



**FOLKETINGET
STATSREVISORERNE**



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

**Januar 2021
– 9/2020**

**Rigsrevisionens beretning afgivet
til Folketinget med Statsrevisorernes
bemærkninger**

Klimabistand til udviklingslande

9/2020

Beretning om

klimabistand til udviklingslande

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2021

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18:

Statsrevisorerne fremsender med deres bemærkning Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Udenrigsministeren, ministeren for udviklingssamarbejde og klima-, energi- og forsyningsministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministrenes redegørelser.

På baggrund af ministrenes redegørelser og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i maj 2021.

Ministrenes redegørelser, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerne eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerne Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2020, som afgives i februar 2022..

Statsrevisorernes bemærkning tager udgangspunkt i denne karakterskala:

Karakterskala	
Positiv kritik	• finder det meget/særdeles positivt • finder det positivt • finder det tilfredsstillende/er tilfredse med
Kritik under middel	• finder det ikke helt tilfredsstillende
Middel kritik	• finder det utilfredsstillende/er utilfredse med • påpeger/understreger/henstiller/forventer • beklager/finder det bekymrende/foruroligende
Skarp kritik	• kritiserer/finder det kritisabelt/kritiserer skarpt/indskærper • påtaler/påtaler skarpt
Skarpeste kritik	• påtaler skarpt og henleder særligt Folketingets opmærksomhed på

**Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:**

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

Tlf.: 3337 5987
statsrevisorerne@ft.dk
www.ft.dk/statsrevisorerne

**Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:**

Rosendahls Lager og Logistik
Vandtårnsvej 83A
2860 Søborg

Tlf.: 4322 7300
distribution@rosendahls.dk
www.rosendahls.dk

ISSN 2245-3008
ISBN trykt 978-87-7434-698-2
ISBN online 978-87-7434-699-9

Statsrevisorernes bemærkning

Beretning om klimabistand til udviklingslande

Klimabistand har til formål at bistå udviklingslande med at reducere CO₂-udledning og tilpasse sig klimaforandringer. Danmarks klimabistand forventes fremover at udgøre en større andel af udviklingsbistanden, bl.a. fordi Danmark i Parisaftalen fra 2015 har forpligtet sig til at stille økonomiske resurser til rådighed for udviklingslandenes reduktions- og tilpæningsindsats.

I 2018 udgjorde klimabistanden 7,1 % af den samlede udviklingsbistand, der blev opgjort til i alt ca. 16,3 mia. kr. Klimabistanden tildeles dels gennem den øremærkede klimapulje, der forvaltes af Udenrigsministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet, dels gennem andre programmer, hvor klima udgør ét ud af flere formål. Udenrigsministeriet forvalter disse andre programmer, fx landeprogrammer med prioritetslande, bidrag til internationale organisationer, klimafonde og danske NGO'er.

Statsrevisorerne finder det utilfredsstillende, at Udenrigsministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet ikke i tilstrækkelig grad har sikret en præcis opgørelse af, hvor mange midler Danmark bruger på klimabistand til udviklingslande, og ikke i tilstrækkelig grad har målrettet klimabistanden mod at skabe størst mulig effekt.

Dette begrænser viden om, hvordan Danmark fremadrettet bedst bistår udviklingslande med at reducere CO₂-udledning og tilpasse sig klimaforandringer.

Statsrevisorerne bemærker:

- At Udenrigsministeriets metode til at opgøre klimabistanden giver et upræcist billede af omfanget af Danmarks klimabistand. Metoden har ført til, at klimabistanden er blevet overvurderet, fx i landeprogrammer, hvor klima udgør ét af flere mål, og er blevet undervurderet, fx ved at dele af bidragene til multilaterale organisationer ikke er medregnet.

Statsrevisorerne

15. januar 2021

Henrik Thorup
Klaus Frandsen
Frank Aaen
Britt Bager
Mai Mercado
Jesper Petersen

- At Udenrigsministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har understøttet målretning af den del af klimabistanden, som finansieres via klimapuljen, men at Udenrigsministeriet kun i begrænset omfang har opstillet mål for klima i andre programmer, hvor klima er et delformål.
- At Udenrigsministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har fulgt op på de klimarelaterede resultater og effekter af bistand tildelt fra klimapuljen. Udenrigsministeriet har dog for størstedelen af den øvrige klimabistand, hvor klima alene er et delmål, kun i begrænset omfang sikret en løbende og afsluttende opfølgning på klimarelaterede resultater og effekter.
- At der for den del af klimabistanden, hvor klima alene er et delmål, og hvor Udenrigsministeriet har forvaltningsansvaret, særligt er begrænset viden om resultater og effekter.

Indholdsfortegnelse

1. Introduktion og konklusion	1
1.1. Formål og konklusion	1
1.2. Baggrund	5
1.3. Revisionskriterier, afgrænsning og metode.....	9
 2. Opgørelse af klimabistand	 12
2.1. Udenrigsministeriets metode og proces til at opgøre klimabistand	13
2.2. Udenrigsministeriets opgørelse af klimabistand.....	17
 3. Målbild af klimabistand	 23
3.1. Målbild gennem retningslinjer	24
3.2. Grundlag for vurdering af forventet effekt.....	28
 4. Resultater og effekt af klimabistand	 31
4.1. Viden om resultater af klimabistand.....	32
4.2. Viden om effekt af klimabistand	36
4.3. Formidling af resultater og effekt af klimabistand til offentligheden	40
 Bilag 1. Metodisk tilgang.....	43
Bilag 2. Udvalgte programmer i undersøgelsen.....	50
Bilag 3. Ordliste.....	54

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til denne undersøgelse og afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

Rigsrevisionen har revideret regnskaberne efter § 2, stk. 1, nr. 1, jf. § 3 i rigsrevisorloven.

Beretningen vedrører finanslovens § 6. Udenrigsministeriet og § 29. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Udenrigsministeriet:

Kristian Jensen: juni 2015 - november 2016

Anders Samuelsen: november 2016 - juni 2019

Jeppe Kofod: juni 2019 -

Ministre for udviklingssamarbejde:

Ulla Tørnæs: november 2016 - juni 2019

Rasmus Prehn: juni 2019 - november 2020

Flemming Møller Mortensen: november 2020 -

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet:

Lars Christian Lilleholt: juni 2015 - juni 2019

Dan Jørgensen: juni 2019 -

Beretningen har i udkast været forelagt Udenrigsministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet, hvis bemærkninger er afspejlet i beretningen.

1. Introduktion og konklusion

1.1. Formål og konklusion

1. Denne beretning handler om den del af den danske udviklingsbistand, der har fokus på klima – den såkaldte klimabistand. Klimabistanden bruges på at hjælpe udviklingslande med at reducere deres CO₂-udledning og med at tilpasse sig de konsekvenser, der følger af klimaforandringer. Udviklingslandene er blandt de lande, der er mest berørte af klimaforandringernes konsekvenser. Den danske klimabistand forventes fremover at udgøre en øget andel af de statslige udgifter til udviklingsbistanden. Regeringen har i finansloven for 2020 og 2021 lagt op til at øge den grønne udviklingsbistand som første skridt i retning af, at klimaområdet i stigende grad vil udgøre et omdrejningspunkt i det danske udviklingssamarbejde.

