013 estimert til NOK 170 millioner. Tanzania er slik det REDD+ -partnerskapslandet som har mottatt den største andelen av bilaterale midler til MRV-etablering fra KoS, med rundt 24 prosent av budsjettet, sammenlignet med 12 prosent til Mexico, 5 prosent til Indonesia og 2 prosent til Guyana (Norad 2013b: xviii). Til tross for en storstilt satsing, vil ikke systemet komme på plass i nærmeste fremtid: «[...] and there is a long way to go before Tanzania will have a fully functioning MRV system» (ibid: 46). Med tanke på at rundt 30 prosent av det totale budsjettet til REDD+ -satsingen har blitt brukt til å få på plass et MRV-system og fastsette referansenivåer, påpeker Gapare og William (2013: 19) at man skulle forvente at en slik støtte og finansiering ville ført til en større fremgang.

Noe av begrunnelsen for den høye kostnaden for et MRV-system ligger i et demonstrasjonsprosjekt med høykostnadsteknologi, som har et potensiale for en bredere anvendelse. Demonstrasjonsprosjektet er en fjernmåling av skoginventar, og har navnet LiDAR (*Laser Imaging, Detection and Ranging*). Sett i sammenheng med de kartlagte resultatene, kan LiDAR betraktes som et kostbart prosjekt, som kanskje har siktet for høyt med tanke på Tanzanias forutsetninger ved igangsettelsen av satsingen. LiDAR anslås til en kostnadsramme på NOK 27,5 millioner, med en intensjon om å skape forskningsresultater som skal stå som internasjonal gjeldene (Norad 2013b: 43). Indufor (2013: 14) rapporterer i *Mid-Term Review of the Norwegian Funded MRV Research Project in Tanzania*, at til tross for at LiDAR er en velprøvd teknologi, er det lite sannsynlig at LiDAR vil være operativt relevant for Tanzanias REDD+ -Readiness, da dette prosjektet legger til ytterligere et komplikasjonsnivå for implementeringen av REDD+ (Indufor 2013: 4, 14). Dette synspunktet kommer også frem i de fleste intervjuene:

Jeg har en mistanke om at man vil oppdage at en del av de metodene som er mest moderne for tiden, vil vise seg å være for avanserte og for teknologisk krevende til bruk i Tanzania. Og det vil være en type lærdom som er nyttig for oss å få på bordet (Intervju, ansatt i Klima- og miljødepartementet nr. 1).

I følge informanten fra Utenriksdepartementet, ved den norske ambassaden i Dar es Salaam, så var LiDAR også et politisk debattert tema før igangsettingen. På hver sin side var KoS og

Ambassaden uenige hvorvidt det var riktig å igangsette dette høyteknologiske prosjektet:

KOS anbefalte i 2010 å ikke støtte det, dvs at forskningsprogrammet LiDAR ikke burde være del av REDD-satsingen i Tanzania. [...] Fra KOS sin side mente man at LiRAR-prosjektet var for avansert og ikke egnet. Fra ambassaden side mente de at prosjektet ville være viktig for Tanzania, og inngikk derfor en avtale. (Intervju, ansatt i Utenriksdepartementet, ved ambassaden i Dar es Salaam).

Videre var det utfordringer ved de institusjonelle rammebetingelsene ved Tanzania som et samarbeidsland:

I et land som allerede nok aller mest trenger å styrke den ganske så grunnleggende tekniske kapasiteten, så var det muligens for ambisiøst å tro at et veldig høyteknologisk prosjekt skulle ha umiddelbar nytte. Prosjektet kan fremdeles ha nytte på lenger sikt, men det er ikke så mye som tyder på at lærdommen så langt har blitt tatt opp i de nasjonale institusjonene i stor grad. På den annen side har det arbeidet fått ganske mye oppmerksomhet i fagmiljøer internasjonalt, da man ser at man har fått generert mye god faglig erfaring på bruk av høyteknologiske metoder for avskogingsmåling i tropene. Slike erfaringer hadde man ikke så mange av tidligere. (Intervju, ansatt i Klima- og miljødepartementet nr. 2).

Til tross for vanskelige rammebetingelser, en utfordrende implementering og politiske uenigheter, blir likevel LiDAR trukket frem som et eksempel på å danne erfaring, da noe av målsettingen for REDD+ var å skape en internasjonal arkitektur, og skape erfaringer utover det bilaterale samarbeidet.

Fem år etter at LoI ble signert av Solheim, finner vi i dag at det har vært en beskjeden forbedring til muligheter for skogovervåking, og at Tanzania ikke har utviklet seg videre fra den forberedende fasen (Norad 2013b: 60). For en videre fremtid for REDD+ i Tanzania er det derfor helt sentralt at det opprettes et institusjonelt rammeverk, som kan styre MRV-kapasitetsbyggingen. Løsningen som har blitt jobbet med frem til nå har vært et nasjonalt karbonmålingssenter, som vi skal se nærmere på i neste delavsnitt. I følge en informant ligger mye av begrunnelsen for at prosessen har vært sendrektig nettopp i en mangel på en koordinerende aktør:

Tanzania har veldig mange gode byggesteiner på plass for MRV. Det som mangler i dag er en skikkelig koordinerende aktør. En institusjon som har et veldig tydelig mandat til å sette disse byggesteinene sammen, og å utvikle de delene som eventuelt mangler. (Intervju, ansatt i Klima- og miljødepartementet nr. 2)

4.4.2 National Carbon Monitoring Centre (NCMC)

For å få et effektivt nasjonalt MRV-system, påpeker et programdokument fra Vice President's Office (2012b: 27) i Tanzania, at er det nødvendig med en institusjon som kan forvalte prosessen og verifisere resultatene til UNFCCC og det internasjonale samfunnet. Tanzania har vedtatt et REDD+ -rammeverk som skal sette et nasjonalt karbonovervåkings-senter, *National Carbon Monitoring Centre* (NCMC), som en sentral institusjon for koordineringen av skog-, karbon- og utslippsdata (ibid.). Etableringen av NCMC ble initiert i mars 2010, og var i november 2013 enda ikke på plass (Forest Carbon Partnership Facility 2013: 7). Intensjonen med et slikt senter er å utnytte tilgjengelig nasjonal kapasitet og støtte opp med internasjonal ekspertise i operasjonaliseringen av det nasjonale karbonregnskapssystemet, *the national carbon accounting system (NCAS-T)*. NCMC vil gi tekniske tjenester i MRV av REDD+ -aktiviteter på tvers av landet, og vil være en base for all data og informasjon tilknyttet REDD+.

Planleggingen av et karbonovervåkings-senter, har foregått over lengre tid, hvor man har lagt en klar strategi for NCMC. Under en lokal workshop i Morogoro angående NCMC, påpeker en presentasjon av FNs REDD-Program at etablering av et effektivt senter vil trenge å overholde seks prinsipper: først og fremst må det etableres (i) en fleksibel tilnærming slik at det er mulig å følge endringer i UNFCCC krav, samt nye muligheter som oppstår i det frivillige markedet. Videre må man tilegne seg (ii) en fase-tilnærming, hvor man starter med lavere ambisjoner for nøyaktighet i karbonmålingen, og heller utvikle mer nøyaktige systemer senere i prosessen. I tillegg er det nødvendig å (iii) fremme god styring og transparens, slik at det er mulig å unngå potensielle risikoer og mislighold. Det er videre viktig å (iv) redusere drift- og transaksjonskostnader, i tillegg til å (v) benytte og videreutvikle allerede eksisterende data, kapasitet og kompetanse. Det understrekes til slutt, at det er nødvendig å (vi) sørge for at NCMC er ansvarlig for å sikre både sosiale og miljømessige målsettinger som kreves UNFCCC og et eventuelt fremtidig klimaregime (UN REDD Programme udatert). Med bakgrunn i disse prinsippene ble det foreslått at NCMC skulle stå som en semi-autonom institusjon skilt fra staten, samtidig som det skulle sikres formell anerkjennelse og mandat. Senteret skulle etter intensjonen være en institusjon med et relativt smalt mandat og en klar definert rolle, hvor store deler av arbeidet settes ut til eksterne. NCMC skulle slik stå som et nasjonalt og internasjonalt kompetansesenter for MRV-relatert forskning og teknisk ekspertise.

I følge sluttrapporten på REDD+ -policyprosjektet i Tanzania har alle forhold som må ligge til rette for en etablering, kommet på plass, men grunnet en langvarig forhandling mellom *Vice President's Office* og *Presidents Office-Public Service Management (PS-PSM)*, har denne progresjonen stagnert (NORDECO og Acacia 2014: 33). I samsvar med uttalelse fra en informant, fremstår dette som en stagnert intensjon grunnet usikker fremtidig finansiering:

Det var ikke faglig uvilje, snarere ønsket alle faglig involverte opprettelsen av senteret velkommen. [...] Alt var planlagt. De vedtok vertsinstusjon, på Sokoine Universitet, og de hadde satt av penger til opprettelsen, helt ned til møbler og kontorrekvisita. Men siden de ikke hadde garanti for finansiering for mer enn noen år fremover av driften med bistandsmidler og etter det må stole på inntekter fra et fungerende REDD-system eller offentlige tilskudd, har det ikke vært politisk vilje til å etablere senteret.. Tanken er at når man går over på resultatbasert støtte, så må dette finansiere driften av senteret. Fordi klimaforhandlingene ikke har fått etablert et REDD-system, manglet tanzanianerne en tro på at de skulle klare denne finanseringen. Derfor har de ikke turt å opprette senteret, som blant annet vil innebære videre forpliktelser for de ansatte. Tanzania har en sterk arbeidsmiljølov, ift oppsigelsesvern. Så vidt jeg vet, har senteret ikke blitt opprettet ennå, selv om det har vært intensjonen i flere år. (Intervju, ansatt i Utenriksdepartementet, ved ambassaden i Dar es Salaam).

Samme refleksjon fremkommer fra Den norske ambassaden i Dar es Salaam (2013), gjennom dokumentet *Comments on NICFI real-time evaluation*, sendt i en høringsrunde for Norad sin rapport *Real-Time Evaluation of Norway's International Climate and Forest Initiative – Contribution to Measurement, Reporting and Verification*, fra 2013. Her trekkes også frem usikkerheten fra det internasjonale markedet, ved en mangel på en slagkraftig klimakonvensjon:

This delay is due to an outstanding MoU to be signed between the Vice-President's Office and the selected institution for the NCMC. [...] It seems that Tanzania is hesitant in establishing a new agency/institution such as the NCMC without more clarity on the future situation of funding/payments (i.e. through an international agreement on payment for verified reductions of emissions under UNFCCC/REDD+) (Den norske ambassaden i Dar es Salaam 2013).

Denne tvilen kommer også frem hos en informant:

[...] å opprette et system for MRV vil jo kreve en viss grad av egeninnsats fra landene også. Og hvis landene ikke er sikre på at de kommer til å få betalt for utslippsreduksjonene, er det vanskelig å bestemme seg for å gjøre den investeringen. (Intervju, ansatt i Klima- og miljødepartementet nr. 2).

Et annet perspektiv på den sendrektige prosessen kan på den andre siden forklares i byråkratisk somling, med dårlig kommunikasjonslinjer mellom departementene i den tanzanianske regjeringen:

[...] [M]iljøverndepartementet (dvs. Miljøavdelingen ved visepresidentens kontor) skulle være ansvarlig for denne karboninstitusjonen (NCMC). Og de har vært veldig i tvil om hvordan de skulle gjøre det, og det har resultert i mange utredninger og mye byråkrati. Hvem har rett til å opprette hva, og hvordan skal regelverket tolkes, hvordan man skal finansiere dette på sikt. Så de har brukt årevis på å gå i sirkler, og noen ganger har det kommet inn en ny person, som måtte begynne på nytt igjen. Så det har vært mye byråkratisk sommel. De som satt i Miljøverndepartementet visste ikke så mye om NAFORMA, for det prosjektet ligger i skogdepartementet (dvs. Skogavdelingen i naturressursdepartementet). Så det er en del koordineringsproblemer. Dette har gjort at de har brukt mye mer tid enn de burde ha gjort. (Intervju, ansatt i Norad).

4.5 Utvikling av troverdige referansenivåer for fremtidige utslipp

For å kunne få betalt for utslippsreduksjoner er det nødvendig å avtale troverdige referansenivåer for å måle klimagassutslipp som faktisk har blitt redusert. Ved det 16 klimaforhandlingsmøtet i Cancun i 2010 (COP16) vedtok medlemslandene en avgjørelse om å oppfordre utviklingsland til å utvikle nasjonale målestokker for skogressursene. Målestokkene deles mellom referanseutslippsnivå, *Forest Reference Emission Level (REL)*, eller referansenivå, *Forest Reference Level (RL)*, ut i fra nasjonale vilkår. Målestokken REL, viser til utslipp fra avskoging og skogforringelse, og omfatter ikke reduksjon av klimagasser gjennom forvaltning og forbedring. RL, på den andre siden, viser det nivået av utslipp som oppstår av avskoging og skogforringelse og reduksjon av klimagasser fra bærekraftig skogforvaltning, i tillegg til forbedring av skogkarbonlagre som ville blitt gjennomført i fravær av en REDD+ -satsing. (Angelsen et al. 2011; Norad 2013b: 6). Disse måleenhetene skal sammenligne resultater fra gjennomført REDD+ -politikk, opp mot *business as usual* (Zahabu 2012: 51).

I etablering av referansenivåer vil det først og fremst være nødvendig å skape en vurdering av historisk skogendring. For å kunne måle endringer, vil det videre være nødvendig med en slagkraftig funksjonell og teknologisk kapasitet til å vurdere nåværende og fremtidige utslipp, avklare hvilke aktiviteter som skal inkluderes i REL/RL, samt en fastsettelse av metodikk (Vyamana 2013: 14-16). Videre er det nødvendig at det etableres en fast skogdefinisjon. Dette blir utpekt som en utfordring da ulike institusjoner har brukt ulike definisjoner og mål på skog og trær, og at valgt definisjon må være forenlig med de definisjoner som blir brukt ved andre internasjonale fora, som klimakonvensjonen (ibid: 8).

Før igangsettelsen av REDD+ -samarbeidet, manglet Tanzania et eksisterende system for å måle skogsvolumet. For å kunne få på plass referansenivåer måtte et slikt system både bli planlagt og etablert. Denne prosessen har ikke gått så raskt som håpet i følge Norad (2013b:

34). Inn i arbeidet med å skape troverdige referansenivåer ble FAO og NAFORMA involvert i 2009, og det ble planlagt at NAFORMA skulle frembringe de mest grunnleggende innsatsfaktorene til REL/RL. Innsatsfaktorene ble etablert ved å kartlegge skogressursene, NFI'er, ved å kombinere fjernmåling med bakkemåling, for å både estimere historiske utslipp og vurdere skogforringelse. Dette arbeidet skulle etter planen være ferdigstilt i Desember 2012, og arbeidet med å skape REL/RE skulle starte når denne oversikten ble tilgjengelig (Zahabu 2012: 51-52). Frem til nå har det i tillegg vært usikkerheter rundt hvorvidt REL/RL skal måles på (i) nasjonalt, (ii) lokalt, eller (iii) på begge nivå, men den nasjonale REDD+ -strategien har nå spesifisert en preferanse for valgalternativ (iii) (Vyamana 2013: 14-16).

Status for etableringen av REL/RL er at Tanzania har fullført sine NFI'er, og slik foretatt en estimering av historisk skognivå. I tillegg har Tanzania blitt gitt en tilgang på store mengder datamateriale, gjennom blant annet NAFORMA sin skogressurskartlegging. Likevel viser nylige erfaringer at Tanzania ikke har fått etablert nødvendige mekanismer for fastsettelse av REL/RL. Dette blir begrunnet i mangel på metodisk veiledning og rutiner for teknisk vurdering og etablering av troverdige referanseutslippsnivå/referansenivå (Forest Carbon Partnership Facility 2013: 1, Vyamana: 12, 34). FNs REDD-program stiller også tvil i sitt dokument *Proceedings of the Validation Workshop: Road Map to a Reference Emission Level/Reference Level for Tanzania* om en ytterligere finansiering av implementeringen ville kunne gi et bedre resultat (Vyamana 2013: 34). Manglende suksess for etableringen av REL/RL kan også knyttes til avsnitt 4.4 *Etablering av et MRV-system*, som viser at prosessen i å få institusjonalisert tilgjengelig data har vært utfordrende. Grunnet manglende nasjonal koordinering for bruk av det tilgjengelige datamaterialet, har etableringen av referansesystem ikke har blitt implementert på en slagkraftig måte. Dette vil også ha konsekvenser for en overgang til et resultatbasert finansieringssystem.