I de seneste år har der på internationalt og nationalt plan været et øget politisk fokus på at styrke den globale reaktion på truslen fra klimaforandringer, hvilket bl.a. har resulteret i Parisaftalen, der blev vedtaget i 2015. Parisaftalen forpligter Danmark til at stille økonomiske resurser til rådighed med henblik på at hjælpe udviklingslandene med at reducere deres CO₂-udledning og med at tilpasse sig klimaforandringerne. I *Verden 2030 – Danmarks udviklingspolitiske og humanitære strategi* fremgår det, at Danmark vil bistå udviklingslandene i at gennemføre deres tilpasnings- og reduktionsplaner som led i opfyldelse af i Parisaftalen. Denne opgave er kendetegnet ved ofte at udspille sig i en virkelighed med komplicerede processer påvirket af flere aktører og faktorer, hvilket betyder, at der er behov for risikovillighed og innovation.

Klimabistanden finansieres via en række finanslovskonti under Udenrigsministeriets ressort, herunder klimapuljen. Det er Udenrigsministeriet, der har ansvar for at forvalte udviklingsbistanden ud fra lov om internationalt udviklingssamarbejde (lov nr. 555 af 18. juni 2012). Når det gælder klimapuljen, har Udenrigsministeriet sammen med Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet ansvaret for at forvalte midlerne. Udenrigsministeriet gennemførte i 2015 en evaluering af klimapuljen, der dækkede perioden fra klimapuljens oprettelse i 2008 og frem til og med 2015. Evalueringsrapporten konkluderede, at det for flere indsatser endnu var for tidligt at vurdere, hvordan klimapuljens programmer havde bidraget til at realisere de overordnede effektmål, men at tiden var kommet til at fokusere indsatsen og lægge større vægt på at måle og dokumentere effekter.

Udviklingsbistand

Udviklingsbistand er en fællesbetegnelse for finansiell og teknisk støtte af forskellig art, som tildeles af velstillede lande til lande, der vurderes at have behov for støtte. Udviklingsbistanden finansierer det danske udviklingssamarbejde og udgjorde i 2018 0,7 % af BNI i overensstemmelse med FN's målsætning.

Parisaftalen

Parisaftalen er en international aftale inden for FN's klimakonvention UNFCCC, som blev indgået på COP21-klimakonferencen i Paris i 2015. Aftalen er underskrevet af 195 lande og forpligter de 171 lande, der har ratificeret aftalen, til at modvirke den globale opvarmning ved at begrænse udledningen af drivhusgasser (CO₂) gennem grøn omstilling, klimatilpasning og finansiering heraf.

Klimapuljen

Klimapuljen blev etableret i 2008 som en pulje på finansloven under udviklingsbistanden. Puljen har til formål at støtte klimaindsatser, der hjælper udviklingslande til at reducere udledning af CO₂ og til at tilpasse sig klimaforandringerne. Klimapuljen har fx finansieret et vandprogram i Uganda, der skal gøre befolkningen mere modstandsdygtig over for klimaforandringer.

2. Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i oktober 2019, da Rigsrevisionen på baggrund af områdets risici, stigende økonomiske væsentlighed og politiske fokus har fundet det relevant at undersøge, hvilken viden der er om klimabistandens omfang, og hvad der er kommet ud af den.

3. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Udenrigsministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet understøtter en gennemsigtig klimabistand, der er målrettet mod at skabe størst mulig effekt. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Understøtter Udenrigsministeriet, at det er gennemsigtigt, hvor mange penge der bruges på klimabistand?
- Understøtter Udenrigsministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet en målrettet klimabistand?
- Understøtter Udenrigsministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet opsamling af viden om klimabistandens resultater og effekt?



Hovedkonklusion

Udenrigsministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet understøtter kun i nogen grad en gennemsigtig klimabistand til udviklingslande, som er målrettet mod at skabe størst mulig effekt. Konsekvensen er, at de 2 ministerier har et begrænset grundlag for at vurdere, om Danmarks klimabistand bedst muligt bidrager til at hjælpe udviklingslande med at reducere deres CO₂-udledning og med at tilpasse sig klimaforandringer.

Udenrigsministeriet understøtter kun i nogen grad, at det er gennemsigtigt, hvor mange penge der bruges på klimabistand

Undersøgelsen viser, at Udenrigsministeriets metode til at opgøre klimabistanden er i overensstemmelse med OECD's vejledning i at tildele klimamarkører. I rapporteringen til FN beskriver Udenrigsministeriet sin metode til at opgøre klimabistanden. Opgørelsen af klimabistanden anvendes herudover i andre sammenhænge uden forbehold for eller beskrivelse af opgørelsesmetode, fx i den lovpligtige klimapolitiske redegørelse til Folketinget fra 2018.

Udenrigsministeriets metodevalg medfører, at en række aktiviteter, der ud fra programdokumentationen ikke vedrører klima, bliver talt med i klimabistanden. Det gælder særligt for de landeprogrammer og programmer om støtte til danske NGO'er, som Rigsrevisionen har gennemgået, hvor klima kun indgår som et delmål. Rigsrevisionen vurderer derfor, at Udenrigsministeriets metode giver et upræcist billede af omfanget for en væsentlig del af klimabistanden, og at ministeriet kan gøre mere for at understøtte en mere præcis opgørelse af klimabistanden til udviklingslandene og dermed fremme gennemsigtheden i klimabistanden i forhold til Folketinget og offentligheden.

Udenrigsministeriet er enig i, at ministeriets metode til beregning af klimabistanden er upræcis for større landeprogrammer og støtte til NGO'er. Ministeriet arbejder derfor på at få en mere finmasket metode og har igangsat pilotprojekter.

Udenrigsministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet understøtter målretning af klimapuljen, men Udenrigsministeriet understøtter kun i begrænset grad målretning af den øvrige klimabistand

Undersøgelsen viser, at Udenrigsministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet understøtter målretning af den del af klimabistanden, der er finansieret af klimapuljen. De 2 ministerier opstillede i 2016 retningslinjer for klimapuljen, som havde til formål at styrke den strategiske målretning af midler øremærket klima. Fx indeholder retningslinjerne en række principper for, hvilke typer effekt der ønskes støttet.

Verden 2030 - Danmarks udviklingspolitiske og humanitære strategi, som blev udviklet af den tidligere regering, udgør den generelle ramme for målretning af Danmarks udviklingsbistand. Rigsrevisionen konstaterer, at strategien kun i mindre grad angiver retning for prioriteringen af forskellige klimaindsatser i udviklingslandene. Udenrigsministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har sammen med 5 andre ministerier i september 2020 udarbejdet en strategi for den globale klimaindsats, der fremadrettet forventes at kunne forbedre grundlaget for målretning.

Valg af programmer

Undersøgelsen er baseret på en gennemgang af 38 udvalgte udviklingsprogrammer, som har fået støtte i perioden 2016-2018, og 15 programmer, som er afsluttet i 2018 eller 2019. De 38 udvalgte programmer er ikke repræsentative for den samlede klimabistand og kan derfor ikke generaliseres til hele populationen af programmer, der henregnes som klimabistand. De 38 udvalgte programmer udgør 47 % af den samlede rapporterede klimabistand i perioden 2016-2018. Programmerne er bl.a. udvalgt på baggrund af deres økonomiske væsentlighed.

Undersøgelsen viser, at Udenrigsministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet for de programmer, som Rigsrevisionen har gennemgået, følger ministeriernes retningslinjer, ved at der for de enkelte programmer er opstillet mål for programmerne. Rigsrevisionen konstaterer dog, at i de programmer i undersøgelsen, hvor klima alene er et delformål, indgår klima i begrænset omfang i de mål, som er opstillet, set i forhold til de beløb, der senere bliver rapporteret som klimabistand.

Udenrigsministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet understøtter i overvejende grad opsamling af viden om resultater og effekt af klimapuljen, men Udenrigsministeriet understøtter kun i begrænset grad opsamling af viden om resultater og effekt af den øvrige klimabistand

Undersøgelsen viser, at Udenrigsministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet monitorerer udviklingen i klimarelaterede resultater i den løbende opfølgning på klimapuljens programmer. Derimod viser undersøgelsen, at der for størstedelen af programmerne i den øvrige klimabistand, hvor Udenrigsministeriet alene har forvaltningsansvaret, og hvor klima oftest alene er et delmål, kun i begrænset omfang sker løbende og afsluttende opfølgning på klimarelaterede resultater.

Undersøgelsen viser samme billede i forhold til opfølgning på klimarelateret effekt, hvor programmer fra klimapuljen også i højere grad indeholder opfølgning på effekt af afsluttede programmer end programmer fra den øvrige klimabistand. Udenrigsministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet foretager dog ikke en tværgående opfølgning på de enkelte klimapuljeprogrammers effektindikatorer, hvilket der ellers blev lagt op til efter evalueringen af klimapuljen i 2015. Rigsrevisionen kan konstatere, at Udenrigsministeriets seneste tværgående evaluering, som har haft fokus på klimabistand, er evalueringen af klimapuljen fra 2015. Ministeriet har i 2019 og i 2020 igangsat 2 evalueringer om henholdsvis klimatilpasning og CO₂-reduktion, hvor både programmer inden for og uden for klimapuljen indgår. Resultaterne af disse evalueringer er ikke blevet offentliggjort endnu.

Rigsrevisionen vurderer, at den begrænsede viden om klimabistandens resultater og effekt særligt gør sig gældende for den del af klimabistanden, hvor klima alene indgår som ét ud af flere delmål. For disse programmer uden for klimapuljen er der i begrænset grad opstillet klimarelaterede mål. Dermed er der et begrænset grundlag at følge op på. Den begrænsede viden om klimarelaterede resultater og effekt betyder, at viden herom ikke i tilstrækkelig grad kan benyttes til fremadrettet at understøtte en mere målrettet klimabistand.

Resultater og effekt

Ifølge Udenrigsministeriets retningslinjer skal hvert program have fastsat mål for ønsket output og outcome i en resultatramme. Vi har oversat begreberne output og outcome til resultater og effekt. Resultater (dvs. output) er defineret som planlagte resultater, fx produkter eller ydelser, af et udviklingsprogramms indsatser, som skal føre til den ønskede effekt (dvs. outcome), fx øget kapacitetsopbygning, CO₂-reduktion eller klimatilpasning. Udenrigsministeriets retningslinjer opererer desuden med begrebet impact, der henviser til den langsigtede virkning.

1.2. Baggrund

4. Danmarks udviklingsbistand tildeles udviklingsprogrammer, der er rettet mod at gøre verden til et mere sikkert, frit, velstående, retfærdigt og bæredygtigt sted. Den del af udviklingsbistanden, der har fokus på klima, adresserer formål, der skal assistere udviklingslandene med at nedbringe udledningen af drivhusgasser og afhjælpe og afbøde konsekvenser af klimaforandringer, fx fødevaremangel og ekstremt vejr, hvor særligt udviklingslandene rammes hårdest og er dårligst forberedt til at stå imod. En del af denne klimabistand udgøres af programmer, der har klima som hovedformål. Klimapuljens midler er fx øremærket programmer, der har klima som hovedformål. Den øvrige del af klimabistanden udgøres af programmer, hvor klima typisk indgår som ét ud af flere formål.

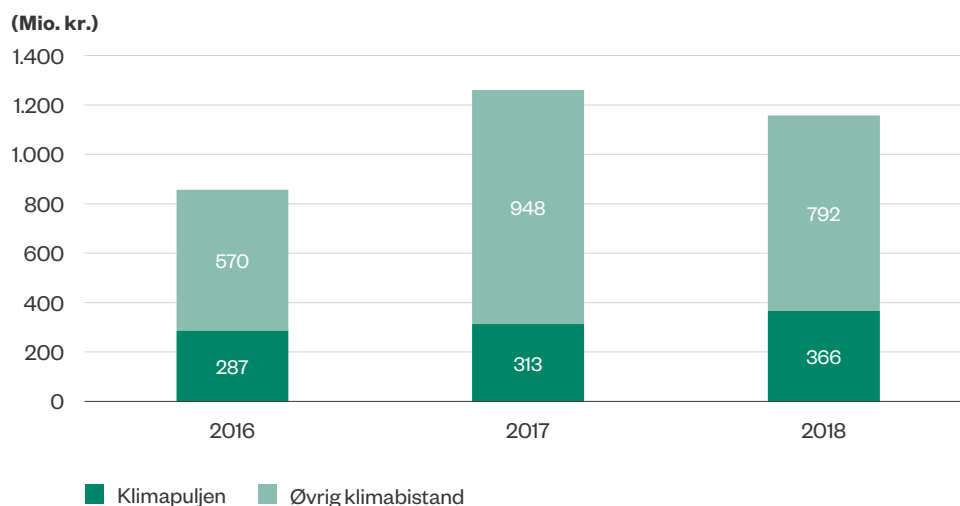
Klimabistanden tildeles bl.a. på baggrund af regeringsaftaler med et andet land. Danmark har aktuelt indgået aftaler om landeprogrammer med 12 prioritetslande. Fx har Danmark indgået en regeringsaftale med Uganda, der indebærer dansk støtte for samlet 945 mio. kr. i perioden 2018-2022. Støtten er bl.a. rettet mod at forbedre den ugandiske befolknings sundhed, uddannelse, vandforsyning samt tilpasning til klimaforandringer, og støtten udføres i samarbejde med ugandiske partnere fra civile samfundsorganisationer, den private sektor og offentlige institutioner.

Danmark tildeler også klimabistand til internationale organisationer. Danmark støtter bl.a. Det Internationale Agentur for Vedvarende Energi (IRENA) med 40 mio. kr. i perioden 2018-2021. Støtten har til hensigt at fremme bæredygtig vækst, udbredelse af vedvarende energi og langsigtet energiplanlægning i Sydøstasiens vækstøkonomier. Endvidere støtter Danmark klimaindsatser gennem en række multilaterale klimafonde, bl.a. den Grønne Klimafond og Fonden for de mindst udviklede lande.

Herudover bliver en del af klimabistanden kanaliseret gennem samarbejder med danske NGO'er. Danmark har aktuelt indgået samarbejdsaftaler med bl.a. Røde Kors, Folkekirkens Nødhjælp og WWF Verdensnaturfonden. Fx indgik Danmark i 2018 et samarbejde med Røde Kors på samlet 532 mio. kr. for perioden 2018-2021, hvor klimabistanden forventes at udgøre en betydelig del.

5. Figur 1 viser Udenrigsministeriets opgørelse af den danske klimabistand, som er blevet rapporteret i perioden 2016-2018.

Figur 1
Samlet klimabistand i perioden 2016-2018



Note: Opgørelsen af klimabistanden er baseret på tilsagnstal. Klimapuljen fremgår af finanslovskonto § 06.34. Øvrig klimabistand omfatter følgende finanslovskonti: § 06.32. Bilateral støtte, § 06.33. Støtte gennem danske NGO'er, § 06.35. Forskning og informationsaktiviteter, § 06.36. Multilateral støtte gennem FN, § 06.38. Partnerskaber for bæredygtig udvikling, § 06.39. Humanitær bistand og uden for § 06.3 primært IFU-investeringer.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Udenrigsministeriet.