Proessen kan også vise fremskritt, ved at det i rapporten *Proceedings of the Validation Workshop: Road Map to a Reference Emission Level/Reference Level for Tanzania*, viser til at Tanzania har etablert et «veikart» for etablering av referansenivåene og slik igangsatt slik prosess for nasjonale REL/RL. Dette veikartet har blitt levert til klimakonvensjonen, og viser en vilje for et videre arbeid med å kunne selge utslippsreduksjoner. Ettersom det har blitt lagd et REL-«veikart», vil det neste logiske steget for Tanzania bli å faktisk utarbeide REL og utslippsfaktorer for bestemte karbonlagre og arealbruk ved hjelp av data fra NAFORMA

(Vyamana 2013: 13-14). I følge en informant jobber Tanzania videre med denne prosessen, som kan vise til en positiv fremtidsutsikt:

Akkurat nå har Tanzania en prosess med å komme med et forslag til et nasjonal referansenivå. De har ikke vedtatt noe, men jeg vet at de har flere konsulenter inne å bistår seg, akkurat i disse dager. Så det er jo tydelig at Tanzania forbereder seg til å være en del av fremtiden. (Intervju, ansatt i Klima- og miljødepartementet nr. 1).

Det fremstår likevel som iøynefallende at Tanzania har mottatt store summer fra den norske regjeringen for arbeidet om å få på plass referansenivå, men fikk igangsatt arbeidet med å skape en plan gjennom «veikartet» først 2013. Dette arbeidet ble i tillegg igangsatt gjennom et FN-initiativ, som har bidratt til å fastlegge et politisk veikart for hvordan dette faktisk kan gjøres. Veikartet har ennå ikke ført til tekniske endringer, men som vi kan se er Tanzania nå et steg i riktig retning mot resultatbasert finansiering.

4.6 Lokal modell for skogbevaring

Som vi så i avsnitt 4.3, *Politisk vilje*, har ikke REDD+ lyktes i særlig stor grad med å bygge funksjonell kapasitet på nasjonalt nivå. Som vi skal se i dette avsnittet har Tanzania derimot et godt grunnlag med lokal skogressursforvaltning, og har i alt oppnådd gode resultater i de ni pilotprosjektene. Utfordringen ligger nå i å ta lærdom fra de gode resultatene på lokalt nivå, for å videreføre disse til nasjonalt nivå.

4.6.1 Participatory Forest Management

I løpet av de siste tjue årene har Tanzania blitt et av de ledende landene på å utvikle skogsforvaltningspraksis basert på lokal deltakelse. Denne forvaltningen blir i Tanzania kalt Participatory Forest Management (PFM), og er basert på at interessene og insentivene til lokale brukere er de viktigste faktorene for hvorvidt skogene brukes på en bærekraftig måte eller ikke (Division of Environment udatert). PFM er slik en grunnleggende faktor for både bevaring av naturskog og utviklingen av REDD+ på lokalt nivå i Tanzania, noe *the National Framework for REDD* også anerkjenner.

Det er bredt anerkjent at hvis dette globale betalingssystemet skal lykkes i å redusere avskoging og skogforringelse, må lokalsamfunnene som kontrollerer skogbruket, både formelt og uformelt, stå som hovedmottakere av pengestøtte under REDD+. I tilknytning til implementering av REDD+ har Tanzania tatt to ulike tilnærminger til PFM: (i) *Community*

based forest management, som blir implementert på landsbynivå og (ii) *Joint Forest Management* som blir utviklet for statlig eide skogområder. Disse strukturene har blitt implementert gjennom deltakelse med lokale styresmakter og lokalsamfunn, hvor de lokale har blitt gitt muligheten til å komme med innspill (Deloitte 2012a: 10).

En utfordring som oppstår med PFM er at staten ikke eier alle skogområder i landet. Med bakgrunn i Tanzanias eksisterende lokale styresett og eiendomsrett til land, samt landets oppnådde resultater i å utvikle PFM, er Tanzania likevel i utgangspunktet godt utrustet for å demonstrere hvordan lokalt engasjement i skogforvaltningen og globale klimamål for REDD+ kan bli implementert på en praktisk måte. Som et supplement til PFM, tilbyr REDD+ en mulighet til å skape en ny flyt av ytelser fra skog til lokale skogforvaltninger, og slik skape ytterligere insentiver til å bevare skogen i bytte for karbonbetalinger. PFM er slik et institusjonelt grunnlag for REDD+, mens karbonmarkeder skaper potensielle økonomiske fordeler, som bidrar til å skape enda sterkere insentiver til en bærekraftig skogforvaltning (Division of Environment udatert).

PFM står derfor som en enorm mulighet for REDD+ -implementering på lokalt nivå. Med et godt grunnlag i PFM, har Tanzania lyktes i satsingen på lokalt nivå? Som vi skal se videre i avsnittet, gir dette et todelt svar: Det har vært gode resultater fra pilotene, men det har vært vanskelig å overføre dette til nasjonalt nivå.

4.6.2 Ni pilotprosjekter

I arbeidet med å etablere REDD+ retter Division of Environment (udatert) oppmerksomheten på utfordringer med å utvikle effektive og rettferdige mekanismer for å kanalisere REDD+ ytelser fra nasjonalt til lokalt nivå. Disse utfordringene er knyttet til at (i) transaksjonskostnadene for små betalinger til lokale grupper må minimeres for å gjøre systemet praktisk og (ii) at staten må integrere et nasjonalt betalingssystem for REDD+, med lokale skogforvaltere, for å øke tilgangen til frivillige karbonmarkeder. For å bevare aktivitet og skape erfaring på lokalt nivå, opprettet den norske Ambassaden i Dar es Salaam ni pilotprosjekter. Med rådføring fra NRTF, valgte ambassaden en igangsettelse og implementering av ni ulike REDD pilotprosjekter på lokalt nivå (Norad 2011a: xiii). Dette avsnittet vil kartlegge de ni pilotenes innvirkning på REDD+ -policy i Tanzania.

De ni pilotprosjektene ble igangsatt som partnerskap med ulike ikke-statlige organisasjoner (NGO'er), både nasjonale og internasjonale (Norad 2011a: 70-71). For oversikt over alle samarbeidspartnere, beskrivelse av prosjekt og budsjettamme, se appendiks 7.2 *Oversikt over REDD+ -pilotprosjekter i Tanzania*. I alt ble de ni prosjektene gitt en kostnadsramme på NOK 190 millioner, hvor det ble stilt krav om en midtveisvurdering og et fokus på progresjon, effektivitet og måloppnåelse (Norad 2011a: 70-71). Prosjektene formål var slik å igangsette kapasitetsbygging og teknisk støtte for utvikling av et nasjonalt MRV-system, samt være en pilot for etablering av et nasjonalt fond (The REDD Desk 2012).

Porteføljen av REDD+ -pilotprosjekter ble designet til å oppfylle to hovedformål: For det første skulle pilotprosjektene fungere som et prøveprosjekt for implementering. Sammen med forskning, kommunikasjon og påvirkningsarbeid, skulle pilotene teste forskjellige tilnærminger for ulike REDD+ -implementeringsutfordringer (for eksempel MRV), og slik kunne pilotprosjektet påvirke den nasjonale og internasjonale implementeringsdiskursen. For det andre kunne pilotene oppnå REDD+ -påvirkning på lokalt nivå, ved å skape resultater og bevare skogen på bakkenivå. Dette skjer gjennom en bredere involvering og en vidstrakt geografisk plassering av prosjektene. På denne måten kan prosjektene sikre spekteret av ulike preferanser, erfaringer og involvering under prosessen for å klargjøre for REDD+. Ved å ha flere REDD+ -pilotprosjekter er man i bedre stand til å hjelpe berørte miljøer, og slik forberede et helhetlig fremtidig REDD+ regime (Deloitte 2012a: 4).

Tvete (2013: 2) konkluderer i mailen « Fem år med REDD+ i Tanzania – en halvfull flaske » at flere av pilotene kan vise til svært gode resultater. Rapporten *Mid-term Review Report of Nine NGO REDD+ Pilot Projects in Tanzania - Higher-Level Overview of NGO REDD+ Portfolio*, fra august 2012 evaluerte de ni pilotprosjektene i en helhet. Allerede etter et par år med pilotprosjekter kan rapporten vise til at REDD+ pilotprosjektporteføljen har vært vellykket i å støtte viktige bevaringsinitiativer på lokalt nivå, på tvers av landet. Rapporten viser videre til at pilotene også har vært vellykket i å dekke et bredt spekter av ulike tilnærminger, metodikk og policytilnærminger, både på lokalt og regionalt nivå. På lokalt nivå viser rapporten til at flere av pilotprosjektene kan vise til redusert avskoging og skogforringelse i sitt prosjektområde. Tiltak som har gitt resultater er positive endringer i landbruksplanlegging, lokalbasert skogforvaltning, og etablering av inntektsgivende alternativer til hogst av naturskog. Pilotprosjektene har også hatt en suksess i å styrke lokalsamfunnets rettigheter til skogområder. Videre kan oversiktsrapporten vise til at porteføljen av prosjekter

øker kapasiteten for flere miljøorganisasjoner til å utvikle REDD+ -prosjekter, forbedre MRV-systemer, og dra nytte av frivillige markeder (Deloitte 2012a: 2).

Videre viser Tvette (2013: 2) til at ved noen av pilotprosjektene har test-karbonutbetalinger blitt utbetalt, som følge av verifiserte reduserte utslipp fra avskoging i prosjektområdene. Dette kan bli vurdert som en suksess, sett i lys av at øvrige land i regionen har klart å utvikle sterk nasjonal politikk, men uten å kunne vise til tiltak på «bakkenivå». Tanzania har slik, til tross for sakte utvikling på nasjonalt nivå, klart å gjennomføre endringer på lokalt nivå.

Selv om hver av prosjektene har inngått individuelle kontrakter, med hver sine spesifikke målsettinger, var hensikten blant annet å gi policylæring mot en nasjonal satsing. Det vil derfor være interessant å vurdere pilotprosjektene i en helhet opp mot de norske strategiske målsettingene for REDD+, som kommer frem av avsnitt 3.3.2 (Deloitte 2012a: 2). Tabell 3 har derfor blitt utformet med utgangspunkt i samtlige midtveisevalueringer for hvert av pilotprosjektene. Tabellen er derfor en illustrering av hvorvidt disse midtveisevalueringene uttrykker suksess i måloppnåelse underveis i prosessen. For å kunne se variasjoner mellom måloppnåelse i en slik oversiktstabell, blir prosjektene klassifisert med fire graderinger; hvor ja viser til at evalueringene uttrykker gode *oppnådde resultater*, delvis ja er et uttrykk for *resultater, men med utfordringer*, delvis nei uttrykker *ikke oppnådd ønsket resultat, men med tegn til positiv utvikling* og nei, som viser til *ikke oppnådd ønsket resultat*.

Tabell 3: Kodingsresultater for måloppnåelse fra de ni pilotprosjektene, basert på midtveisevalueringer gjennomført av Deloitte.

Strategiske mål	Etablere et troverdig system for MRV, med overførbarhetsmuligheter.	Bidra i arbeidet om å skape en internasjonal arkitektur, med koordinerende nasjonal enhet.	Vist politisk vilje/etablere portefølje med prosjekter/bevarer rettigheter og utvikling	Trinnvis fremgang i prosjektet	Prioriterer kapasitetsbygging	Systematisk samarbeid med relevante organisasjoner /forskningsmiljøer	Utvikle troverdige referansenivåer	Bidra til å posisjonere Norge som en katalysator	Exit strategi
Pilotprosjekt									
Tanzania Conservation Group (TFCG)	Delvis ja	Ja	Ja/Ja/Ja	Delvis nei	Ja	Delvis Ja	Nei	Ja	Ja
Mpingo Conservation and Development Initiative (MCDI)	Nei	Delvis ja	Ja/Ja/Ja	Nei	Ja	Ja	Delvis ja	Ja	Ja
Jane Goodall Institute (JGI)	Ja	Ja	Ja/Ja/Ja	Nei	Ja	Ja	Nei	Ja	Ja
Tanzania Traditional Energy Development and Environment Organization (TATEDO)	Ja	Delvis ja	Nei/Ja/Ja	Nei	Ja	Delvis ja	Ja	Delvis ja	Ja
African Wildlife Foundation (AWF)	Ja	Ja	Ja/Ja/Ja	Delvis nei	Delvis ja	Ja	Nei	Ja	Ja
CARE International i Tanzania, i partnerskap med the Revolutionary Government of Zanzibar	Nei	Ja	Ja/Ja/Ja	Nei	Ja	Ja	Delvis ja	Ja	Nei
Wildlife Conservation Society (WCS)	Delvis nei	Ja	Ja/Ja/Ja	Nei	Ja	Delvis ja	Nei	Ja	Nei
Worldwide Fund for Nature (WWF)	Ja	Devis nei	Nei/Ja/Ja	Nei	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Wildlife Conservation Society of Tanzania (WCST) – Avsluttet etter ett år, pga mislighold.	-	-	-	-	-	-	-	-	-

(Kilde: Deloitte 2012b, Deloitte 2012c, Deloitte 2012d, Deloitte 2012e, Deloitte 2012f, Deloitte 2012g, Deloitte 2012h, Deloitte 2012i, Deloitte 2012j)

Når vi ser på tabellen ser vi at det er ett punkt som skiller seg ut, som er strategipunktet om trinnvis fremgang i prosjektet. Ved dette punktet kan ingen av prosjektene vise til oppnådde resultater. Forklaringen på dette knyttes opp mot manglende utvikling av et godt nasjonalt MRV-system og REL/RL, og påfølgende at det derfor mangler et system for å gå over til resultatbasert finansiering, som vi så i avsnitt 4.4, *Etablering av et troverdig MRV-system*.

I tillegg har exit strategi blitt lagt til som et eget felt. Dette ble inkludert med tanke på å belyse prosjektenes muligheter for levedyktighet også etter sluttdatoen til pilotprosjektet, når den norske REDD+ -pengestrømmen stopper. Prosjektene har vist god fremgang for skogbevaring og utvikling på lokalt nivå, og derfor er det et positivt resultat at de fleste prosjektene tenker fremover mot en videreføring av prosjektet (Deloitte 2012a). Exit-strategi har også vært sentralt for ambassaden, da man har ønsket at pilotprosjektene ikke skal dø ut etter endt prosjektperiode:

Vi har vært veldig tydelig å formidle at dette kun er piloter, og at de trenger en exit-strategi. Dette er nødvendig, da det vil skje en gradvis utfasing av norske midler. Mulighetene er likevel åpne for at andre aktører vil komme inn, eller at de på andre måter kan skaffe seg midler. [...] Men alle har vært veldig tydelig på at man ikke brått slutter pilotaktiviteten. Det må lages en plan for hva som kan bringes videre, og over hva som er av inntekstgenererende tiltak, som gjør at arbeidet kan fortsette (Intervju, ansatt i Utenriksdepartementet ved ambassaden i Dar es Salaam).

Videre kan vi se at det har blitt foretatt en avslutning av prosjektet til *Wildlife Conservation Society of Tanzania* (WCST). I følge en artikkel i Aftenposten, *Presidentens menn overtok, norske bistandspenger forsvant*, avsluttet Norge sitt samarbeid med WCST i februar 2013, på bakgrunn av avdekket økonomisk mislighold (Gedde-Dahl 2013). Evalueringen av pilotprosjektet utført av Deloitte (2012b: 12) nevner korrupsjon som en utfordring, men da evalueringen ble publisert før samarbeidet med Norge ble avsluttet, kommer dette ikke frem av rapporten. Dette forholdet blir heller ikke nevnt i rapporten *TANZANIA - Mapping REDD+ Finance Flows 2009-2012*, publisert for Forest Trends i desember 2013 (Kaijage og Kuhanwa 2013). I følge Aftenposten hadde skogområdet tilknyttet prosjektet delvis brent ned. Som det kommer frem av artikkelen i Aftenposten, ønsket ikke Utenriksdepartementet å offentliggjøre revisjonsrapporten utført av *Baker Tilly DPG & Co*, som skal ha gitt klare indikasjoner på økonomiske misligheter i WCST. Aftenposten gir videre uttrykk for at Utenriksdepartementet vil kreve pengene tilbake for utilstrekkelig dokumenterte utgifter (Gedde-Dahl 2013). Videre ville det derfor være relevant for evalueringen å se på pengebruken til pilotprosjektene, slik at det er mulig å skape seg et oversiktsbilde av mål og middel opp mot resultat. Da det har vært

vanskelig å kunne oppdrive regnskap for bruk av midler hos hver av de ni ikke-statlige organisasjonene, så vises det igjen til appendiks 7.2 *Oversikt over REDD+ -pilotprosjekter i Tanzania*, hvor det fremkommer en oversikt over de ni pilotprosjektene og budsjetttrammene ved oppstart (Norad 2011a: 70-71).