Det fremgår af figur 1, at Udenrigsministeriet i 2016 opgjorde de samlede tilsagn til klimabistanden til 857 mio. kr. I 2017 blev klimabistanden opgjort til 1.261 mio. kr. og i 2018 til knap 1.158 mio. kr. I 2018 udgjorde klimabistanden 7,1 % af den samlede udviklingsbistand, der blev opgjort til 16,3 mia. kr.

Klimabistanden er samlet opgjort til ca. 3,3 mia. kr. for perioden 2016-2018. Klimapuljen har finansieret ca. 1 mia. kr., dvs. lidt under 1/3 af de 3,3 mia. kr. De resterende 2,3 mia. kr. af klimabistanden er blevet finansieret via andre finanslovskonti under udviklingsbistanden, der afholdes til programmer med bredere støtteformål. I disse programmer indgår klima som hovedmål eller som ét ud af flere formål.

Opgørelsen dækker den rapporterede klimabistand, hvilket omfatter midler til bilateral klimabistand i form af programmer med klimarelaterede formål integreret i landeprogrammer samt midler til klimaspecifik multilateral støtte i form af støtte til internationale organisationer, herunder klimaspecifikke kernebidrag. Den rapporterede klimabistand omfatter også midler til støtte til danske NGO'er gennem strategiske partnerskaber samt midler til DSIF- og IFU-investeringer og privatsektorinstrumenter.

Tilsagn

Et tilsagn er en aftale mellem Udenrigsministeriet og en partner, hvor Udenrigsministeriet forpligter sig til at give et bestemt beløb, mod at partneren implementerer et specifikt program eller et delement af et program.

Bilateral og multilateral bistand

Den bistand, der sendes direkte fra ét land til et andet, kaldes bilateral bistand, mens multilateral støtte går til organisationer. Kernebidrag til multilaterale organisationer går fx til FN's organisationer, Verdensbanken og EU.

DSIF og IFU

DSIF og IFU er selvejende statslige fonde, der modtager statslige midler fra udviklingsbistanden. DSIF yder lån til bæredygtige infrastrukturprojekter inden for sektorer som fx transport, energi, vand og sanitet. IFU tilbyder rådgivning og risikovillig kapital til virksomheder, der ønsker at gøre forretning i udviklingslande. Begge fonde forvaltes anderledes end øvrige bilaterale indsatser.

Opgørelsen dækker ikke Danmarks kernebidrag til multilaterale organisationer, som ikke har klima som hovedformål. Disse ikke-klimaspecifikke kernebidrag medtælles ikke i Udenrigsministeriets rapporterede klimabistand, selv om de kan have et betydeligt klimaindhold. Udenrigsministeriet har beregnet klimaandelen af disse kernebidrag til at udgøre 921 mio. kr. for perioden 2016-2018.

Regler og retningslinjer

6. Grundlaget for Danmarks udviklingssamarbejde fremgår af lov om internationalt udviklingssamarbejde, hvor det bl.a. fremgår, at udviklingsministeren kan bevilge faglig og finansiel støtte til partnere i udviklingslande, herunder gennem relevante udviklingsaktører som multilaterale institutioner, internationale organisationer, multilaterale udviklingsbanker, globale fonde, internationale finansielle institutioner, folkelige organisationer og andre ikke-statslige aktører. Desuden forpligter lovens § 4 Udenrigsministeriet til at sikre åbenhed i forvaltningen af udviklingsbistanden.

Danmarks udviklingssamarbejde skal bl.a. bidrage til at opfylde internationale forpligtelser i henhold til Parisaftalen. De udviklede lande har først med Københavnserklæringen (2009) og siden med Parisaftalen (2015) forpligtet sig til at øge klimafinansieringen, så de fra 2020 til 2025 mobiliserer 100 mia. USD om året til udviklingslandene. Parisaftalen indeholder ikke en fordeling af, hvor meget de enkelte lande skal bidrage med, men forpligter ifølge artikel 9.1 Danmark til at stille økonomiske resurser til rådighed med henblik på at hjælpe udviklingslandene med at reducere deres CO₂-udledning og med at tilpasse sig til klimaforandringerne. Dette fremgår også af Verden 2030 – Danmarks udviklingspolitiske og humanitære strategi fra 2017.

7. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har, jf. lov om Klimarådet, klimapolitisk redegørelse og fastsættelse af nationale klimamålsætninger, siden 2014 været forpligtet til årligt at udarbejde en klimapolitisk redegørelse til Folketinget. Redegørelsen skal bl.a. indeholde en beskrivelse af og status for opfyldelsen af Danmarks internationale klimaforpligtelser, herunder forpligtelser fra Parisaftalen.

8. Udenrigsministeriet har udarbejdet en række retningslinjer for forvaltningen af det internationale udviklingssamarbejde, der skal understøtte en effektiv forvaltning af de enkelte udviklingsprogrammer med henblik på at sikre, at programmerne bidrager til at opnå de mål for dansk udviklingssamarbejde, der er fastsat i Verden 2030 – Danmarks udviklingspolitiske og humanitære strategi. Heriblandt er Guidelines for Programmes and Projects, der som udgangspunkt skal følges af alle programmer under udviklingsbistanden. Udenrigsministeriet har også udarbejdet mere specifikke retningslinjer, der gælder for støtten til danske NGO'er. Udenrigsministeriet har desuden sammen med Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet udarbejdet Guiding principles for Climate Envelope, der skal følges for programmer, som er finansieret af klimapuljen. Fælles for retningslinjerne er, at forvaltningsprocessen kan opdeles i en identifikations-, formulerings-, implementerings- og afslutningsfase. Disse faser skal tilsammen sikre, at programmer, der tildeles støtte, målrettes i overensstemmelse med strategi og retningslinjer, og at der løbende og afslutningsvist følges op på, om programmerne bidrager til at skabe resultater og størst mulig effekt inden for formålet.

Københavnserklæringen

På det internationale klimatopmøde i København 2009 forpligtede de udviklede lande sig til at øge mobiliseringen af finansiering til udviklingslandenes arbejde med CO₂-reduktion og klimatilpasning, så mobiliseringsmålet fra og med 2020 samlet var på 100 mia. USD om året. Parisaftalen fra 2015 har understreget denne forpligtelse ved at indskrive den i artikel 9.1.

OECD's håndbog for fastsættelse af klimamarkører

Håndbogen er en vejledning i at fastsætte klimamarkører, også kaldet Rio-markører, blandt OECD's 36 medlemslande, herunder Danmark. Håndbogen skal være med til at sikre en gennemsigtig opgørelse af, i hvor høj grad klimaindsatser er integreret i udviklingsbistanden.

Udenrigsministeriet vurderer på baggrund af dokumentationen for de enkelte programmer, om og i hvilken grad programmet indeholder mål, der adresserer klimaforandringer. Vurderingerne foretages ud fra OECD's håndbog for fastsættelse af klimamarkører og udgør grundlaget for Udenrigsministeriets afrapportering af den samlede danske klimabistand til relevante internationale institutioner.

9. Figur 2 viser retningslinjernes krav til centrale forvaltningsprocesser på tværs af de forskellige typer af programmer, der indgår i undersøgelsen.

Figur 2**Forvaltningsprocesser for programmer i klimabistanden**

IDENTIFIKATION OG FORMULERING	OPGØRELSE	IMPLEMENTERING OG AFSLUTNING
Identifikation De overordnede temaer og udviklingsaftaler defineres. Programmet målrettes i overensstemmelse med strategien Verden 2030, landepolitikker eller klimapuljen. Formulering Programmet udvikles, partnere identificeres og de(n) konkrete udviklingsaftaler beskrives i programdokumentationen, der indeholder resultatrammen for de forventede resultater og effekter.	Klimamarkør Efter programmet er godkendt, får det tildelt en klimamarkør, hvis det på baggrund af programdokumentation vurderes at indeholde klimaformål. Klimabistand Programmets klimamarkør omregnes til et økonomisk estimat af, hvor stor en del af programmets budget der kan indregnes i klimabistanden.	Løbende opfølgning Overvågning og gennemgang af dokumentation og kommunikation af viden om resultater, effekter og læring. Afsluttende Endelig konsolidering af viden om opnåede resultater og effekter. Evaluerings Nogle programmer udtages til tværgående evaluering. Afrapportering Resultater og effekter offentliggøres på Openaid.dk.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Udenrigsministeriet.

Figur 2 viser processen for, hvordan programmer målrettes i identifikations- og formuleringsfasen, hvordan klimabistanden bliver opgjort, og hvordan der bliver fulgt op på programmerne og anvendelsen af klimabistanden i implementerings- og afslutningsfasen. Vi har valgt at behandle de 3 processer i henholdsvis kapitel 2 om opgørelse af klimabistand, kapitel 3 om målretning af klimabistand og kapitel 4 om resultater og effekt af klimabistand.

1.3. Revisionskriterier, afgrænsning og metode

Revisionskriterier

10. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Udenrigsministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet understøtter en gennemsigtig klimabistand, der er målrettet mod at skabe størst mulig effekt.

11. Undersøgelsens revisionskriterier er baseret på en række af de lovkrav og retningslinjer, der er stillet til udviklingsbistanden, og herudover specifikke retningslinjer og anbefalinger for den del, der er finansieret af klimapuljen. Kravene findes i love, internationale aftaler, strategier og retningslinjer, der tilsammen regulerer området. Der er ikke specifikke lovkrav for klimapuljen.

12. Kapitel 2 handler om, hvorvidt Udenrigsministeriet understøtter, at det er gennemsigtigt, hvor mange penge der bruges på klimabistand. Vi undersøger, om ministeriets metode til at opgøre klimabistand er i overensstemmelse med OECD's vejledning. Derudover undersøger vi, om ministeriets metode til beregning af klimabistand giver et så præcist billede som muligt af, hvor mange penge der går til klimabistand. Vi lægger til grund, at Udenrigsministeriet skal leve op til de principper om gennemsigtighed, der fremgår af lov om internationalt udviklingssamarbejde. Vi lægger desuden vægt på, at opgørelsen skal være så præcis som mulig og med præcisering af væsentlige metodiske forbehold, da opgørelsen indgår i rapporteringen til internationale myndigheder og til Folketinget og offentligheden.

13. Kapitel 3 handler om, hvorvidt Udenrigsministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet understøtter en målrettet klimabistand. Vi undersøger, om de 2 ministerier har retningslinjer, der sætter rammer for målretning af klimabistand. Desuden undersøger vi, om ministerierne har et grundlag for at kunne vurdere de forventede klimarelaterede resultater og effekten af de enkelte programmer, der er rapporteret som klimabistand. I kapitel 4 undersøger vi, om Udenrigsministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet understøtter opsamling af viden om resultater og effekt af klimabistanden. Herunder undersøger vi, om de 2 ministerier i den løbende og afsluttende opfølgning på klimabistandsprogrammer har fået viden om resultater og effekt af klimabistanden. Desuden undersøger vi, om Udenrigsministeriet har evalueret klimabistanden på tværs af programmer, samt om ministeriet har sikret formidling af resultater og effekt til offentligheden.

14. I kapitel 3 og 4 tager vi udgangspunkt i Udenrigsministeriets retningslinjer for forvaltningen af udviklingsbistanden og i de retningslinjer for klimapuljen, der er opstillet i fællesskab mellem de 2 ministerier, og undersøger, om retningslinjerne anvendes. Ifølge retningslinjerne skal alle programmer understøtte målene i Verden 2030 – Danmarks udviklingspolitiske og humanitære strategi. På baggrund af programdokumentationens forandringsteori og resultatramme skal det være klart, hvordan programmet vil bidrage til at nå målene, og der skal følges løbende og afsluttende op på, om resultatrammens mål for forventede resultater og effekter opnås. Udenrigsministeriets retningslinjer er afstemt med statens principper for effektiv tilskudsforvaltning, som er fastsat i Økonomistyrelsens vejledning om effektiv tilskudsforvaltning.

15. I kapitel 4 lægger vi desuden til grund, at Udenrigsministeriet har rapporteret, hvilke resultater og hvilken effekt der kommer ud af klimabistanden på hjemmesiden OpenAid.dk for derved at skabe gennemsigtighed i forvaltningen i tråd med lov om internationalt udviklingssamarbejde. Derudover lægger vi til grund, at Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet i de klimapolitiske redegørelser sikrer åbenhed om retning og fremdrift for Danmarks klimapolitik. Der er dog ikke direkte lovkrav om, at redegørelserne skal oplyse om fremdrift i resultater og effekt af klimabistanden.

Afgrænsning

16. Undersøgelsen er afgrænset til perioden 2016-2020. Med afgrænsningen ønsker vi at belyse de seneste års udvikling i klimabistanden efter Parisaftalens vedtagelse i 2015. Periodeafgrænsningen er desuden valgt med udgangspunkt i Udenrigsministeriets evaluering af klimapuljen fra 2015, der bl.a. konkluderede et behov for at fokusere indsatsen og lægge større vægt på at måle og dokumentere effekt.

Vi har afgrænset os fra at undersøge dele af den rapporterede klimabistand i perioden 2016-2018. For det første har vi afgrænset os fra at undersøge den rapporterede klimabistand, der er givet til Danidas privatsektorstøtter IFU og DSIF (252 mio. kr. i perioden 2016-2018). For det andet har vi afgrænset os fra at undersøge en del af støtten til internationale organisationer, der gives som klimaspecifikke kernebidrag, fx Fonden for de mindst udviklede lande. Derudover har vi afgrænset os fra den klimarelaterede støtte, der ikke rapporteres som klimabistand, og som ikke indgår i figur 1. Vi afgrænser os således fra at undersøge ikke-klimaspecifikke kernebidrag, som Danmark tildeler til internationale organisationer, fx FN, Verdensbanken og EU, der kan anvende pengene til forskellige formål, herunder også klimarelaterede formål. Udenrigsministeriet har valgt ikke at rapportere disse kernebidrag som klimabistand, på trods af at de kan indeholde væsentlige klimarelaterede formål. Disse typer af klimarelaterede programmer indgår derfor ikke i undersøgelsens udvalgte programmer. Afgrænsningerne skyldes, at disse typer af støtte forvaltes anderledes end den øvrige klimabistand, hvor Udenrigsministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet ikke har det samme ansvar i forhold til målretning og opfølgning på programmerne.

Metode

17. Undersøgelsen er baseret på en gennemgang af dokumenter samt møder med Udenrigsministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet. For at belyse problemstillinger på området har vi desuden i forundersøgelsen haft møder med relevante forskere og interesseorganisationer. Vi har gennemgået dokumenter i form af international og dansk lovgivning og strategier samt Udenrigsministeriets og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets interne retningslinjer og vejledninger af relevans for forvaltningen af udviklingsbistanden, herunder for klimapuljen. Vi har også gennemgået ministeriernes evalueringer af udviklingsbistanden fra den 1. januar 2016 til den 1. juni 2020.