Det som likevel er mest påfallende fra tabell 3, er at stort sett alle prosjektene, unntatt trinnvis fremgang, kan vise til god måloppnåelse for strategisk iverksetting. Skal vi tro denne tabellen, har REDD+ -satsingen i Tanzania virkelig lykkes på lokalt nivå. Da tabellen er en oppsummering av evalueringene for hvert av de lokale pilotprosjektene, sier tabellen lite eller ingenting om oppfyllelse av REDD+ -intensjonene om å begrense avskoging på nasjonalt nivå. Et spørsmål som oppstår av et intervju er hvorvidt man i Tanzania har hatt et for sterkt fokus på lokale prosjekter i samarbeidet med Tanzania:

Som en konsekvens av at man har litt mer fokus på prosjekter på lokalt nivå i Tanzania, enn i andre land Norge har skogavtaler med, så kan man nok sikkert se at avskogingen har gått ned i noen prosjektområdene. Men hovedmålet med REDD+, slik vi ser det, er at avskogingen går ned i større skala. (Intervju, ansatt i Klima- og miljødepartementet nr. 2).

Da overgangen fra lokale prosjekt til nasjonale prosjekt har vært hovedutfordringen ved å innføre en pilotprosjektmodell i REDD+ -satsingen i Tanzania, vil vi se nærmere på dette i neste avsnitt:

Jeg tror også at de har jobbet bra som prosjekt, men den andre delen å knytte dette opp til et nasjonalt politisk prosjekt [...] har jo ikke kommet etter, sånn som det burde. Da blir det litt flytende på sin egen øy. Det er kanskje den største utfordringen. (Intervju, ansatt i Norad)

4.6.3 Utfordringer ved implementering av pilotene

Selv om det blitt lagt frem gode resultater på lokalt nivå, har denne prosessen vært tidkrevende. I *Svar på spm. 502 fra Finanskomiteen/Fremskrittspartiets fraksjon av 12 okt 2012 Vedr REDD+ i Tanzania*, stiller Fremskrittspartiet spørsmål om tidsperspektivet for utviklingen av satsingen i Tanzania. I sitt svar forklarer regjeringen at oppstarten og fremdriften i pilot-prosjektene har tatt lang tid grunnet en omfattende utvelgelsesprosess av prosjekter, samt en omfattende dialog med samarbeidspartnere om rapportering og forvaltningsrutiner. Videre forklarer regjeringen at «Lokale forhold som å sikre eierskap hos lokale myndigheter, innkjøp av utstyr, opplæring av lokale partnere har også tatt lenger tid enn planlagt i noen pilot-prosjekter» (Finansdepartementet 2013).

Resultatet man sitter igjen med etter å implementere PFM og pilotene er for det første, at det har blitt skapt svært lite inntekter fra disse ressursene på lokalt nivå. For det andre har mange lokalsamfunn hatt utfordringer i å håndheve rettighetene over skogene. Til tross for at skoglover og utformet politikk gir lokalsamfunnene klare rettigheter over skogarealene, har håndhevingen av dette bevist seg å ofte være svært utfordrende. Utfordringen blir å få på plass en velfungerende betalingsordning for REDD, samtidig som man opprettholder de lokales rettigheter til skog og landområdene (Deloitte 2012a: 10). Utbyttefordeling er en slik fordelingsmekanisme mellom lokalt og sentralt nivå.

Utbyttefordeling (*benefit sharing*) står som et spesielt utfordrende problem for gjennomføring av REDD+ på nasjonalt nivå, da det innebærer å utforme mekanismer for deling av fordeler eller inntekter helt ned på lokalt nivå. Mekanismen skal både være legitim og rettfærdig utformet, samtidig som det skal skape insentiver til effektive aktiviteter for REDD+ (Lindhjem et al. 2010: Preface). Utbyttefordeling har nettopp stått som en viktig bakgrunn for igangsettelse av de ni prosjektene. (ibid: 3). På prosjektnivå har utbyttefordeling stått som en mekanisme for utprøving, hvor prosjektet *Tanzania Forest Conservation Group* (TFCG) står som et godt eksempel. På prosjektnivå har TFCG gjennomført et forsøk på direktebetalinger til befolkningen i landsbyene tilknyttet prosjektet (Deloitte 2012d: 11). Selv om prosjektet i 2012 ennå ikke kunne vise til en vellykket innføring av mekanismen, har pilotprosjektet vært en sentral aktør i arbeidet med å prøve å få på plass erfaringer som kan bidra til det nødvendige nasjonale finansielle rammeverket. (ibid: 8). Å direkte involvere befolkningen er et viktig aspekt for en vellykket satsing:

Jeg synes det er viktig med en utprøving av ulike modeller for å få økt forståelse og dialog om ulike løsninger som kan fungere. Det er viktig at man har god dialog med lokalbefolkningen om og hva som vil være til det beste for dem. Hva befolkningen har av behov og opplever som rettfærdig er viktig, for at de vil la skogen stå. (Intervju, ansatt i Utenriksdepartementet, ved ambassaden i Dar es Salaam).

Slik Tanzania har utformet sin REDD+ -implementering, gjennom igangsettelse av ni pilotprosjekter, har det blitt skapt et potensiale for den tanzanianske regjeringen å vurdere ulike tilnærminger til utbyttefordeling på nasjonalt nivå. Ved hjelp av lokal lærdom fra pilotprosjektene har staten et potensiale til å på sikt skape et nasjonalt distribueringsystem for utbyttefordeling av REDD+ -finansiering, hvor staten kanalisere midler til distriktet basert på distriktets evne til overvåking og resultater (Deloitte 2012a: 2). Den største utfordringen for Tanzania, blir derfor å gå fra lokal til nasjonal suksess:

Man har jo i årevis drevet med mindre skala skogforvaltningsprosjekter, for eksempel prosjekter med lokal betaling for økosystemtjenester. Erfaringen er at ofte så fungerer slike oppsett veldig bra i prosjektområdene. Men hvis man skal begynne å skalere opp til et nivå hvor det, virkelig monner i form av redusert avskoging, så er det litt andre tiltak man trenger. (Intervju, ansatt i Klima- og miljødepartementet nr. 2).

Dette ser vi også i Deloitte (2012a: 3) sin rapport for de ni pilotene, hvor det fastslås at til tross for sitt store potensiale ved utbyttefordeling, har prosjektene en stor utfordring i å klare overgangen fra å teste sentrale REDD+ -policytilnærminger på lokalnivå, til å faktisk avgjøre hvordan prosjektene skal påvirke nasjonal politikk. Utfordringen blir derfor å lykkes med å gå fra prosjekt til nasjonal strategi som faktisk gir omfattende resultater, slik som en informant formulerer det:

Dette må gjelde nasjonalt. Når det i andre områder har vært minst like stor avskoging, og man ikke har klart å få dette til å være en gjennomgripende nasjonal strategi, så kan jeg ikke si at Tanzania i sum har redusert sine utslipp. (Intervju, ansatt i Utenriksdepartementet, ved ambassaden i Dar es Salaam).

En annen utfordring ved prosjektene, i følge evalueringene fra NORDECO og Acacia (2013:14) og Deloitte (2012a: 2), har vært kontakten mellom de ulike pilotprosjektet. Dette gjelder blant annet i arbeidet med å dele informasjon, kapasitetsbygging, politikkengasjement og erfaringsoverføring. Selv om det er tydelig at prosjektdeltakerne er kjent med de andre prosjektene, har det vært en tendens til at de prosjektansatte jobber innenfor hver sin «*black box*», med lite samarbeid seg imellom. Det er en stor utfordring at de ulike prosjektene viser liten vilje til å samarbeide på tvers, og at de i stor grad ønsker å holde sitt for seg selv. NORDECO og Acacia (2013: 14) viser til at et bedre samarbeid mellom prosjektene vil kunne gi større muligheter for en raskere fremgang i utviklingen.

4.7 Tre-faser tilnærming: På vei mot resultatbasert finansiering?

Som vi ser fra avsnitt 3.3.2 *Den norske regjeringens strategi for REDD+*, lå det en intensjon bak satsingen om å etablere en robust, effektiv og fleksibel internasjonal arkitektur for arbeidet mot avskoging og skogferringelse i et post-2012 klimaregime (Miljøverndepartementet 2013a). For å kunne iverksette REDD+ -satsingen ble det derfor opprettet tiltaksspesifikke kriterier for måloppnåelse, konstruert i en tre-fase tilnærming (Angelsen et al. 2009: 3).

Fase 1 er startfasen for *REDD+ -Readiness* (klargjøring), og er en fase hvor skoglandet blir gitt internasjonal finansiering til å planlegge og kartlegge drivkrefter og behov. Fasen støtter opp om kompetanse- og institusjonsbygging for en nasjonal *REDD+* -strategi. Slike tiltak er analyser av drivkrefter for avskoging, kartlegging av skogressurser, etablering av referansenivå for avskoging, identifisering av planverktøy for MRV og kartlegging og utprøving av tiltak mot avskoging. Landet blir med andre ord gitt finansiell støtte for å kunne bygge opp et *REDD+* -prosjekt. Fase 2 tilbys først som en videreføring av implementeringen fra fase 1. Fasen er en testfase for fase 3, og utprøver finansiering av reduserte utslipp. Ved fase 3 har *REDD+* blitt fullt operativt, og belønner direkte reduksjoner av klimagassutslipp. Finansieringsordningen er basert på kvantifiserte utslipp og avskoging knyttet opp mot avklarte referansenivåer (Angelsen et al. 2009: 3; Norad 2013d: 2). Målene for reduserte klimautslipp skal fastsettes i nasjonale *REDD+* -strategier, og skal måles ved bruk av målings- og verifiseringsmekanismer etablert i fase 1 og 2 (Norad 2013d: 2).

En av bakgrunnene for at skog ikke ble ansett som et levedyktig klimatiltak, og derfor ikke ble inkludert i tidligere klimaforhandlinger, var mangelen på et troverdig system for å overvåke og kontrollere avskoging og skogferringelse. Gjennom etablering av disse tre fasene skulle det nå bli mulig for *REDD+* -pilotlandene, deriblant Tanzania, å bygge opp slike kontroll- og overvåkingssystemer, som MRV (ibid.). En overgang til siste fase vil være nødvendig hvis *REDD+* -satsingen skal bli vellykket. Som vi også skal se i de kommende avsnittene har det blitt opparbeidet et godt grunnlag for å lykkes i Tanzania, men de politiske prosessene har stått i veien:

Hvis man kunne kommet til en fase der de var interessert i resultatsamarbeid, så kunne Tanzania være et veldig spennende samarbeidsland. De har fagmiljøer på plass og de har en interessant situasjon med en voksende befolkning som skal både ha energi og mat, og økonomisk vekst. Og de har muligheten til å gjøre alle de tingene, og samtidig ta vare på og delvis også restaurere sine skogområder. Hvis Tanzania ville gjøre dette riktig, så er det et land som kan, fordi de har kompetansen, de har arealene, de har tilgang til internasjonal støtte. Så Tanzania er litt frustrerende for oss, for det hadde vært et land det hadde vært utrolig verdifullt å lykkes i. Men, vi er ikke der ennå. (Intervju, ansatt i Klima- og miljødepartementet nr. 1).

Et godt institusjonelt rammeverk er nødvendig for å oppnå en effektiv implementering av en nasjonal *REDD+* -satsing. Det har blitt lagt ned et omfattende institusjonelt arbeid for å forberede landet, men uten å sikre en regelmessig og forutsigbar økonomisk finansiering fra staten, vil en god gjennomføring utebli (Gapare og William 2013: 47):

Vi har i hvert fall en lærdom, og det er at hvis vi ikke knytter et storskala bidrag som det Norge har gitt Tanzania, til en nasjonal forpliktelse til å jobbe for reduserte utslipp, så oppnår man ikke reduserte utslipp. Dette er fordi det er ikke er en gulrot i enden av samarbeidet vi har med Tanzania, sammenlignet med det samarbeidet vi har med Indonesia, Brazil eller Guyana. (Intervju, ansatt i Klima- og miljødepartementet nr. 1).

Ambassaden i Dar es Salaam viser til en etterpåklokskap, hvor det kommer frem at intensjonen om et resultatbasert regime var veldig optimistisk, da Tanzania bærer preg av svak kapasitet i forvaltningen, dårlig koordinering mellom ulike myndighetsnivåer, begrenset finansielle overføringer til distriktsnivå, svakt utviklet infrastruktur, og et høyt fattigdomsnivå (Tvete 2013: 1). For å sikre en fremtid for REDD+ -satsingen, har ambassaden deltatt i en dialog med Department For International Development (DFID) og Verdensbanken (WB) for å få på plass en klimafinansieringsmekanisme. I tillegg jobber myndighetene med å opprette et klimafond, *Environment Fund*. Ambassaden anser det som viktig å ha en aktiv holdning til etablering av finansieringsmekanismer, for å unngå at risikoen for kapitalisering av fondet blir for høy (Tvete 2013: 3).

Ved inngåelsen av samarbeidet med Tanzania, ble det forutsatt at den norske støtten skulle bidra til at satsingen innen femårsperioden ville resultere i en etablering av et resultatbasert regime, med verifiserte utslippsreduksjoner (Tvete 2013: 1). Ved en evaluering av den nasjonale REDD+ -strategiutviklingen og implementeringsprosessen i Tanzania ble det konkludert at Tanzania nå er i en bedre posisjon til å dra nytte av mulige globale finansieringsmuligheter for REDD+ eller andre typer karbonfinansieringer. Samtidig sier konklusjonen at de sentrale mekanismene, som troverdige referansenivå og MRV fortsatt ikke er på plass (Forest Carbon Partnership Facility 2013: 13). Da dette mangler har Tanzania derfor ikke kommet til fasen for resultatbasert støtte.

4.8 Bidrag til dannelsen av en internasjonal arkitektur for skogbevaring

Den norske REDD+ -satsingen ble gitt en prosjektperiode på fem år, hvor et av hovedmålene var at satsingen skulle være et bidrag til at utslipp fra skog skal favnes av et nytt internasjonalt klimaregime (Meld. St. 14 (2010–2011) 2011; Klima- og miljødepartementet 2013b). Det var derfor en intensjon om at klimakonvensjonen i København (COP15) skulle gi uttelling og en avtale som skulle erstatte Kyoto-protokollen. REDD+ skulle slik få sterke rammer for en videreføring av skogsatsning. Slik gikk det ikke, da ingen avtale ble nådd, og konferansen ble ansett som en fiasko og et stort tilbakeslag for FN-prosessen. Dette gav en knekk for KoS sitt

første mål om å bidra til å etablere et internasjonalt klimaregime som inkluderte REDD+, og slik kunne sikre en fremtid for et karbonmarkedet for reduserte avskogingsutslipp (Pileberg 2009; Pileberg 2010; Lash og Dyer 2014: 1). Dette har nok hatt store påvirkninger på utviklingen av REDD+ -mekanismer i Tanzania (Tvete 2013: 2), og kan være en bakgrunn for at regjeringen nå har valgt å videreføre KoS:

En av grunnene til at flere av avtalene vi har ble inngått for rundt 5 års varighet, det var at [...] hele det norske Klima- og skogprosjektet ble opprettet med et hovedmål om å få i land en internasjonal klimaavtale i København i 2009 som inkluderte skog. Dette gikk jo som kjent ikke like bra som man hadde håpet. [...] Etter regjeringsskiftet nå i høst, besluttet stortinget og regjeringen å forlenge klima- og skoginitiativet til 2020. Dette har ført til at vi nå er i gang med å vurdere alle satsingene. (Intervju, ansatt i Klima- og miljødepartementet nr. 2).

Som vi kan se fra tidligere kapitler har det internasjonale samfunnet skapt enighet om metodologi og finansiering, men det har ennå ikke kommet på plass en internasjonal klimaavtale. Ved den siste klimakonferansen i Warszawa (COP19) i 2013, ble det igjen satt et nytt stort fokus på avskoging og skogforringelse, og REDD+ var et av områdene i forhandlingene som gav konkret fremgang. Samarbeidslandene sa seg på nytt enig i at en satsing på resultatbasert finansiering, MRV og sikkerhetsmekanismer er veien å gå, men uten å fastsette konkrete forpliktelser (Lash og Dyer 2014: 1; UNFCCC 2013c). Dette ser vi i klimaavtalen fra Warszawa, vedtak 9/CP.19:

Reaffirms that results-based finance provided to developing country Parties for the full implementation of the activities referred to in decision 1/CP.16, paragraph 70, that is new, additional and predictable may come from a variety of sources, public and private, bilateral and multilateral, including alternative sources, as referred to in decision 2/CP.17, paragraph 65; (UNFCCC 2013c: 24).

Dette ser vi videre i *The Warsaw Framework for REDD-plus*, som viser oversikten over alle vedtakene i avtalen som omhandler REDD+ (UNFCCC 2014). REDD+ har blitt en sentral del av det internasjonale klimainitiativet, men uten å få på plass forpliktende mekanismer, vil slagkraften bak de politiske beslutningene utebli. For oversikt over vedtakene, se appendiks 7.4 *The Warsaw Framework for REDD-plus*.

I følge Tvete (2013) var resultatene for REDD+ etter COP19 et positivt fremskritt, men at denne oppfatningen er annerledes i Tanzania. Da det ikke ble inngått finansielle forpliktelser for utslippsreduksjoner under klimakonvensjonen, har det gitt mindre motivasjon for videre forpliktelse til REDD+ i Tanzania. Motivasjonen svekkes ytterligere ved at landet har i liten grad har bidratt til, eller bidrar til, de store klimagassutslippene. På samme tid har Tanzania

likevel store interesser i utslippsreduksjoner, da de opplever de store negative konsekvensene, som endrede nedbørsmønstre som gir tørke og flom.

Samtidig må det i en vurdering rundt hvorvidt satsingen i Tanzania har lyktes i sitt mål om å bidra til etablering av et internasjonal klimaregime, bli tatt hensyn til satsingens overførbarhet til andre skogland. Ifølge rapporten *National REDD+ Strategy Development and Implementation Process in Tanzania. Mid Term Review. Final Report*, bygger den nasjonale REDD+ -strategien til Tanzania på globale aksepterte aspekter for den internasjonale REDD+ -klargjøringen og satsingen (NORDECO og Acacia 2013: 4). Dette blir gjort for at prosjektet skal kunne ha overføringsverdi til andre land for fremtidige REDD+ -satsinger. Men hvor overførbar er REDD+ -satsingen i Tanzania?

I Norad sin rapport fra 2013, har de i hovedsak fokusert på utvikling av MRV systemer, hvor Tanzania utgjør et av de undersøkte land. Rapporten viser til at erfaringene fra KoS sin satsing på MRV og referansenivåer, har muliggjort det for Norge å utvikle nødvendige evidensbaserte resultater til UNFCCC, i arbeidet med å avklare viktige aspekter i forhandlinger og diskusjoner for MRV. Pilotenes erfaringer gjennom «*learning by doing*» har gitt reelle eksempler på MRV systemutvikling og dybdekunnskap på områder som ellers ikke ville eksistert. Likevel har dette kun forblitt et innspill til diskusjonen. Det vises til begrenset internasjonal bevissthet om Tanzania, og lite detaljert kunnskap om pilotene. Det er derfor et forbedringspotensial i erfaringsutvekslingen (Norad 2013b: 38).

KoS har ført frem flere forsøk på kommunikasjon mellom REDD+ -land, med sikte på å dele erfaringer. Et av disse forsøkene er å involvere Tanzania på internasjonalt nivå. Et eksempel på dette er at den tanzanianske regjeringen var vert for et arrangement under COP18, hvor temaet var erfaringsutveksling (ibid: 40). Tanzania har slik vært aktiv i deling av erfaringer:

På energisiden bruker over 90 prosent av Tanzanias befolkning ved eller trekull til å koke mat. En kan bidra til at inngrep naturskog blir mindre, ved for eksempel å tilrettelegge for bruk av andre energikilder, mer effektive kokeovner eller etablerer mindre plantasjer for vedforsyning. Det har blitt etablert små plantasjer i landsbyene hvor de kan dyrke hurtigvoksende trær, som de kan bruke til trekull, i stedet for å gå inn i naturskog. Dette har fungert og det har stadig vært et ønske om oppskalering. De frivillige organisasjonene som har vært aktive ute i felt, har opplevd et veldig påtrykk for å utvide de ulike aktivitetene sine, og jeg vil si at det er et veldig positive resultater, og som også har blitt formidlet internasjonalt. Tanzanianske myndigheter har også vært aktive i dette arbeidet, særlig i Durban, og til dels i Mexico. Sånn sett så har det de har gjort en betydning utover landegrensene. (Intervju, ansatt Utenriksdepartementet, ved ambassaden i Dar es Salaam).

Videre viser resultatene at pilotprosjektene for MRV systemene har vært mindre effektive som faktiske eksempler for andre REDD+ -land. Bakgrunnen for dette blir spekulert som et resultat av KoS sitt fokus på skoglandets egen fremgang, fremfor de erfaringene som er overførbare til andre. Videre har det også vært et lite fokus på kostnadsaspektet i å utvikle MRV systemer (Norad 2013b: xvi). Det er viktig å ta kostnadsaspektet inn i vurderingen, slik at det er mulig å gjøre informerte beslutninger mellom ulike tilnærminger, ved senere REDD+ -satsinger. Dette fordi en sammenligning av driftskostnadene med potensielt resultatbasert utbetaling er et viktig insentiv i valget om å igangsette et prosjekt (ibid: xxi). Det er samtidig viktig å ta hensyn til at Tanzania har mottatt tradisjonell bilateral bistand, og at utviklingen av et REDD+ -relatert rammeverk hadde kommet kortere enn andre samarbeidsland:

Hvis man sammenligner med Brazil, så er de i en helt annen fase av REDD+. I Brazil er avskogingen på full fart ned, mens i Tanzania så er man på et mye tidligere stadium. Mitt inntrykk, er også at det norsk-tanzanianske samarbeidet, slik det er i dag, skiller seg fra det Norge og de fleste andre land vanligvis ser for seg at REDD skal ende opp med til slutt: et system med betaling for reduserte utslipp på nasjonal skala, heller enn det fokuset på prosjekt-nivå som man ser i Tanzania i dag. (Intervju, ansatt i Klima- og miljødepartementet nr. 2).

Selv om Tanzania ikke har klart å gå fra å være et bilateralt bistandsprosjekt til å være klar til det potensielle internasjonale karbonmarkedet, må Tanzaniasamarbeidet bli sett under ett med de andre prosjektene. Til tross for at man ikke har lyktes på den internasjonale arenaen som man ønsket, har likevel Tanzania, sammen med Norge, bidratt til å løfte den internasjonale debatten om REDD+. Skogbevaringsprosjektet har fått mer internasjonal oppmerksomhet, og større forankring under klimakonvensjonen (Vice President's Office 2013: 52). Så på spørsmål om Tanzaniasamarbeidet har oppnådd målet om å *bidra* til å etablere en robust, effektiv og fleksibel internasjonale arkitektur for REDD, kan svaret være at Tanzania har lyktes i sitt bidrag om å spre erfaring, men ikke i arbeidet om faktisk etablering av konkrete finansieringsmekanismer:

Jeg vil absolutt si at REDD-satsingen i Tanzania har bidratt til at man både fikk vedtak omkring sikkerhetsmekanismer for REDD i Mexico, og nå er bortimot i mål med rammeverket for REDD etter det siste forhandlingsmøtet under klimakonvensjonen i Warszawa. Selv om ingenting er ferdig, før alt er ferdig, er man på REDD-siden egentlig ferdig (Intervju, ansatt i Utenriksdepartementet, ved ambassaden i Dar es Salaam).

4.9 Systematisk samarbeid

Som vi så i avsnitt 3.3.3, *Den norske regjeringens strategi for REDD+*, var et virkemiddel å skape et systematisk samarbeid med nasjonale og internasjonale ikke-statlige organisasjoner og forsknings- og utviklingsmiljøer med relevant kunnskap.

I implementeringen av REDD+ viser programdokumentet *Establishing a National Carbon Monitoring Centre in Tanzania*, til at Tanzania har vært aktiv i å ta hensyn til internasjonale krav, samtidig som de har vurdert interne mål. Ved å kombinere hensyn på begge nivåer, har Tanzania kunne dra god nytte av både internasjonalt og nasjonalt samarbeid, parallelt med det norsk-tanzanianske samarbeidet om REDD+. På den internasjonale arenaen har Tanzania inngått samarbeid, med blant annet FNs REDD-program, FAOs Forest Resources Assessment Remote Sensing Survey og Google Earth. På nasjonalt nivå har Tanzania hatt et tett samarbeid med FAO om NAFORMA, ulike ikke-statlige organisasjoner i pilotprosjektene, som MCDI, JGI, AWF, WCS og WWF, og LiDAR-prosjektet. På institusjonelt nivå har den Tanzanianske regjeringen hatt et tett samarbeid med for eksempel Forest Carbon Partnership Facility om å utvikle en Readiness Proposal Plan (RPP), samt ført et tett samarbeid med flere nasjonale og internasjonale universiteter og forskningsinstitutter om å videreutvikle funksjonell og teknisk kapasitet. I utvikling av teknisk kapasitet og arbeidet med å utvikle NCAS-T, har Tanzania i tillegg deltatt ved flere nasjonale og internasjonale diskusjoner, besøk, møter og workshops (Vice President's Office 2012b: 89-90).

Bakgrunnen for inngåelse av det tette samarbeidet med multilaterale organisasjoner, ligger i deres kompetanse. Ved bruk av lånt ekspertise, vil man kunne få en mer effektiv løsning på implementeringen, enn å etablere av egne mekanismer. I tillegg kommer hensynet at for å nå målet om å bidra til at en REDD+ -satsing skal omfattes av en ny internasjonal klimaavtale. Dette gjør at det vil være nødvendig å spille på lag sammen med multilaterale samarbeidspartnere, og slik få et større spillerom (Riksrevisjonen 2013: 111). Det fremmes stort sett en enighet blant informantene om at samarbeidet med ulike aktører på REDD+ har vært systematisk:

Ja, de har jo det. Tanzania har vært et land i FNs REDD-program, og det har krevd at de har utviklet en nasjonal REDD strategi. De har fått hjelp til å få NAFORMA til å matche frem-tidens krav under klimakonvensjonen, og så videre. Så vi ser, for eksempel, at det har vært et strukturert samarbeid med FAO. Så det kan vi kan svare ja på (Intervju, ansatt i Klima- og miljødepartementet nr. 1).

Med det sagt, som vi ser fra andre avsnitt i oppgaven, fremstår likevel ikke samarbeidet som i særlig stor grad preget av systematikk. Pilotprosjektet har samarbeidet med mange nasjonale og internasjonale aktører, men samtidig har koordineringen mellom de ulike aktørene vært mangelfull. Vi ser i avsnitt 4.2 *Kapasitetsbygging*, at det har vært utfordringer fra CCIAM om å overføre den akademiske erfaringen til andre nivå og instanser. Videre ser vi i avsnitt 4.3.3 *The National REDD Task Force*, at regjeringen har hatt problemer med å koordinere arbeidet systematisk innad i statsstyret. Samtidig ser vi i avsnitt 4.4.2 *National Carbon Monitoring Centre*, at den nasjonale satsingen mangler et nasjonalt styringsnivå, som NCMC. I tillegg, ser vi av avsnitt 4.6.3 *Utfordringer ved implementeringen av pilotene*, at samarbeidet mellom de lokale prosjektene har vært mangelfull, og preget av at de hver for seg opererer innad i en *black box*. Selv om det har vært gjennomført gode samarbeid med enkeltaktører, er det derfor grunnlag til å stille seg spørrende til for hvorvidt det har vært en god overordnet systematikk for samarbeidet av REDD+ -satsingen i Tanzania.

4.10 Utvikling og fattigdomsreduksjon

I tillegg til å redusere avskoging og skogforringelse, ble utviklingsperspektivet integrert i den norske målsettingen for REDD+ -satsingen. Utviklingsaspektet i REDD+ avhenger av type aktivitet, men er ofte knyttet til fattigdomsbekjempelse, økte rettigheter for skogavhengige lokalsamfunn, teknologioverføring, bærekraftig bruk av skogressursene og bevaring av biologisk mangfold (Vice President's Office 2013: 52). Som vi så i avsnitt 3.2, *Samarbeidslandet Tanzania*, utgjør skogene livsgrunnlaget for 87% av de fattige på landsbygda. Da utviklingsperspektivet ble internasjonalt gjeldende etter klimaforhandlingene i Cancun 2010, ble Tanzania ytterligere forpliktet til å ta hensyn til både sosiale og miljømessige hensyn ved implementering av en REDD+ -satsing (ibid: 52). Dette perspektivet stod også svært sentralt for den norske regjeringen, ved iverksettingen av REDD+:

Disse tre overordnede målene for REDD+ var også basert på den internasjonale debatten under klimakonvensjonen. Inn i målene lå ivaretagelse av naturskog samt etablering av sikkerhetsmekanismer for utvikling, fattigdomsreduksjon og lokalbefolkningens rettigheter, inkludert urfolks rettigheter. Selv om disse ble formulert og formelt inkludert senere, så har prinsippene vært retningsgivende i Tanzania fra starten (Intervju, ansatt i Utenriksdepartementet, ved ambassaden i Dar es Salaam).

Tanzania har i iverksettingen av REDD+ valgt å følge disse forpliktelsene. Utviklingsperspektivet ble behandlet i den nasjonale REDD strategien, som vi ser i avsnitt 4.3.1, og har som intensjon å kunne lede gjennomføringen av nødvendige REDD+ -mekanismer. I den

nasjonale REDD strategien blir det presentert to hovedhensyn i henhold til utviklingsperspektivet: Det første er å utvikle et system for å gi *informasjon* om sikkerhetsmekanismer, og det andre hovedhensynet er å *operasjonalisere* sosiale og miljømessige sikkerhetsmekanismer (Vice President's Office 2013: 53-54). Sikkerhetsmekanismer blir definert som forsikringer eller krav om at utviklingsland også skal ta hensyn til andre variabler enn karbon, som for eksempel biomangfold, urfolk og godt styresett (Pileberg 2009). Den nasjonale REDD+ -strategien legger opp til å følge retnings-linjer fra Verdensbanken, da disse er relevant for REDD+ i Tanzania. I tillegg gav klima-konvensjonen, under Cancun-avtalen, operasjonelle retningslinjer for REDD+ -sikkerhetsmekanismer som Tanzania må følge i etableringen av sine egne. Da disse retningslinjene og prosedyrene ble utviklet med tanke på prosjektbasert utlån, fremfor strategiske planleggingsprosesser, vil det være utfordrende for Tanzania å implementere disse inn i et forslag for klargjøring av REDD+ (Vice President's Office 2013: 53-54).

I følge NORDECO og Acacia (2014: 13-14) har operasjonaliseringen av sikkerhetsmekanismer og etableringen av et informasjonssystem kommet godt i gang, men ytterligere arbeid er nødvendig for å ivareta klimakonvensjonens krav. I en ti-trinnsprosess utviklet av initiativet *REDD Social and Environmental Standards* (SES), har Tanzania oppnådd trinn 1 til 6. For å implementere de siste fire stegene, vil det kreve å få på plass et overordnet rammeverk og et nasjonalt informasjonssystem for sikkerhetsmekanismer, slik at det er mulig å rapporterte funn videre til den overordnede utviklingen og implementeringen av REDD+. Gitt at målsettingen krever at sikkerhetsmekanismer er både utviklet og implementert, er dette målet bare delvis oppnådd (ibid.).

I tillegg er det viktig for utviklingsperspektivet å ha et godt system for å gi direkte støtte til de som faktisk må gjennomføre skogbevaringen. Norad rettet i sin rapport fra 2010 kritikk av Tanzanias nasjonale REDD rammeverk, for et manglende fokus på å integrere metoder for å kvantifisere andre fordeler relatert til betaling for skogbevaring (Norad 2011a: 30). Dette er viktig å få på plass, da slike tiltak vil gi ulike tilleggsinntekter og andre fordeler, både direkte og indirekte, som ved og treprodukter, vann, mat, fôr, medisin, brensel, ly, arbeidsplasser, turisme og habitater for dyreliv og naturmangfoldet (ibid: 18).