18. På grund af COVID-19 har det ikke været muligt for os at besøge nogen af de udviklingslande, hvor de udvalgte udviklingsprogrammer er blevet implementeret eller afsluttet. Sådanne besøg skulle have bidraget med en dybere praktisk forståelse af de enkelte programmer og den kontekst, de udspiller sig i, men er ikke nødvendige for at dokumentere undersøgelsens resultater.

19. Vi har gennemgået materiale for 38 udvalgte programmer, som har fået en bevilling i perioden 2016-2018, der har været rapporteret til UNFCCC eller EU som klimabistand på baggrund af en tildelt klimamarkør, som markerer, at klima indgår som hoved- eller delformål. Vi har udvalgt 15 programmer, der er finansieret af klimapuljen, og 23 programmer, der er finansieret af den øvrige klimabistand.

Vi har lagt særlig vægt på følgende kriterier i udvælgelsen af programmer:

- at opnå høj økonomisk væsentlighed ved at medtage de programmer, som indgår i klimabistanden med de største programbudgetter, og hvor flest krav fra retningslinjerne i forhold til målretning og opfølgning skal følges
- at afdække forskellige former for støtte til programmer, herunder støtte til lande via landeprogrammer, internationale organisationer og danske NGO'er
- at afdække programmer, hvor klimarelaterede indsatser er henholdsvis hoved- og delformål, herunder både programmer fra klimapuljen og fra den øvrige klimabistand
- at afdække hele forvaltningsprocessen for programmer, fra identifikations- til afslutningsfasen.

De 38 udvalgte programmer er ikke repræsentative for den samlede klimabistand, da vi har afgrænset os fra flere programtyper inden for den rapporterede klimabistand samt fra den klimarelaterede støtte, der ikke rapporteres som klimabistand, jf. afsnittet afgrænsning. Det medfører, at resultater fra vores gennemgang af de udvalgte programmer ikke kan generaliseres til hele klimabistanden. Samlet set har vi udvalgt programmer, der udgør 47 % af den rapporterede klimabistand i perioden 2016-2018. Vi har ud over de 38 programmer udvalgt 15 klimaprogrammer, som har afsluttet en bevillingsperiode i 2018 eller 2019, for at få et grundlag for at kunne vurdere ministeriernes forvaltning af afslutningsprocessen for klimabistanden.

20. Bilag 1 er en metodisk gennemgang, der indeholder mere information om vores udvælgelse af programmer. Bilag 2 indeholder en oversigt over alle udvalgte programmer. Bilag 3 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

21. Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, jf. bilag 1.

Udvalgte programmer

15 programmer er fra klimapuljen og har klima som hovedformål. 5 af disse er støtte til lande, og 10 er støtte til internationale organisationer. Klimapuljen tildeler ikke til NGO'er.

23 programmer er fra den øvrige klimabistand. Heraf er 9 støtte til lande, 4 er støtte til internationale organisationer, og 10 er støtte til danske NGO'er.

4 af de 23 programmer har klima som hovedformål. I de resterende 19 indgår klima som ét ud af flere delmål.

2. Opgørelse af klimabistand



Delkonklusion

Udenrigsministeriet understøtter kun i nogen grad, at det er gennemsigtigt, hvor mange penge der bruges på klimabistand.

Undersøgelsen viser, at Udenrigsministeriets metode til at opgøre klimabistanden er i overensstemmelse med OECD's vejledning i at tildele klimamarkører. Der er ingen internationale retningslinjer for, hvordan man omregner klimamarkører til kroner og øre. Udenrigsministeriet har valgt en metode, hvor ministeriet opgør hele tilsagnet som klimabistand, hvis programmet har klima som hovedformål, og halvdelen af tilsagnet, hvis programmet har klima som delmål. Flere lande anvender samme metode. Udenrigsministeriet rapporterer klimabistanden til EU årligt og til FN hvert andet år. I rapporteringen til FN beskriver Udenrigsministeriet sin metode til at opgøre klimabistanden. Opgørelsen af klimabistanden anvendes herudover i andre sammenhænge uden forbehold for eller beskrivelse af opgørelsesmetoden, fx i den lovpligtige klimapolitiske redegørelse til Folketinget fra 2018.

Undersøgelsen viser, at ud af de 38 programmer, Rigsrevisionen har gennemgået, indgår klima som hovedformål i 19 af programmerne. Rigsrevisionens vurdering af klimabistanden er for 18 ud af de 19 programmer den samme som Udenrigsministeriets. I de resterende 19 programmer, Rigsrevisionen har gennemgået, indgår klima som et delmål. Baseret på beskrivelsen i programdokumentationen for disse programmer er Rigsrevisionens vurdering af, hvor mange penge der går til klimabistand, betydeligt lavere end Udenrigsministeriets vurdering. Udenrigsministeriets metodevalg medfører, at en række aktiviteter, der ud fra programdokumentationen ikke vedrører klima, bliver talt med i klimabistanden. Det gælder særligt for landeprogrammer og for støtte til danske NGO'er, hvor klima kun indgår som et delmål.

Rigsrevisionen vurderer, at Udenrigsministeriets metode giver et upræcist billede af omfanget for en væsentlig del af klimabistanden. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Udenrigsministeriet kan gøre mere for at understøtte en mere præcis opgørelse af klimabistanden til udviklingslandene og dermed fremme gennemsigtigheden i klimabistanden.

Udenrigsministeriet er enig i, at ministeriets metode til at beregne klimabistanden er upræcis for større landeprogrammer og for støtte til NGO'er, hvilket for udvalgte programmer har ført til en overrapportering. Ministeriet har oplyst, at ministeriet arbejder på at få en mere finmasket metode og har igangsat pilotprojekter for at opnå dette. Desuden har ministeriet oplyst, at metodevalget på andre områder er med til at undervurdere klimabistandens omfang, bl.a. ved at kernebidrag til multilaterale organisationer ikke regnes med i klimabistanden.

22. Dette kapitel handler om, hvorvidt Udenrigsministeriet understøtter, at det er gennemslagskraftigt, hvor mange penge der bruges på klimabistand. Først har vi undersøgt, om Udenrigsministeriets metode til at opgøre klimabistanden er i overensstemmelse med OECD's vejledning. Dernæst har vi undersøgt, om Udenrigsministeriets metode til beregning af klimabistanden giver et så præcist billede som muligt af, hvor mange penge der går til klimabistand. Undersøgelsen tager afsæt i de principper om åbenhed og gennemslagskraft, der fremgår af lov om internationalt udviklingssamarbejde.

2.1. Udenrigsministeriets metode og proces til at opgøre klimabistand

23. Vi har undersøgt, om Udenrigsministeriets metode til at opgøre klimabistanden er i overensstemmelse med OECD's vejledning. Vejledningen er en håndbog i at tildele klimamarkører, også kaldet Rio-markører. Vejledningen skal bl.a. være med til at sikre en gennemslagskraftig opgørelse af, i hvor høj grad klimaindsatser er integreret i udviklingsprogrammer. Danmark er ikke forpligtet til at følge vejledningen. Udenrigsministeriet skal rapportere til EU og FN, hvor meget Danmark bruger på klimabistand.

24. OECD har udformet klimamarkørerne til at indikere graden af integration af klimamål i udviklingsbistanden, og klimamarkørerne er således ikke designet til at beregne nøjagtige støttebeløb. OECD's vejledning kan altså alene bruges til at vurdere klimaindholdet af et udviklingsprogram og skal således suppleres med en metode til at omregne, hvad det svarer til i klimabistand. Der er ingen internationale retningslinjer for, hvordan klimaandelen af specifikke programmer skal kvantificeres, og derfor er der stor forskel på de enkelte landes praksis. Udenrigsministeriet har valgt en metode, hvor ministeriet kobler OECD's klimamarkører med såkaldte klimakoefficienter, der bruges til at kvantificere de udviklingsmidler, der bidrager til at opfylde klimamål. Metoden er vist i tabel 1.