Skogområdene er viktige i Tanzania, og befolkningen har store interesser av at skogen skal bli bevart:

Lokalsamfunn og lokalbefolkningen i Tanzania ønsker i utgangspunktet ønsker at skogen skal stå. De er svært klar over hvor viktig den er for nedbørsfeltet, og tilgang til vann for landbruk og husholdning, og ikke minst for å kunne høste av skogens ressurser, som røtter, nøtter og honning. Honning er en viktig kilde til næringsinntekter i Tanzania. (Intervju, ansatt i Utenriksdepartementet, ved ambassaden i Dar es Salaam).

Hensyn til utvikling hos befolkningen står også som en utfordring for en videreføring av REDD+, da dette vil kreve endringer i jordbruksekspanjonsplaner og implementering av resultatbasert finansiering:

Og det vi har signalisert veldig tydelig til Tanzania, er at skal vi jobbe videre innen en nevneverdig skala, må det være dersom de er villig til å gå over til et resultatbasert partnerskap. Og da få betalt for utslippsreduksjoner. Men det er slett ikke sikkert at det, gitt dagens situasjon i Tanzania, er attraktivt nok for dem. De har inntektsutsikter innen petroleum, som er betydelige, som selvfølgelig tar mye politisk oppmerksomhet. Og de har storstilt jordbruks-eksplanjonsplaner, som også selvfølgelig tar politisk oppmerksomhet. I tillegg ser det ut til at det ikke er perfekt forenelig med å redusere avskoging. Det er en del skogområder som planlegges gjort om til dyrka mark, som er økonomisk sett forståelig, da det er nødvendig for å brødfø befolkningen. (Intervju, ansatt i Klima- og miljødepartementet nr. 1).

Selv om satsingen frem til nå kan vise til en vellykket praksis i å distribuere direkte utbetaling til lokalbefolkningen for skogbevaring, blir satsingen hemmet av en mangelfull utbredt overbevisning om at Tanzania vil oppnå stadiet for resultatbasert støtte. For å få Tanzania til å ta de store nødvendige takene for å redusere avskoging og skogforringelse, blir landet først nødt til å utvikle sitt økonomiske livsgrunnlag bort fra et jordbrukssamfunn. De lokale i Tanzania har blitt gitt en forståelse for at inntekter fra REDD+ ikke vil kunne utgjøre en tilstrekkelig inntekt, og i henhold til dette har det blitt utviklet bevaringsprogrammer som skaper alternative levebrød. Et av eksemplene er det store fokuset på birøkt, som skaper direkte bevaringsfordeler og øket inntekter (Deloitte 2012s: 6, 17, 18). Om slike alternativer til inntektskilder er tilstrekkelig til å sikre gjenvekst av skog, er nok dessverre vanskelig å forestille seg:

Den sannsynlig trenden i Tanzania, gitt befolkningsutviklingen, er jo at avskogingen fortsatt vil øke. Så da vil jo et resultat som viser litt mindre økning, vil kanskje være et riktig nivå å legge lista på. For hvis man forventer at de må redusere, så er det ikke sikkert det er realistisk, med den befolkningsutviklingen som man ser for seg. En dobling av befolkningen etter noen få tiår er forventet. (Intervju, ansatt i Norad).

Inn i debatten må det derfor bli tatt hensyn til at den sakte utviklingen av REDD+ i Tanzania kan forklares med at REDD+ politikk kan ha kommet i konflikt med vekstmodeller for klargjøring av jordbruk (NORDECO og Acacia 2013: 3-4). Befolkningsveksten har vært høy de siste tiårene, og ligger fremdeles på rundt 2,6 prosent årlig. Selv med økt bevissthet for

klimaforandringer og skogens betydning, vil befolkningsøkningen sette et forventet press på skogen i årene som kommer. Selv om myndighetene har forståelse for avskoging som et alvorlig problem, er samtidig årsakene til avskoging mange, komplekse og sammensatte. Det vil derfor være kritisk at REDD+ både fremmes som en metode for å beskytte skogen, i tillegg til en klimafinansieringsmekanisme (Tvete 2013: 2-3).

Videre oppleves kanskje REDD+ -satsingen som kun et ledd i en langvarig bistandstradisjon, og som et av mange bistandsprosjekt Tanzania har mottatt:

For det handler også om bistandens rolle i Tanzania, som har fått en veldig stor plass i Tanzaniansk økonomi. Dette går langt utover REDD og miljøbistanden, og har gjort dem veldig avhengig av bistand. [...] Men her har det vært femti år med bistand, og en økende bistandsavhengighet. Jeg tror nok at giver kunne vært tydeligere på å kommunisere at «dette tar snart slutt», og at dette er en gylden mulighet som de bør benytte seg av. [...] Dette er et dilemma som er mye dypere enn miljø og skogsatsing. Det gjelder utviklings samarbeid generelt i et land som Tanzania. (Intervju, ansatt ved utenriksdepartementet, ved ambassaden i Dar es Salaam).

Det kan forstås som naturlig at Tanzania ser seg nødt til å prioritere fattigdomsreduisering, fremfor klimatiltak, da dette er et globalt felles ansvar. Likevel er det svært viktig for Tanzanias økonomi og fremtid at de bevarer naturskog, da dette utgjør et viktig livsgrunnlag for kommende generasjoner (Vice President's Office 2013: 9, 31).

4.11 Klimautslippsreduksjoner gjennom bevaring av naturskog

Den andre målsettingen bak REDD+ -satsingen, kan bli sett i sammenheng med det tredje, hvor satsingen skal gi både effektive utslipp og samtidig bevare naturskog (Meld. St. 14 (2010–2011) 2011). Som vi skal se i dette avsnittet har ikke bevaring av naturskog fått et særlig stor fokus:

I Tanzaniasatsingen har vi vel egentlig ikke noen helt spesifikke aktiviteter på det punktet. Dette henger nok sammen med at REDD+ er på et tidligere stadium i Tanzania enn i en del andre land, og at man har fokus på prosjekter. Jeg tror nok at man definitivt har bidratt til å øke oppmerksomheten både på politisk nivå, og også blant folk i Norge og i Tanzania, om at denne skogen er veldig viktig, for eksempel at naturskog definitivt har mer å si for biodiversitet og økosystemtjenester, enn for eksempel nyopprettede plantasjeområder. Sånn sett kan det være at man har hatt en indirekte effekt på det målet. (Intervju, ansatt i Klima- og miljødepartementet nr. 2).

Som vi så i avsnitt 3.3.3 manglet den opprinnelige avtalen mellom Norge og Tanzania en presisering for den overordnede målsettingen om å bevare naturskog. Gjennom en vedtatt

nasjonal REDD+ -strategi, har også dette punktet blitt inkludert (Vice President's Office 2013: 9, 31). I strategien løftes fokuset på viktigheten ved å bevare naturskog, hvor ansvaret blir delegert til lokalt nivå. På Zanzibar har rundt 65 lokalforvaltningsavtaler, *Community Management Agreement* blitt iverksatt, i tillegg til at det på fastlandet oppfordres til en håndheving av *Environmental Management and Sustainable Development Act* om Environmental Impact Assessment (EIA) i alle reiselivsutviklingsaktiviteter (ibid):

Det legges opp til en politikk på REDD, i Tanzanias REDD strategi [...], at man nettopp skal ta vare på naturskog, blant annet for å binde karbon. Her vektlegges viktigheten av å bevare naturskog, eller eventuelt påskynde gjenvekst, men da med naturlig miljøriktige arter. (Intervju, ansatt i Utenriksdepartementet ved ambassaden i Dar es Salaam).

Da den nasjonale strategien først kom på plass i 2013, vil det heller ikke være å forvente at store reformer og endringer har blitt gjennomført. Da det mangler sluttevaluering og statistikk på bevaring av naturskog på nasjonalt nivå, blir det vist til bevaring av på lokalt nivå. Midtveisevalueringen av Deloitte (2012a: 11) viser til at alle de ni lokale prosjektene har hatt et fokus på bevaring av naturskog. Dette kan stå som forklaring på hvorfor bevaringen i hovedsak har foregått på lokalt nivå:

Noen av pilotene har vært i områder med naturskog, og der har man sett effekt på dette, gjennom at de har organisert arealplanlegging og bestemt hvilke arealer som skal brukes til å oppdyrke, hvilke arealer som er produksjonsskog, hvilke arealer som er bevaringsskog. [...] Så lokalt ja, men på nasjonal basis, så kan du neppe se noen effekt. (Intervju, ansatt i Norad).

Under intervju med en ansatt i Klima og miljødepartementet (nr. 1) kom samme konklusjon frem, noe som kan knyttes opp mot manglende mekanismer for å kontrollere avskogingen:

I Tanzania er pengene i stor grad brukt til å lage systemene, lage erfaringer gjennom pilotprosjekter, og lage nasjonal strategi. [...] I hvert fall med den kunnskapen jeg har nå, så tør jeg ikke si vi har levert på reduserte utslipp eller bevaring av naturskog. Vi har ikke, i denne fasen vi er inne i nå, verktøyene på plass. (Intervju, ansatt i Klima- og miljødepartementet nr. 1).

Vi ser dermed at satsingen ikke har lyktes i å redusere avskoging og skogferringelse av naturskog. Dette er, som vi ser, en konsekvens av at hovedfokuset til satsingen har vært å skape systemene for å gjennomføre utslippsreduksjoner. Tanzania har med andre ord ikke kommet langt nok i utviklingen av REDD+ -mekanismene til å oppnå bevaring av naturskog på et nasjonalt nivå. Da samarbeidet ble inngått med en avtale som ikke nevner naturskogsbevaring, men i stedet nettopp etablering av systemer, vil dette ikke fremstå som et overraskende resultat.

4.12 Resultater av virkemiddelbruk og måloppnåelse for REDD+ -satsingen

Til grunn for oppgavens vinkling ligger det en uttalt forståelse for at Tanzaniasamarbeidet også skal gjelde under målsettingen for REDD+ -satsingen, til tross for en juridisk avtale som avviker fra denne målsettingen. I tillegg vil en slik vinkling kunne støtte opp under det demokratiske aspektet, for befolkningens mulighet til demokratisk kontroll, som vist i avsnitt, 2.2 *Policyanalyse som utgangspunkt for å forstå forholdet mellom beslutninger og iverksetting, målsettinger og resultater*. Da det er den offentlige målsettingen til den helhetlige REDD+ -satsingen som har blitt kommunisert til folket, vurderer også denne oppgaven virkemidlene for REDD+ -satsingen. Dette kapitlet hadde derfor som mål å kartlegge og analysere hvorvidt vi mot slutten av REDD+ -satsingen i Tanzania har oppnådd en god måloppnåelse til satsingen, sett i lys av virkemiddelbruken. Slik vil avsnittet bygge videre mot avslutningen, som konkluderer opp mot de tre overordnede målene for den norske REDD+ -satsingen. Vi spør oss derfor om hvorvidt satsingen har innfridd intensjonene, og om disse kan tilbakeføres til virkemiddelbruken?

Det har blitt gjennomført planlagte rapporteringer og/eller evalueringer, men det manglende fokuset på måloppnåelse kan ha ført med seg negative ringvirkninger for resten av satsingen. Det kommer frem at bruken av multilaterale organisasjoner, som FNs REDD-program og Verdensbanken, ved Forest Carbon Partnership Facility, har gitt for svak fremdrift og mangelfull rapportering. Denne bruken av eksterne aktører kan derfor ha gitt en negativt innvirkning på måloppnåelsen om å redusere klimagassutslipp. Samtidig har dette stått som et nødvendig tiltak, da det brede systematiske samarbeid som har blitt ført med relevante internasjonale samfunnsaktører blir ansett som nødvendig for å kunne få på plass stabile REDD+ -mekanismer i et internasjonalt klimaregime.

I kapittel 4.2 *Kapasitetsbygging*, fant vi at Tanzania fremdeles mangler de nødvendige REDD+ -mekanismene for en igangsettelse av REDD+ -finansiering. Det kommer frem i avsnittet at Tanzania har hatt problemer med den funksjonelle kapasitetsbyggingen, da det har vært utfordrende å skape nødvendig kommunikasjon mellom de ulike institusjonene som jobber med kapasitetsbygging. Samtidig har det vært utfordrende å forene lokalt og nasjonalt forvaltningsnivå. For å styrke kapasiteten vil det i fremtiden være nødvendig å styrke opp kommunikasjonslinjene, slik at læring på nasjonalt nivå også blir formidlet til lokalt nivå, og vice versa. Kapasitetsbygging er et bredt begrep, som også innebærer andre

sentrale momenter i satsingen. Det vil derfor være nødvendig å knytte måloppnåelse for kapasitetsbyggingen opp mot politisk vilje, utvikling av en nasjonal strategi, utarbeiding av et nasjonalt MRV-system, samt etablering av referanse-nivå (REL/RL).

For kapasitetsbygging på politisk nivå, ser vi i avsnitt 4.3 *Politisk vilje* at Tanzania har hatt et engasjement for politisk endring i skogforvaltningen, også før REDD+ kom på banen. Det kommer likevel frem i underavsnittene at forvaltningen har vært sendrektig og preget av manglende eierskap. Prosessen med å få på plass en vedtatt nasjonal strategi, samt en handlingsplan, tok nærmere fem år. En annen utfordring er at the National REDD+ Task Force har i flere år hatt liten forankring i regjeringen, ved at få ministerier har vært involvert. Etter at dette ble påpekt i midtveiseevalueringer, ble enkelte forbedringstiltak gjennomført, men likevel gjenstår mye ansvarsfordeling og eierskapsetablering. Dette er en trend som gjenspeiles under hele samarbeidsperioden, da implementering av REDD+ -aktiviteter har i stor grad vært avhengig av enkeltdepartementer og enkeltpersoner i tanzaniansk forvaltning. Til tross for at mange ulike nivåer og aktører vært inne i arbeidet, vises det til et manglende politisk eierskap i bredden av regjeringen. Som vi ser videre bidrar dette mangelfulle eierskapet til mangelfull progresjon i etableringen av REDD+.

En konsekvens av en manglende politisk vilje har vært en mangelfull suksess i etablering av et nasjonalt MRV-system. Kapasitetsbyggingen for et troverdig MRV-system er helt sentralt for å kunne få verifiserte utslippsresultater, som kan gi betaling. Utviklingen av dette har ikke gått etter planlagt tidsskjema, da Tanzania har hatt en svekket vilje til å forplikte seg til etableringen av et nasjonalt karbonmålesenter (NCMC). Dette kan begrunnes i at når Norge og det internasjonale samfunnet ikke har ønsket å forplikte seg for fremtiden, har Tanzania også manglet viljen til å ta risikoen og regningen for å opprette systemer og sentre som vil ha en usikker fremtid. Videre kunne en mer grunnleggende teknologisk strategi oppnådd større resultater. Det kan derfor diskuteres at samarbeidet mellom Tanzania og Norge nok har lagt lista litt for høyt i en satsing på høyteknologisk fjernmåling av skog, som LiDAR.

Inn i MRV-systemer og referansenivåer sitter likevel Tanzania på en enorm ressurs gjennom NAFORMA. I følge professor Erik Næsset, tilbyr NAFORMA et eksepsjonelt godt datagrunnlag for karbonmåling av skogen, og er noe Tanzania virkelig burde benyttet seg av. Vi ser også i avsnitt 4.5 *utvikling av troverdige referansenivåer*, at Tanzania har kommet godt på vei i å kunne utvikle nasjonale referansenivå, da de har fått god hjelp av NAFORMA i å

kartlegge sin skogressurs. Likevel har ikke Tanzania fått på plass REL/RL, da institusjonaliseringen av datagrunnlaget har vært utfordrende. Det har blitt lagt en slagplan for oppnåelse av REL/RL, og både penger og datagrunnlag er på plass. Tanzania har, som vi har sett, muligheten til etablere REL/RL, samt nå det høyeste utviklingsnivået for MRV, hvis de bare bestemmer seg for det. Da økonomiske og institusjonelle rammebetingelser for å etablere funksjonell og teknisk kapasitet har vært godt tilrettelagt fra norsk side, er det et grunnlag til å påstå at manglende gjennomføring er knyttet til Tanzanias motvilje til å ta risikoen som ligger i å satse videre på nødvendig teknisk kapasitet.

Dagens status for kapasitetsbygging må også vurdere den omfattende satsingen på lokale pilotprosjekt. De lokale prosjektene hadde, som vi har sett, hensikt å (i) fungere som et prøveprosjekt for implementering av REDD+ -politikk, og (ii) gi resultater på bakkenivå. Participatory Forest Management har derfor vært en sentral ressurs for REDD+, da det bidrar til å støtte opp om lokal skogforvaltning, og har gitt økte lokale rettigheter til skogområder. Flere utfordringer har likevel oppstått, som for eksempel manglende fokus på inntekter fra skogressurser og forvaltningsproblemer. På pilotprosjekt-nivå kan likevel Tanzania vise til gode resultater, da REDD+ -politikken har fungert svært godt i enkelte prosjektområder, som har sett en reduksjon i avskogingen. Dette til tross for manglende nasjonalt MRV-system. Flere prosjekter også har gitt erfaringer for REDD+ -policy, som for eksempel å teste ut utbyttefordelingsmekanismen. I tillegg har pilotprosjektene gitt REDD+ -erfaringer til internasjonale ikke-statlige organisasjoner, som også kan vise til gode resultater. Utfordringen som da står igjen, er arbeidet med å ta erfaringene man har ervervet seg fra lokalt nivå og løfte det til nasjonalt og internasjonalt nivå. Arbeidet med å få på plass pilotene har vært tidkrevende og utfordrende, men har gitt et godt grunnlag for både politisk og teknisk erfaring.

Etter å ha kartlagt og forklart utviklingen for REDD+ -kapasitet på både lokalt og nasjonalt nivå, blir det naturlig å spørre seg om man har fått Tanzania klar for det potensielle internasjonale markedet for karbonsalg? Svaret blir jo ikke overraskende; nei. Bakgrunnen for dette ligger både i de manglende mekanismene et resultatbasert finansieringssystem trenger, som MRV og REL/RL, men også i den svake kapasiteten i forvaltningen. Ambassaden i Dar es Salaam innser at intensjonen for en utvikling til resultatbasert finansiering mot slutten av det femårige samarbeidet, nok var et veldig optimistisk mål. Med utfordringer som dårlig koordinering mellom ulike myndighetsnivåer, begrenset finansielle overføringer til distrikts-

nivå, svakt utviklet infrastruktur og høyt fattigdomsnivå, står denne måloppnåelsen tilbake uten resultat.

Utover kapasitetsutfordringer, har befolkningens fattigdomsnivå hatt en innvirkning på Tanzania sin REDD+ -politikk, noe det naturligvis vil være vanskelig å unngå. Da det ble valgt en blandet strategi for REL/RL ble fattigdoms- og utviklingsperspektivet satt i fokus, slik at de som faktisk skulle gjennomføre bevaringstiltak faktisk fikk betalt for det. Ytterligere ble utviklingsperspektivet satt i hovedsetet, etter en internasjonal operasjonalisering av sikkerhetsmekanismer. Tanzania har i dag fremdeles ikke oppnådd en full iverksetting av sikkerhetsmekanismer, men er på god vei. Utviklingen av sikkerhetsmekanismer er et viktig moment for Tanzania sin vilje til å satse på REDD+, da det er nødvendig å kommunisere en tilleggsverdi for satsingen. Reduserte utslippsnivåer som målsetting manglet tilstrekkelig legitimitet for gjennomføring av politikk, og uten reelle insentiver vil handling utebli. Fattigdomsaspektet er også sterkt knyttet opp til utfordringer rundt å faktisk bevare naturskog. Utviklingen av befolkningens levestandard har fått en sterkere prioritering enn å bevare skogen. Selv om den nasjonale REDD+ -strategien har besluttet en målsetting om bevaring av naturskog, kan en mislykket suksess i å bevare naturskog knyttes opp til LoI sitt mangelfulle fokus på dette målet.

Til tross for at satsingen i Tanzania ikke kan vise til en trinnvis utvikling, har likevel Tanzania vært en aktiv aktør som har bidratt til å løfte den internasjonale debatten. Ved å gjennomføre et systematisk samarbeid med et bredt spekter av relevante aktører, har Tanzania gitt mange innspill i utviklingen av REDD+ -mekanismer. De endelige internasjonale forpliktelsene uteble, da man dessverre ikke lyktes i København som håpet. Dette satte nok en demper for den Tanzanianske viljen. Det gjorde ikke saken bedre at forhandlingene i Warszawa endte uten å få på plass de nødvendige mekanismene for finansiering av REDD+. Selv uten de nødvendige forpliktelsene, må ikke situasjonen helt svartmales, da REDD+ de siste årene har fått en sterk forankring i klimakonvensjonen. Spørsmålet er om et resultat av oppnådd læring og debatt er nok til å kalle satsingen vellykket, tatt til betraktning den finansielle innsatsen?

5. Avslutning: konklusjoner, politiske implikasjoner og videreføring

I denne undersøkelsen har jeg vurdert den norske REDD+ -satsingen i Tanzania med utgangspunkt i uttalte målsettinger, og søkt å forklare iverksettelsesresultatene i lys av virkemiddelbruken. Intensjonen har derfor vært å måle resultater ut fra offentlige målsettinger for å implementere REDD+ -politikk i Tanzania. Evalueringen har hatt et top-down perspektiv, og oppgaven har derfor vært en evaluering av effekter på stats- og styringsperspektiv. Undersøkelsesopplegget startet i kapittel 2 med en teoretisering av bakgrunnen for gjennomføringen av en evalueringsstudie, slik at den empiriske evalueringen og kartleggingen av resultatene for REDD+ -satsingen ble gitt en teoretisk ramme. Med dette på plass startet kartleggingen i kapittel 3, med å avklare bakgrunnen for satsingen, samt hvilke målsettinger og virkemidler som lå til grunn for kartleggingen av resultatene. Som vi ser i kapittelet hadde satsingen i Tanzania en annerledes målsetting, enn resten av den norske REDD+ -satsingen. Da Tanzania-samarbeidet blir formidlet som et REDD+ -samarbeid, ble kartleggingen av resultatene i kapittel 4 gjennomført med bakgrunn i de offisielle norske REDD+ -målsettinger og virkemidler. For å kunne fremlegge måloppnåelse for satsingen ble kapittel 4 derfor gjennomført som en trinnvis kartlegging av resultatene for de strategiske virkemidlene, og beskriver og analyserer de funnene som kommer frem fra dokumenter og intervjuer. Slik redegjør og forklarer kapittel 4 måloppnåelse og iverksettelsesresultatet i lys av virkemiddelbruken. Dette har nå gitt oss et godt utgangspunkt for å konkludere i hvilken utstrekning og på hvilke måter den norske REDD+ -satsingen i Tanzania har innfridd intensjonene, og om disse resultatene kan tilbakeføres til virkemiddelbruken.

5.1 Konklusjon

Etter en evaluering av norsk REDD+ -satsing i Tanzania sitter man med ett inntrykk av at Norge i sin bevilgning på opp til NOK 500 millioner har gitt gode resultater, men nok ikke i tilstrekkelig grad, sett opp mot den overordnede målsettingen til REDD+. Oppgaven hadde ikke som intensjon å vurdere måloppnåelse av intensjonsavtalen LoI, men tar vi likevel et raskt tilbakeblikk på den juridiske bindende målsettingen for samarbeidet, ser vi at satsingen stort sett lykkes i alle fem punkter, gjennom: (i) å etablere pilotaktiviteter, (ii) å tilrettelegge en policy-evalueringsprosess, (iii) å etablere forskning og metodeutviklingsprogram (som for eksempel CCIAM), (iv) å etablere utdanningsprogrammer og (v) et arbeid i å fremme invest-

ringer og samarbeid. Vi kan derfor konkludere i at samarbeidet i stor grad bærer preg av å være et miljøbistandsprosjekt, fremfor en REDD+ -satsing.

I ettertid kan vi derfor se at Tanzania-samarbeidet startet skjevt ut på nasjonalt nivå, da satsingen ble implementert som tradisjonell bistand for en gitt tidsperiode. Dette faktum belyser et grunnleggende problem, hvor Tanzania mangler motivasjon i form av en gulrot på slutten av samarbeidet. På lokalt nivå har Tanzania, etter en sendrektig oppstartsperiode, fått etablert lokale prosjekter som har gitt god lærdom både for policyutvikling og teknisk utvikling – både for egen del, men også for andre land. I tillegg har Tanzania tilegnet seg en stor lærdom for karbonmåling, samt tilgang til et omfattende datamateriale fra NAFORMA. Til tross for gode rammer, lykkes dessverre ikke Tanzania i å benytte seg av muligheten, hverken når det kommer til datamaterialet, ei heller av egen lærdom. Denne stagneringen i progresjonen kan knyttes opp til at kostnadene av en videre satsing kan bli for store for Tanzania, da det mangler forpliktelser internasjonalt, samt at den norske REDD+ -satsingen kun ble inngått som et femårig miljøprosjekt. Som et resultat skaper dette en skygge over viljen, ved at Tanzania risikerer å måtte finansiere tiltak de egentlig ikke har økonomi til. Satsingen blir preget av at Tanzania i alt for stor grad er avhengig av de økonomiske gevinstene skogbruket gir. Dette bidrar til en mangelfull vilje til å gjennomføre kostbare bevaringstiltak, med mindre det hadde blitt tilbudt reelle økonomiske alternativer.

De tre overordnede målene for REDD+, som vi så i Meld. St. 14 (2010–2011), var (i) «å bidra til at utslipp fra skog omfattes av et nytt internasjonalt klimaregime. [...]». (ii) å bidra til kostnadseffektive, tidlige og målbare reduksjoner i utslipp av klimagasser. [...] og (iii) å bidra til å ivareta naturskog for å sikre denne skogen sin evne til å binde karbon.» I tillegg skulle satsingen fremme (iv) utvikling (ibid: 52). Konklusjonen blir da (i) at Norge i samarbeid med Tanzania kan stå som en viktig bidragsyter for et internasjonalt klimaregime, men at man ikke har lykkes helt i denne målsettingen, da REDD+ -finansiering av gjennomførte utslipp fremdeles mangler forpliktelser internasjonalt. Videre ser vi at (ii) Tanzania ikke har lykkes i å gjennomføre målbare reduksjoner i klimagassutslipp, da de nødvendige mekanismene for måling og bevaring ikke har kommet på plass. Da det er mangel på et overordnet nasjonalt system og en velvillig forvaltning, som regulerer avskogingen og skogforringelsen som skjer i dag, kan vi ikke si at dette målet kan regnes som vellykket. Den femårige satsingen som skulle gi virkningsfulle, kostnadseffektive og umiddelbare tiltak mot klimaendringer, har nok dessverre ikke vært så virkningsfulle, kostnadseffektive og umiddelbare som håpet. Dette

henger også tett sammen med det tredje målet (iii), om å bevare naturskog. I et land i stor utvikling, har økonomisk vekst hos en svært fattig befolkning vært viktigere enn klimatiltak. Tanzania er bevisst skogens viktighet, men uten internasjonale forpliktelser vil disse tiltakene bli for kostbare. Når det gjelder (iv) utviklingsperspektivet har derimot det internasjonale rammeverket kommet langt på vei i å sikre biologisk mangfold, urfolks rettigheter og godt styresett gjennom fastsettelse av sikkerhetsmekanismer. Dette er også et perspektiv som har stått svært sentralt for satsingen i Tanzania, og særlig på lokalt nivå, hvor satsingen har resultert til styrket rettigheter til skogområder til lokalbefolkningen, samt igangsettelse av alternative inntektskilder, som birøkt. Vi kan derfor ut fra målsettingene bak REDD+ -satsingen konkludere i at samarbeidet har lyktes i å være et utviklingsfremmende tiltak, men ikke i like stor grad i å gjennomføre faktiske og konkrete skog- og klimabevarende tiltak.

5.2 Virkemiddelbruk

I en diskusjon av virkemiddelbruk, har oppgaven kartlagt hvilke tiltak som har blitt gjort av den norske regjeringen, og hvilke som har blitt gjort av den tanzanianske. Oppgaven har ikke kunnet presentere en spesifisert oversikt over virkemiddelbruk i form av finansielle bevilgninger, da dette ikke har vært mulig å oppdrive. Det er likevel mulig å gjøre seg noen raske betraktninger rundt den finansielle innsatsen. Tanzania ble bevilget opp til NOK 500 millioner, hvor man per 01.04.2014, kun har utbetalt NOK 280 millioner. Man rapporterer derfor om store fond-reserver som ikke har blitt brukt. Da rapporteringssystemet tilsier at samarbeidslandet må vise til resultater før ytterligere utbetalinger blir gitt, er dette en god indikasjon på at implementeringsprosessen av REDD+ ikke har blitt ført frem som ønsket. Det er derfor mulig å tenke seg at større bistandsbevilgning ikke ville ført samarbeidet videre, da den avtalefestede bevilgningen ikke ble utnyttet til det fulle. De største utfordringene kan slik knyttes opp til politisk treghet og utfordringer ved andre virkemidler.

REDD+ -samarbeidet i Tanzania har i stor grad vært en politikk drevet frem av et samarbeid med den norske ambassaden i Dar es Salaam og den tanzanianske regjeringen. Fra alle dokumenter, rapporter, evalueringer og intervjuer, så fremkommer det et inntrykk av ansvarsfraskrivelse hos den norske regjeringen, hvor det pekes på mangler og en uoversiktlig ansvarsfordeling ved Tanzaniansk forvaltning. Et fruktbart samarbeidet har vært hindret av svak forvaltning, hvor satsingen har vært preget av vanskeligheter for å ta beslutninger og ansvar for å gjennomføre politikk. I tillegg har gjennomføringen vært avhengig av frem-

gangsdriv fra enkeltpersoner og enkelte departementer. Viljen blir presentert som svak gjennom de fem årene samarbeidet har pågått, da det tok flere år før nasjonal strategi og handlingsplan i Tanzania overhodet ble implementert. Likevel blir det for enkelt å legge alt ansvaret over på tanzaniansk side. Som det fremkommer i avsnitt 4.1, *Systematiske evalueringer og rapporteringer* har Norge avtalefestet evalueringer og muligheten til å gjennomføre disse. Evalueringene gir muligheten til å trekke seg ut fra samarbeidet hvis ikke prosjektet går i ønsket retning, og at målsettingene ikke vil bli oppnådd. Samtidig påpeker riksrevisjonen at Norge burde vært tydeligere i sitt fokus på måloppnåelse og avvik. Slik sett kan ansvaret fordeles mellom partene.

Vi kan diskutere i det lange og det brede hvem som er ansvarlig og hvilke grep som slo feil på norsk og tanzaniansk side. Likevel er det viktig å ikke glemme hva som kan stå som det utslagsgivende for måloppnåelsen: de manglende internasjonale klimaforpliktelsene som ikke ble innfridd i København, som forventet. Som vi kan se i denne oppgaven har det norsk-tanzanianske samarbeidet for en REDD+ -satsing vært preget av at ikke alle internasjonale mekanismer har kommet på plass. Noe av den institusjonelle og politiske tregheten kan forklares i at Tanzania har en ressursknapp forvaltning med en stor fattig befolkning. Å bruke store ressurser på å implementere en politikk som krever internasjonale forpliktelser som ennå har uteblitt, vil være vanskeligere å legitimere. Både innad i sin egen regjering, og utad til befolkningen. Man hadde på forkant av klimaforhandlingene i København store forhåpninger som ikke ble oppfylt. Så alt i alt, vil det være vanskelig å konkludere med at resultatene i Tanzania oppfyller målsettingen, til tross for at flere gode prosesser og virkemidler har blitt ført frem. Det var nok ikke så lett som Stoltenbergs uttalelse tilsa - om å la øksene ligge.

5.3 Videreføring

Forklaringen bak konklusjonen i denne oppgaven baserer seg på en førstehåndsforklaring, der vi tar forklaringsaspektet tilbake til virkemiddelbruken bak satsingen. Det vil derfor være interessant å se nærmere på hvordan man kan drive forklaringsaspektet videre. Ved å se på virkemiddelbruken har jeg her funnet ut at en manglende gjennomføring kan knyttes opp til mangler ved virkemiddelbruken på nasjonalt nivå, både på norsk og tanzaniansk side, og da blir neste spørsmål: hvorfor har ikke disse virkemidlene kommet på plass? Jeg har så vidt berørt dette aspektet, men begrenset av problemstillingen blir dette kun empiriske betraktninger. En videreføring kan derimot teoretisere hvilke forhold og hvilke typer virkemiddel-

bruk eller kombinasjoner som påvirket resultatet. Her er det mulig å gå bakover i kausalleddene for å finne svar ved tre ulike forklaringsperspektiver: (i) mangler ved styring fra norsk side, (ii) mangler ved tanzaniansk styresett, eller (iii) mangler ved det internasjonale avtaleverket for REDD+.