Klimamarkører

OECD's klimamarkører er opkaldt efter de 3 Rio-konventioner, hvorfor markørerne benævnes Rio-markører. Markørerne er udviklet til at spore integreringen af de 3 Rio-konventioner i udviklingsbistanden, herunder klimakonventionen.

FN's Klimakonventions regler for rapportering

Det er UNFCCC's regler for rapportering, der er udgangspunkt for Udenrigsministeriets rapportering af klimabistand. Disse suppleres med OECD's statistiske regler og standarder.

Tabel 1**Udenrigsministeriets metode til at kvantificere klimabistand**

Klimamarkør/ Rio-markør	Aktivitet	Klimakoefficient
2	En aktivitet, hvor klima er hovedformålet	100 %
1	En aktivitet, hvor klima er et væsentligt og udtrykkeligt angivet mål, men ikke hovedformålet	50 %
0	En aktivitet, der ikke i væsentlig grad sigter mod at opfylde Rio-konventionernes klimamålsætning	0 %

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af OECD's DAC Rio Markers for Climate Handbook og oplysninger fra Udenrigsministeriet.

Det fremgår af tabel 1, at for aktiviteter, der har klima som hovedformål, opgør Udenrigsministeriet hele aktivitetens budget som klimabistand, mens ministeriet opgør halvdelen af budgettet, når aktiviteten har klima som delmål, og 0 % af budgettet, når aktiviteten ikke i væsentlig grad sigter mod at adressere klimaforandringer. Udenrigsministeriet har oplyst, at fordelene ved denne metode bl.a. er, at den er relativt billig at administrere. Desuden er det ministeriets forventning, at en klimakoefficient på 50 % for programmer med klimamarkør 1 i nogle tilfælde vil blive tildelt programmer, hvor klimaindholdet er større end 50 % af budgettet, og i nogle tilfælde vil blive tildelt programmer, hvor klimaindholdet er mindre end 50 % af budgettet, og at det således nogenlunde vil gå lige op.

Danmark er ikke alene om at benytte denne metode. Der er således flere lande, der bruger en klimakoefficient på 50 %. Der er også lande, der bruger en lavere eller en højere procentsats, lande, der bruger klimakoefficienter på et kontinuum fra 0 % til 100 %, og lande, der benytter deres egen vurderingsmetode.

25. Udenrigsministeriet skal hvert år til EU og hvert andet år til FN rapportere, hvor meget af udviklingsbistanden Danmark bruger på klima. Det sætter rammen for Udenrigsministeriets proces i forhold til at vurdere klimaandelen i udviklingsprogrammerne, omregne det til klimabistand og udarbejde rapporter. Processen er vist i figur 3.

Figur 3**Proces for opgørelse af klimaandel i nye tilsagn og for rapportering**

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Udenrigsministeriet.

Det fremgår af figur 3, at Udenrigsministeriet vurderer klimaandelen af et udviklingsprogram, efter det er blevet godkendt. Vurderingen foretages af den sagsbehandler, der har været med til at skrive programdokumenterne. Når sagsbehandleren opretter et tilsagn på programmet i ministeriets programdatabase, udfylder sagsbehandleren en række oplysninger, herunder programmets klimamarkører. Udenrigsministeriet har oplyst, at sagsbehandleren anvender OECD's vejledning som grundlag for tildelingen af klimamarkører, og at ministeriet ikke selv har nedfældet yderligere retningslinjer herfor.

Det fremgår desuden af figuren, at klimavurderingen bliver kvalitetssikret af en ekstern konsulentvirksomhed. Kvalitetssikringen foretages på alle de tilsagn, der er givet året forinden, og som har fået tildelt en klimamarkør af Udenrigsministeriet. Kvalitetssikringen gennemgår også tilsagn, der ikke har fået tildelt en klimamarkør, men som formodes at kunne være berettiget til en markør. Kvalitetssikringen baseres på samme metodetilgang som Udenrigsministeriets.

26. Vi har gennemgået kvalitetssikringsrapporterne for perioden 2016-2018, hvor rapporter er baseret på OECD's vejledning. I rapporter er der angivet forklaringer på tildelingen af klimamarkører til de gennemgåede programmer, og OECD's vejledning anvendes her som argumentationsgrundlag. Det fremgår desuden af alle 3 rapporter, at den eksterne konsulentvirksomhed har ændret klimamarkørerne i mere end halvdelen af de gennemgåede tilsagn. Nogle klimamarkører ændres til en højere markør andre til en lavere. Udenrigsministeriet skal i klimamarkeringen også vurdere, om der er tale om en tilpasningsindsats eller en CO₂-reducerende indsats. En del af de ændringer, der foretages af kvalitetssikringen, er ændringer mellem disse 2 typer indsatser. Dvs. en indsats, Udenrigsministeriet havde vurderet som værende CO₂-reducerende, ændrer konsulentvirksomheden til en indsats målrettet mod klimatilpasning og omvendt. Konsulentvirksomhedens forslag til ændringer i klimamarkører bliver gennemgået af Udenrigsministeriet og efterfølgende rettet i ministeriets programdatabase, hvorefter ministeriet sender statistiske data til OECD.

Udbetalinger

Udbetalinger er det beløb, Udenrigsministeriet reelt udbetaler til partneren. Hvis partneren ikke bruger alle pengene, tilbagebetales restbeløbet ved afslutningen af programmet. Der korrigeres ikke for eventuelle tilbagebetalinger i de internationale rapporteringer af udbetalt klimabistand.

Efter kvalitetssikringen af klimamarkører forberedes rapporteringen af klimabistand til EU (og hvert andet år til FN). Det er i denne proces, at Udenrigsministeriet ved hjælp fra eksterne konsulenter anvender klimakoefficienter til at beregne klimabistanden på baggrund af de tildelte klimamarkører. Udenrigsministeriet rapporterer både klimabistand i form af tilsagn og udbetalinger. Beregningen af udbetalinger følger samme metode som for tilsagn.

Udenrigsministeriet har oplyst, at ministeriet udarbejder opgørelsen til FN på baggrund af FN's klimakonventions rapporteringsregler og standarder. En gennemgang af den seneste rapport til FN viser, at Udenrigsministeriet tydeligt beskriver den metode, ministeriet har anvendt til at opgøre klimabistanden. Opgørelsen af klimabistanden er desuden brugt i de offentliggjorte dokumenter Danmarks Klimafinansiering 2017 og Klimapolitisk Redegørelse 2018. I disse dokumenter er metoden for opgørelsen ikke beskrevet.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Udenrigsministeriets metode til at opgøre klimabistand er i overensstemmelse med OECD's vejledning. Vejledningen danner således grundlag for ministeriets tildeling af klimamarkører. Undersøgelsen viser, at Udenrigsministeriets eksterne kvalitetssikring har ændret klimamarkører i mere end halvdelen af de programmer, de har gennemgået.

Udenrigsministeriet kobler OECD's klimamarkører med klimakoefficienter, så ministeriet kan opgøre et beløb for klimabistanden. Flere lande anvender samme tilgang som Danmark. Udenrigsministeriet rapporterer den opgjorte klimabistand til EU hvert år og til FN hvert andet år. En gennemgang af den seneste rapport til FN viser, at Udenrigsministeriet redegør for sin metode til at opgøre klimabistanden. Udenrigsministeriets opgørelse af klimabistand er desuden brugt i de offentlige dokumenter Danmarks Klimafinansiering 2017 og Klimapolitisk Redegørelse 2018. Dokumenterne indeholder ikke oplysninger om den anvendte metode.