På norske side (i) finner vi aspektet som tar for seg kollisjonen mellom de to ulike interessene bistandspolitikk og miljøpolitikk. Vi kan spørre oss; var det et problem at REDD+ skulle føre frem både utvikling og klimatiltak? Det fremstår som tydelig at det er en kamp mellom miljø og bistandsaspektet, som er en problemstilling som kunne bli satt i sammenheng med Graham Allison sin teori om byråkratisk politikk. Modellen viser et forklaringsperspektiv hvor utenrikspolitikken er et resultat av en tautrekking mellom beslutningstakere med ulike ansvarsområder innad i statsapparatet. En videreføring vil derfor kunne vektlegge den politiske dragkampen mellom interessene som avgjørende i valget av virkemidler for satsingen (Allison 1969: 707-709).

Videre vil det være interessant å gå fra et fokus på norsk forvaltning til (ii) tanzaniansk forvaltning. Her viser oppgaven til mangel på eierskap og nasjonal forpliktelse. Utenrikspolitisk analyse, som blir nevnt i kapittel 2, kan føres videre fra prosessorientering, til å forklare flere kausalledd bakover: hva ligger til grunn for den mangelfulle nasjonale forpliktelsen? Bakgrunnen for det manglende eierskapet og nasjonal forpliktelse kan føres bakover til det strukturelle nivået. I artikkelen «Second image reversed» setter Gourevitch (1978) søkelyset på hvordan egenskaper ved statene setter preg på staters utenrikspolitikk og i neste omgang, de globale omgivelsene. Dette representerer et inside-ut perspektiv, hvor han undersøker hvordan transnasjonale aktører, markeder og strukturer legger direkte føringer på staters utenrikspolitiske handlingsrom og atferd. Ved bruk av et slikt perspektiv (iii), vil det være interessant å se hvordan valgte handlinger og virkemidler for REDD+ -satsingen er drevet frem av det globale rammeverket for REDD+ -politikk (Fermann: 116). Dette løfter et fundamentalt spørsmål helt på tampen: Gitt det globale rammeverket, var Tanzania-samarbeidet en dødfødt klimasatsing allerede helt fra starten?

6. Litteraturliste

- Allison, Graham (1969). "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis". *The American Political Science Review*, 63 (3), s. 689-718.
- Almås, Reidar (1993). *Evaluering på norsk*. Oslo: Universitetsforlagets Metodebibliotek
- Andersen, Svein S. (1997). *Case-studier og generalisering – Forskningsstrategi og design*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Angelsen, Arild; Brown, Sandra; Loisel, Cyril; Peskett, Leo; Streck, Charlotte og Zarin, Daniel (2009). "Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD): An Options Assessment Report". Hentet 01.12.13, fra: http://www.redd-oar.org/links/REDD-OAR_en.pdf
- Angelsen, Aril; Boucher, Doug; Brown, Sandra; Merckx, Valérie; Streck, Charlotte og Zarin, Daniel (2011). "Guidelines for REDD+ Reference Levels: Principles and Recommendations". Hentet 01.12.13, fra: <http://www.redd-oar.org/links/REED+RL.pdf>
- Angelsen, Arild; Brockhaus, Maria; Sunderlin, William D. og Verchot, Louis V. (2012). "Analysing REDD+ - Challenges and choices". Hentet 08.05.14, fra: http://www.cifor.org/publications/pdf_files/Books/BAngelsen1201.pdf
- Baklien, Bergljot (2000). "Evalueringforskning for og om forvaltningen". I Foss, Olaf & Mønnesland, Jan (red): *Evaluering av offentlig virksomhet*. 2000 (4), s. 53-78. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Björkemarken, Mariann (1995). *Implementeringsanalys som komplement vid utvärdering – en fråga om perspektiv och förklaring*. Göteborg: University of Gothenburg.
- Deloitte (2012a). "Mid-term Review Report of Nine NGO REDD+ Pilot Projects in Tanzania - Higher-Level Overview of NGO REDD+ Portfolio". Hentet 27.11.13, fra: <http://www.norway.go.tz/Global/Mid-Term%20Review%20Summary%20Review%20of%209%20NGO%20REDD%20Pilots.pdf>
- Deloitte (2012b). "End of Year One Review Report, NGO REDD+ Pilot Projects in Tanzania - Wildlife Conservation Society of Tanzania (WCST) – Piloting REDD in Pugu Kazimzumbwi Forests Reserves". Hentet 27.11.13, fra: <http://www.norway.go.tz/Global/Mid-Term%20Review%20WCST%20REDD%20Pilot.pdf>
- Deloitte (2012c). "Mid-term Review Report of Nine NGO REDD+ Pilot Projects in Tanzania - World Wide Fund for Nature Tanzania Country Office (WWF TCO) – Enhancing Tanzanian Capacity to Deliver Short and Long Term Data on Forest Carbon Stocks across the Country". Hentet 27.11.13, fra: <http://www.norway.go.tz/Global/Mid-Term%20Review%20WWF%20REDD%20Pilot.pdf>

- Deloitte (2012d). "Mid-term Review Report of Nine NGO REDD+ Pilot Projects in Tanzania – Tanzania Forest Conservation Group (TFCG) – Making REDD work for Communities and Forest Conservation in Tanzania". Hentet 01.05.14, fra: <http://www.tfcg.org/pdf/Deloitte%20Review%20TFCG%20Report%20FINAL.pdf>
- Deloitte (2012e). "Mid-term Review Report of Nine NGO REDD+ Pilot Projects in Tanzania – Mpingo Conservation and Development Initiative (MCIDI) – Combining Reduced Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD), Participatory Forest Management (PFM) and Forest Stewardship Council (FSC) Certification in South Eastern Tanzania. Hentet 01.05.14, fra: <http://www.norway.go.tz/Global/Mid-Term%20Review%20MCIDI%20REDD%20Pilot.pdf>
- Deloitte (2012f). "Mid-term Review Report of Nine NGO REDD+ Pilot Projects in Tanzania – Jane Goodall Institute (JGI) – Building REDD Readiness in the Masito Ugalla Ecosystem Pilot Area in Support of Tanzania's National REDD Strategy". Hentet 01.05.14, fra: <http://www.norway.go.tz/Global/Mid-Term%20Review%20JGI%20REDD%20Pilot.pdf>
- Deloitte (2012g). "Mid-term Review Report of Nine NGO REDD+ Pilot Projects in Tanzania – TaTEDO – Community-Based REDD Mechanisms for Sustainable Forest Management in Semi-Arid Areas". Hentet 01.05.14, fra: http://www.tatedo.org/wp-content/uploads/bsk-pdf-manager/53_Deloitte-Review-TaTEDO-report-130812-final.pdf
- Deloitte (2012h). "Mid-term Review Report of Nine NGO REDD+ Pilot Projects in Tanzania – African Wildlife Foundation (AWF) – Advancing REDD in the Kolo Hills Forests". Hentet 01.05.14, fra: <http://www.norway.go.tz/Global/Mid-Term%20Review%20AWF%20REDD%20Pilot.pdf>
- Deloitte (2012i). "Mid-term Review Report of Nine NGO REDD+ Pilot Projects in Tanzania - CARE International in Tanzania – HIMA Piloting REDD in Zanzibar through Community Forest Management". Hentet 01.05.14, fra: <http://www.norway.go.tz/Global/Mid-Term%20Review%20CARE%20REDD%20Pilot.pdf>
- Deloitte (2012j). "Mid-term Review Report of Nine NGO REDD+ Pilot Projects in Tanzania – Wildlife Conservation Society (WCS) – Reduced Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD) Readiness in Southwest Tanzania". Hentet 01.05.14, fra: <http://www.norway.go.tz/Global/Mid-Term%20Review%20WCS%20REDD%20Pilot.pdf>
- Deloitte (2012k). "Mid-term Review Report of the Climate Change Impacts, Adaptation and Mitigation (CCIAM) research and capacity building programme". Hentet 06.05.14, fra: http://www.umb.no/statisk/noragric/CCIAM/cciam_midterm_review_report_final_100812_v3.pdf

- Den norske ambassaden i Dar es Salaam (2012). "Agreement between the government of the United Republic of Tanzania and The Norwegian Ministry of Foreign Affairs, regarding development cooperation concerning Empowering communities through training on Participatory Forest Management, REDD+ and climate change initiatives". Hentet 11.05.14, fra: <http://www.norway.go.tz/Global/Agreement%20regarding%20REDD%20FTI%20Omotonyi.pdf>
- Den norske ambassaden i Dar es Salaam (2013). "Comments on NICFI real-time evaluation". Upublisert høringsbrev til Norads evalueringsrapport: "Real-Time Evaluation of Norway's International Climate and Forest Initiative – Contribution to Measurement, Reporting and Verification". Høringsuttalelse.
- Den norske ambassaden i Genève (2011). "UN-REDD - Norges skogsatsing". Hentet 18.11.13, fra: <http://www.norway-geneva.org/unitednations/other/UN-REDD---Norges-skogsatsning/#.UonT1xZcqvs>
- Division of Environment (2007). *National Adaptation Programme of Action (NAPA)*. Dar Es Salaam: Vice President's Office.
- Division of Environment (udatert). "Tanzania's National REDD-Readiness Programme". Hentet 02.05.14, fra: <http://www.taccire.suanet.ac.tz/xmlui/bitstream/handle/123456789/61/Public%20-%20Participatory%20Forest%20Management%20TZA%20Thinkpiece.pdf?sequence=1>
- Dye, Thomas R. (2011). *Understanding Public Policy*. Boston: Longman.
- Edwards, Karen; Lukumbuzya, Kahana og Kajembe, George (2012). "REDD+ Capacity Needs Assessment in Tanzania - Policy Brief". Hentet 06.05.14, fra: <http://www.un-redd.org/UNREDDProgramme/CountryActions/Tanzania/tabid/1028/language/en-US/Default.aspx>
- Ernst, Ralf (2012) "Tanzania Conducts Comprehensive REDD+ Capacity Needs Assessment". Hentet 06.05.14, fra: http://www.un-redd.org/Newsletter34/Tanzania_Comprehensive_Assessment/tabid/106733/Default.aspx
- Fermann, Gunnar (2013). *Utenrikspolitikk og norsk krisehåndtering*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk
- Finansdepartementet (2013). "Budsjettspørsmål. Svar på spm. 502 fra Finanskomiteen/ Fremskrittspartiets fraksjon av 12. okt 2012 Vedr. REDD+ i Tanzania". Hentet 11.05.14, fra: <http://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2013/Budsjettsporsmal/Bevilgningssporsmal/Fremskrittspartiet502/?all=true&parti=fremskrittspartiet#hopp>
- Forest Carbon Partnership Facility (2013). "REDD Readiness Progress Fact sheet". Hentet 05.05.14, fra: <http://forestcarbonpartnership.org/sites/fcp/files/2013/Nov2013/REDD%20Readiness%20Progress%20Fact%20Sheet.docx%20November%202013.pdf>

- Gapare, Nelson og William, Christopher (2013). "Final Evaluation Of The Un-Redd Tanzania National Programme Final Report". Hentet 08.05.13, fra: http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/oed/docs/UNJPURT238UNJ_2013_ER.pdf
- Gedde-Dahl, Siri (2013). "Presidentens menn overtok, norske bistandspenger forsvant". *Aftenposten.no* 06. juni. Hentet 10.05.14, fra: http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/-Presidentens-menn-overtok_-norske-bistandspenger-forsvant-7249364.html#.U25t114XC4r
- Gourevitch, Peter (1978). "The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics". *International Organization*, 32 (4), s. 881-912.
- Hill, Christopher (2003). *The changing politics of foreign policy*. New York: Palgrave Macmillan
- Indufor (2013). "Mid-Term Review of the Norwegian Funded MRV Research Project in Tanzania – Report". Hentet 07.05.14, fra: <http://www.norway.go.tz/PageFiles/685358/A13-10557%20Report%20-%20MTR%20of%20Norwegian%20funded%20MRV%20Research%20Project%20Tanzania%20-%20Final%203Sept2013.pdf>
- Instruks for Direktoratet for utviklingssamarbeid (NORAD) (2004). Hentet 30.11.13, fra: <http://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2004-03-26-576>
- International Foundation for Electoral Systems (2014). "United Republic of Tanzania". Hentet 02.05.14, fra: <http://www.electionguide.org/countries/id/211/>
- Kaijage, Erneus og Kuhanwa, Zainab (2013). "TANZANIA - Mapping REDD+ Finance Flows 2009-2012". Hentet 07.05.14, fra: http://www.forest-trends.org/documents/files/doc_4168.pdf
- Klima- og miljødepartementet (2013a). "Ambisiøs videreføring av norsk klima- og skogsatsing". Pressemelding 08.11.2013. Hentet 11.05.14, fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kld/pressepenter/pressemeldinger/2013/ambisios-videreforing-av-norsk-klima--og.html?id=745308>
- Klima- og miljødepartementet (2013b). "Tanzania". Hentet 28.05.14, fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kld/kampanjer/regjeringens-klima--og-skogprosjekt/hvem-er-vare-samarbeidspartnere/tanzania.html?id=734163>
- Kvale, Steinar (2005). *Det kvalitative forskningsintervju*. Otta: Gyldendal Akademisk
- Kvale, Steinar og Brinkmann, Svend (2009). *Det kvalitative forskningsintervjuet*. Polen: Gyldendal Akademisk.
- Lash, Jonathan og Dyer, Georges (2014). "Norway's International Climate and Forest Initiative: A Strategic Evaluation". Hentet 30.05.14, fra: http://www.regjeringen.no/upload/MD/2011/vedlegg/klima/klima_skogprosjekt/LASH_Final_NICFI_EvaluationReport.pdf

- Lijphart, Arend (1971). "Comparative Politics and the Comparative Method". *The American Political Science Review*, 65 (3), s. 682-693.
- Lindhjem, Henrik; Aronsen, Ida; G. Bråten; Kirsten og Gleinsvik, Audun (2010). "Experiences with benefit sharing: issues and options for REDD-plus", Oslo/Stavanger: International Union for Conservation of Nature (IUCN)
- Meld. St. 14 (2010-2011). (2011). *Mot en grønnere utvikling*. Oslo: Utenriksdepartementet
- Miljødirektoratet (2013). "Alvorlige budskap fra FNs klimapanel". Hentet 02.12.13, fra: <http://www.miljodirektoratet.no/no/Nyheter/Nyheter/2013/September-2013/Alvorlige-budskap-fra-FNs-klimapanel/>
- Miljøverndepartementet (2012). "The Government of Norway's International Climate and Forest Initiative". Hentet 24.11.13, fra: http://www.regjeringen.no/upload/MD/2011/vedlegg/klima/klima_skogprosjektet/Infohefte__kos_nov2012.pdf
- Miljøverndepartementet (2013a). "Regjeringens klima- og skogprosjekt". Hentet 18.11.13, fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/tema/klima/klimaogskogprosjektet/bakgrunnsdokument.html?id=547202>
- Miljøverndepartementet (2013b). "Spørsmål og svar om klima- og skogprosjektet". Hentet 23.11.13, fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/kampanjer/regjeringens-klima-og-skogprosjekt/sporsmal--svar-om-klima--og-skogprosjekt.html?id=734172>
- Moses, Jonathon W. og Knutsen, Torbjørn L. (2007). *Ways of knowing: competing methodologies in social and political research*. New York: Palgrave Macmillan
- Nachmias, David (1980). *The Practice of Policy Evaluation*. New York: St. Martin's Press.
- NAFORMA (National Forestry Resources Monitoring And Assessment) (2012). "Trust Fund Agreement Between The Government Of Tanzania And The Food And Agriculture Organization Of The United Nations." Dar es Salam: Ministry of Natural Resources and Tourism.
- National REDD+ Task Force (2014). "National Projects" Hentet 15.05.14 fra: http://www.reddtz.org/?page_id=8
- Norad (2011a). "Real-Time Evaluation of Norway's International Climate and Forest Initiative. Contributions to National REDD+ Processes 2007-2010. Country Report: Tanzania, Evaluation Report 17/2010". Oslo: Evaluation Department.
- Norad (2011b). "Om Norad". Hentet 30.11.13, fra: <http://www.norad.no/no/om-norad>
- Norad (2013a). "Klima- og skoginitiativet". Hentet 18.11.13, fra: <http://www.norad.no/no/tema/klima-milj%C3%B8-og-naturressurser/skoginitiativet>

- Norad (2013b). "Real-Time Evaluation of Norway's International Climate and Forest Initiative Contribution to Measurement, Reporting and Verification. Report 5/2013". Oslo: Evaluation Department.
- Norad (2013c). "Resultatbasert finansiering innen helse (RBF)". Hentet 29.04.14, fra: <http://www.norad.no/no/tema/helse/helsesystem/resultatbasert-finansiering>
- Norad (2013d). "Regelverk for klima- og skogsatsingen, kap. 166, post 73". Hentet 11.05.14, fra: http://www.norad.no/no/tilskudd/s%C3%B8k-st%C3%B8tte/_attachment/409092?_ts=142bd78e3ba
- NORDECO (Nordic Agency for Development and Ecology) og Acacia (2013). "National REDD+ Strategy Development and Implementation Process in Tanzania, Mid Term Review, Final Report". Hentet 26.11.13, fra: <http://www.norway.go.tz/Global/Final%20Report%20Mid%20Term%20Review%20of%20REDD%20Policy%20Project%2018-4-13.pdf>
- NORDECO (Nordic Agency for Development and Ecology) og Acacia (2014). "National REDD Policy Project Tanzania. End-of-project Review. Final Report". Hentet 08.05.14, fra: <http://www.norway.go.tz/PageFiles/713138/Final%20review%20report%20REDD%20Policy%20Project%2025-2-2014.pdf>
- Næsset, Erik og Eyden, Maarten van der (2012). "Henvendelse fra professor om datasituasjon i Tanzania". Epost, sendt 20.11.2012. Avsender: Universitetet for miljø- og biovitenskap. Hentet fra: OEP (Offentlig elektronisk postjournal).
- Ole Mathismoen (2013). "Derfor er en klimaavtale så vanskelig". *Aftenposten.no* 28. november. Hentet 01.12.13, fra: <http://www.aftenposten.no/meninger/kommentarer/Derfor-er-en-klimaavtale-sa-vanskelig---7383286.html>
- Parker, Charlie; Mitchell, Andrew; Trivedi, Mandar og Mardas, Niki (2009). *The little REDD+ Book. An updated guide to governmental and non-governmental proposals for reducing emissions from deforestation and degradation*. Oxford: Global Canopy Programme.
- Patton, Michael Quinn (1980). *Qualitative Evaluation and Research Methods*. California: Sage Publications.
- Personlig kommunikasjon, Norad-ansatt. 05.06.14. Informasjon gitt i mail med ansatt i Norad.
- Pileberg, Silje (2009). "Lyspunkt i skogen". Hentet 10.05.14, fra: <http://cicero.uio.no/webnews/index.aspx?id=11276>
- Pileberg, Silje (2010). "Made in Copenhagen". Hentet 10.05.14, fra: <http://www.cicero.uio.no/fulltext/index.aspx?id=7955&lang=no>
- Prior, Lindsay (2011). "Using Documents in Social Research". I *Qualitative Research 3rd Edition*, av Silverman, David (red). Cornwall: Sage

- Regjeringene i Tanzania og Norge (2008). ”Letter of Intent between The United Republic of Tanzania and The Kingdom of Norway on a Climate Change Partnership with a focus on reduced emission from deforestation”. Hentet 10.05.14, fra:
http://www.reddtz.org/other_docs/Letter_of_Intent_ClimateChangePartnership.pdf
- Riksrevisjonen (2013). ”Dokument 1 (2013–2014) Utenriksdepartementet”. Hentet 11.05.14, fra: http://www.riksrevisjonen.no/Rapporter/Documents/2013-2014/Dokument_1/UD.pdf
- Statsministerens kontor (2007). ”Tale til FNs klimakonferanse på Bali. Statsminister Jens Stoltenberg”. Hentet 01.12.13, fra:
<http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/smk/taler-og-artikler/2007/Tale-til-FNs-klimakonferanse-pa-Bali.html?id=493899>
- St.prp. nr.1 (2008-2009) (2008). *For budsjettåret 2009*. Oslo: Miljøverndepartementet.
- The REDD desk 2012. ”REDD in Tanzania”. Hentet 27.11.13, fra:
<http://theredddesk.org/countries/tanzania>
- The REDD desk (2013a). ”National Forest Policy (Tanzania)”. Hentet 26.11.13, fra:
<http://theredddesk.org/countries/actors/national-redd-task-force-tanzania>
- The REDD desk (2013b). ”National Climate Change Technical Committee (Tanzania)”. Hentet 26.11.13, fra: <http://theredddesk.org/countries/actors/national-climate-change-technical-committee-tanzania>
- The REDD desk (2013c). ”National Climate Change Steering Committee (Tanzania)”. Hentet 26.11.13, fra: <http://theredddesk.org/countries/actors/national-climate-change-steering-committee-tanzania>
- Trones, Kristin (2012). *Evaluering i teori og praksis*. Trondheim: Akademika forlag.
- Tvete, Berit Kristin (2013). ”Fem år med REDD+ i Tanzania – en halvfunn flaske?”. Epost sendt 13. Desember, 2013 til Post UD og Postmottak MD.
- UN (United Nations) (2002). ”Johannesburg Summit. United Republic of Tanzania. Country Profile”. Hentet 19.05.14, fra:
<http://www.un.org/esa/agenda21/natlinfo/wssd/tanzania.pdf>
- UNDP (United Nations Development Programme) (2008) ”Capacity Assessment Practice Note”. Hentet 07.05.14, fra:
<http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/capacity-development/capacity-assessment-practice-note/Capacity%20Assessment%20Practice%20Note.pdf>
- UNEP (United Nations Environment Programme) (2013). ”United Republic of Tanzania”. Hentet 20.11.13, fra: <https://na.unep.net/atlas/webatlas.php?id=276>

- UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change) (2008). "Report of the Conference of the Parties on its thirteenth session, held in Bali from 3 to 15 December 2007". Hentet 29.04.14, fra: <http://unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/eng/06a01.pdf>
- UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change) (2009). "Norwegian submission on MRV in AWG-LCA". Hentet 25.11.13, fra: http://unfccc.int/files/kyoto_protocol/application/pdf/norway090209b.pdf
- UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change) (2013a), "Background on the UNFCCC: The international response to climate change". Hentet 28.10.13, fra: http://unfccc.int/essential_background/items/6031.php
- UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change) (2013b). "Background". Hentet 15.11.13, fra: <https://unfccc.int/methods/redd/items/4547.php>
- UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change) (2013c). "Report of the Conference of the Parties on its nineteenth session, held in Warsaw from 11 to 23 November 2013. Addendum. Part two: Action taken by the Conference of the Parties at its nineteenth session". Hentet 10.05.14, fra: <http://unfccc.int/resource/docs/2013/cop19/eng/10a01.pdf#page=24>
- UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change) (2014). "Warsaw Framework for REDD-plus". Hentet 10.05.14, fra: <http://unfccc.int/methods/redd/items/8180.php>
- United Nations Climate Change Secretariat (2013). "Press Release". Hentet 13.03.14, fra: https://unfccc.int/files/press/news_room/press_releases_and_advisories/application/pdf/131123_pr_closing_cop19.pdf
- UN-REDD Programme (2009). "About REDD+". Hentet 30.05.14, fra: <http://www.un-redd.org/AboutREDD/tabid/102614/Default.aspx>
- UN-REDD Programme (udatert). "The Tanzania National Carbon Monitoring Centre (NCMC)". Hentet 05.05.14, fra: http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCkQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.unredd.net%2Findex.php%3Foption%3Dcom_dman%26task%3Ddoc_download%26gid%3D5910%26Itemid%3D53&ei=4qJnU4aaIaavygPg3YGACA&usg=AFQjCNEMHlo1169g144btjqxvM5hwgX1jA&sig2=eJ11bEcCPoUwb7xJSnMqFg&bvm=bv.65788261,d.bGQ
- Vice President's Office (2012a). "National Strategy For Reduced Emissions From Deforestation And Forest Degradation (REDD+)". Fra: <http://www.un-redd.org/UNREDDProgramme/CountryActions/Tanzania/tabid/1028/language/en-US/Default.aspx>
- Vice President's Office (2012b). "Establishing a National Carbon Monitoring Centre in Tanzania. Program Document. A proposal presentet to Royal Norwegian Embassy, Dar es Salaam, Tanzania". Dar es Salaam: Vice President's Office.

- Vice President's Office (2013). "National strategy for reduced emissions from deforestation and forest degradation". Hentet 09.05.14, fra:
http://www.reddtz.org/?publication=national-redd-strategy&wppa_open=1
- Vyamana, Vincent (2013). "Proceedings of the Validation Workshop: Road Map to a Reference Emission Level/Reference Level for Tanzania". Hentet 08.05.14, fra:
http://www.unredd.net/~unredd/index.php?option=com_docman&task=doc_details&Itemid=&gid=11926
- Weiss, Carol H. (1972). *Evaluation Research: Methods of Assessing Program Effectiveness*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Winter, Søren C. og Nielsen, Vibeke Lehmann (2010). *Implementering af politik*. Århus: Academica.
- Zahabu, E (2012). "Proceedings of the first Climate Change Impacts, Mitigation and Adaptation Programme Scientific Conference, 2012. Status of REDD+ Measurement, Reporting and Verification (MRV) System for Tanzania". Hentet 01.12.13, fra:
<http://www.taccire.suanet.ac.tz/xmlui/bitstream/handle/123456789/73/Status%20of%20REDD.pdf?sequence=1>

7. Appendiks

7.1 Oversikt over gjennomførte intervjuer og informanter.

Informant	Tilhørighet	Sted	Dato
Anonym	Utenriksdepartementet, den norske ambassaden i Dar es Salaam	Oslo	07.04.13
Anonym	Norad	Oslo	03.04.13
Anonym	Klima- og miljødepartementet, nr 1.	Oslo	04.04.13
Anonym	Klima- og miljødepartementet, nr 2.	Oslo (telefonintervju fra Trondheim)	24.04.13

7.2 Oversikt over REDD+ -pilotprosjekter i Tanzania

Samarbeidspartner	Prosjektnavn og varighet	Beskrivelse av prosjekt	Støtte i kr
Tanzania Conservation Group (TFCG)	Making REDD and the Carbon Market work for Communities and Forest Conservation / 2009 - 2013	Et sub-nasjonalt REDD pilotprosjekt med formål om å påvirke fattigdomsforebyggende arbeid gjennom reduksjon av avskoging og skogforringelse. Prosjektet sikter etter å generere rettferdige økonomiske insentiver fra det globale karbonmarkedet, blant samfunn som tilbyr en bærekraftig forvaltning eller bevarer tanzanianske skoger.	41 400 000,-
Mpingo Conservation and Development Initiative (MCDI)	REDD, PRM and FSC certification in South-Eastern Tanzania / 2010-2013	Et sub-nasjonalt REDD pilotprosjekt i nord-Tanzania, med et formål å styre en integrering av en ny kapitalflyt, fra klimakvoter under REDD med PFM og sertifisering av skog, for å benytte disse inntektene som en katalysator for å utvide bærekraftig skogforvaltning.	13 650 000,-
Jane Goodall Institute (JGI)	Building REDD readiness in the Masito Ugalla Ecosystem Pilot Area in Support of Tanzania's National REDD Strategy / 2010 – 2012	Et sub-nasjonalt REDD pilotprosjekt i vestlige Tanzania med et formål om å bygge bevissthet og forbedre mekanismer for lokalsamfunn og offentlige institusjoner, for å slik kunne administrere og dra nytte av REDD-relaterte forpliktelser og muligheter for økosystemet i Masito-Ugalla	19 320 000,-
Tanzania Traditional Energy Development and Environment Organization (TATEDO)	Community-Based REDD Mechanisms for Sustainable Forest Management in Semi-Arid Areas / 2010 – 2013	Et sub-nasjonalt REDD pilotprosjekt i Shinyanga rurale og Kahama distriktene med mål om å integrere REDD med urbefolkningen system, kalt "ngitili"	14 090 000,-
African Wildlife Foundation	Advancing REDD in the Kolo Hills Forests /	Et sub-nasjonalt REDD pilotprosjekt i nord-sentrale Tanzania som har som formål å støtte	14 430 000,-

(AWF)	2010 – 2012	målrettede lokalsamfunn og deres styresmakter for å forberede til deltakelse i frivillig og (når tilgjengelig) offisielle REDD markeder. Disse skal være basert på verdifulle, godt bevarte skogressurser og en effektiv felles skogforvaltning	
CARE International i Tanzania, i partnerskap med the Revolutionary Government of Zanzibar	HIMA – Piloting REDD in Zanzibar through Community Forest Management, 2010 – 2014	Målet med prosjektet er å redusere klimagassutslipp fra avskoging og skogforringelse i Zanzibar, samtidig som man skaper karboninntekter, og slik gi direkte og rettferdige insentiver til lokalsamfunnet for å bevare skogen på en bærekraftig	38 775 000,-
Wildlife Conservation Society (WCS)	Reduced Emissions from REDD Readiness in Southwest Tanzania, 2010–2014	Prosjektet arbeider med 52680 hektar med truet skog, sør i Tanzania. Målet bak prosjektet er å kartlegge endringer i avskoging, karbonbinding og utslipp, og hvilke drivkrefter som fører til avskoging	9 300 000,-
Worldwide Fund for Nature (WWF)	Enhancing Tanzanian Capacity to deliver Short and Long Term Data on Forest Carbon Stocks across the country, 2011-2013	Prosjektet har mål i å bidra til etableringen av et tanzaniansk nasjonalt karbonhandelssystem, som søker etter å redusere klimagassutslipp fra avskoging og skogforringelse, og slik dempe klimaforandringene	13 900 000,-
Wildlife Conservation Society of Tanzania (WCST)	Hifadhi Mapafu ya Dar es Salaam (HIMADA), som betyr “Bevaring av lungene til Dar es Salaam” NB: Avlyst etter 1 år pga korrupsjon	Formålet med prosjektet var å reversere inngrep og degradering av skogsreserver Pugu og Kisarawe, skape bevisstgjøring, bevaring av biologisk mangfold, planting av skogteiger, skogforvaltning, inntektsbringende aktiviteter og deltaende overvåking av karbon.	25 580 000,-

(Norad 2011: 70-71; Deloitte 2012b: 3; Deloitte 2012c: 3, egen oversettelse).

7.3 Plan for utvikling av REDD+ -kapasiteten i Tanzania

Plan for utvikling av REDD+ -kapasiteten i Tanzania, utformet av FNs REDD program og Ministry Of Natural Resources And Tourism, I Tanzania (Edwards et al. 2013: 6, egen oversettelse):

Capacity Development Plan (2012-2017) Outcomes

1. Ved utgangen av 2013 var målet å oppnå et høyt nivå av institusjonelle insentiver og mekanismer, som kan sikre funksjonelle og effektive institusjonelle ordninger for REDD+ på nasjonalt nivå, inkludert å forbedre protokollen og prosessene for aktørkonsultasjon.
2. Ved utgangen av 2013 skulle praktiske treningsmoduler være tilgjengelig med minst 3 opplærte undervisere, fra ulike sektorer, på regional og distriktsnivå.
3. Innen slutten av 2017, skal Tanzania som en nasjon ha etablert et fungerende selvstendig MRV-system for skogmåling, landbruk og karbonreferansenivå, inkludert dataprotokoll og insentiver til å motta data fra distriktene.

4. Innen slutten av 2017 skal minst 35 prosent av skogdekte distrikter i Tanzania ha utviklet en strategisk plan for nasjonalt REDD overvåking, som inkluderer blant annet PFM og REDD, inkludert en partnerstrategi og institusjonelle insentiver som sikrer tjenester til relevante miljøer;
5. Innen slutten av 2015, skal 35 prosent av lokalsamfunn i skogområder være klar over sine rettigheter rundt landsforvaltning, skoger og REDD+, og bli gitt en forbedret kontroll av landsbystyret.

7.4 The Warsaw Framework for REDD-plus

Beslutning	Beskrivelse
Vedtak 9/CP.19	Arbeidsprogram om resultatbasert finansiering, for å oppnå fullt gjennomslag for planlagt implementering fra tidligere klimakonvensjonsmøte: vedtak 1/CP.16, paragraf 70.
Vedtak 10/CP.19	Koordinering av støtte til implementering av aktiviteter knyttet til utslippsreducerende tiltak i skogsektoren hos utviklingsland. Dette punktet inkluderer også støtte til institusjonelle ordninger.
Vedtak 11/CP.19	Retningslinjer for nasjonale skogovervåkingssystemer
Vedtak 12/CP.19	Timing og hyppigheten for presentering av informasjon om hvordan sikkerhetsmekanismer, som nevnt i vedtak 1/CP.16, blir adressert og overholdt,
Vedtak 13/CP.19	Retningslinjer og prosedyrer for teknisk vurdering om foreslåtte REL og/eller RL for skog.
Vedtak 14/CP.19	Retningslinjer for MRV.
Vedtak 15/CP.19	Kartlegge drivkreftene for avskoging og skogforringelse

(UNFCCC 2014, egen oversettelse).