2.2. Udenrigsministeriets opgørelse af klimabistand

27. Vi har undersøgt, om Udenrigsministeriets metode til beregning af klimabistanden giver et så præcist billede som muligt af omfanget af klimabistanden.

28. Den Europæiske Revisionsret har i 2016 og igen i 2020 kritiseret Europa-Kommissionens metode til at opgøre klimaindholdet af det europæiske budget. Ifølge den Europæiske Revisionsret har metoden ført til, at det tildelte beløb til klimaindsatsen er blevet overvurderet. EU-Kommissionens metode er ligesom Udenrigsministeriets metode til at opgøre klimabistanden baseret på OECD's klimamarkører. EU-Kommissionen bruger en klimakoefficient på 40 % for aktiviteter med klimamarkør 1, hvilket dermed er lavere end den klimakoefficient, Udenrigsministeriet anvender. Derfor finder vi det relevant at undersøge, om opgørelsen af den danske klimabistand giver et så præcist billede som muligt af, hvor mange penge der bruges på klimaformål i udviklingsprogrammerne. Desuden tager vores undersøgelse udgangspunkt i § 4 i lov om internationalt udviklingssamarbejde. Det fremgår af loven, at Udenrigsministeriet skal sikre åbenhed i forvaltningen af udviklingsbistanden. Ifølge lovbemærkningerne er dette præciseret til, at der skal sikres størst mulig åbenhed med henblik på at sikre offentligheden adgang til relevant, rettidig og præcis information om forvaltningen af udviklingsbistanden.

29. Vi har gennemgået de 38 udvalgte udviklingsprogrammer. Vi har ligesom Udenrigsministeriet vurderet klimaandelen for de 38 programmer på baggrund af OECD's vejledning for tildeling af klimamarkører. Her har vi bl.a. lagt vægt på, at klimamarkørerne ifølge OECD skal tildeles på baggrund af det skriftlige programmateriale, der ligger til grund for godkendelsen af programmets bevilling, og at det heri skal være tydeligt beskrevet, hvordan programaktiviteten bidrager til at opfylde et specifikt klimamål. Til kvantificeringen af klimavurderingen har vi anvendt de samme klimakoefficienter som Udenrigsministeriet.

Vores gennemgang adskiller sig fra Udenrigsministeriets ved, at vi har anvendt en finmasket vurderingsmetode, når klimamarkørerne tildeles. Udenrigsministeriets tilgang er at tildele én klimamarkør til det samlede program, uanset om programmet er et mindre program med en enkelt partner eller et større program med flere partnere og delelementer. Vi har i stedet foretaget vurderingen ved at se på programmets delelementer og sat klimamarkørerne på hvert delelement. På den måde har vi så vidt muligt undladt at medregne de dele af programmet, hvor klimaelementet ikke er tilstrækkeligt beskrevet. Denne tilgang ligner de multilaterale udviklingsbankers principper for overvågning af klimabistand. For aftalerne med NGO'erne har vi vurderet klimaindholdet ud fra det materiale, som har været tilgængeligt for os, hvilket i nogle tilfælde har været budgetter og ansøgningsdokumenter for de enkelte delprojekter og i andre tilfælde budgetter og overordnede programbeskrivelser i rammeaftaler.

30. Eksemplet i tabel 2 viser forskellen på Udenrigsministeriets og vores metodetilgang i forhold til at tildele klimamarkører. Eksemplet vedrører programmet UPSIDE, der er en del af landeprogrammet i Uganda. UPSIDE er godkendt med et budget på 570 mio. kr., der udmøntes i årlige finansielle tilsagn i perioden 2017-2022.

Principper for overvågning af klimabistand

De multilaterale udviklingsbanker har udarbejdet fælles principper for overvågning af klimafinansiering. Et af principperne er, at det så vidt muligt kun er de klimarelevante dele af programmerne, der skal registreres.

Tabel 2

Udenrigsministeriets og Rigsrevisionens tildeling af klimamarkører til programmet UPSIDE, der er 1 af 2 temaer under landeprogrammet i Uganda

Udviklingsaftaler under UPSIDE	Budget for perioden 2018-2022	Formål som beskrevet i programdokument	Rigsrevisionens tildeling af klimamarkører	Udenrigsministeriets tildeling af klimamarkører
NURI (Formålet er dels at øge modstandsdygtigheden over for klimaforandringer, dels at fremme retfærdig økonomisk vækst)	Aktivitet 1 125 mio. kr.	Formålet er at øge landbrugsproduktion ved at fremme klimasmarte landbrugsteknikker	1	1
	Aktivitet 2 125 mio. kr.	Formålet er at bygge eller renovere infrastruktur og derved fremme landmændenes adgang til lokale markeder for landbrugsprodukter	0	
TMEA	60 mio. kr.	Formålet er at fremme handel	0	
Abi	230 mio. kr.	Formålet er at øge indkomst og beskæftigelse i landbruget	0	
Uallokerede midler	30 mio. kr.	X	0	

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af programdokumenter og en oversigt over Udenrigsministeriets tildeling af klimamarkører.

Det fremgår af tabel 2, at Udenrigsministeriet har foretaget klimavurderingen for hele UPSIDE, mens vi har foretaget klimavurderingen for de enkelte udviklingsaftaler. Det er kun udviklingsaftalen NURI, som vi vurderer, vedrører klima. Udviklingsaftalen er delt op i 2 store aktiviteter. For den aktivitet, vi har tildelt klimamarkør 1, er der i program-materialet et tydeligt link mellem programaktiviteten og NURI's mål om at øge modstandsdygtighed over for klimaforandringer, mens dette ikke er tilfældet for den anden aktivitet. Vi har givet klimamarkør 1, fordi klimatilpasning udgør et delmål i den pågældende aktivitet sideordnet med det andet delmål om at skabe økonomisk vækst. Desuden lægges der i aktiviteten vægt på at fremme ligestilling og integration af flygtninge. Klima indgår ikke i målopfølgningen for udviklingsaftalerne TMEA og Abi, hvorfor vi har tildelt dem klimamarkør 0. Udenrigsministeriet har oplyst, at flere af aktiviteterne under programmet UPSIDE i praksis vedrører klima, selv om dette ikke fremgår af programdokumentationen. Udenrigsministeriet har oplyst, at ministeriet fremadrettet vil arbejde på mere eksplicit at beskrive klimainsatsen i programdokumentationen.

Udenrigsministeriet har desuden oplyst, at UPSIDE er et godt eksempel på, hvordan større landeprogrammer, som er sammensat af flere delelementer, kan vurderes på en mere præcis måde. Udenrigsministeriet har oplyst, at ministeriet er enig i princippet om en mere finmasket vurderingsmetode, og at ministeriet arbejder på fremadrettet at foretage vurderingen på et mere detaljeret niveau, hvor det praktisk kan lade sig gøre.

Efter tildelingen af klimamarkører til de 38 udvalgte programmer har vi anvendt klimakoefficienter til at omregne klimavurderingen i kroner og øre. En stor del af klimaindsatsen er ligesom i eksemplet i tabel 2 flettet sammen med andre aktiviteter, der har andre udviklingsformål. Det kan derfor i nogle tilfælde være svært at opgøre, hvor mange penge der går til hvilke formål. Derfor findes der ingen metode til at udregne det præcise klimabistandsbeløb, hvilket betyder, at vores beregning ligesom Udenrigsministeriets beregning er et "bedste bud" på det reelle omfang af klimabistanden.

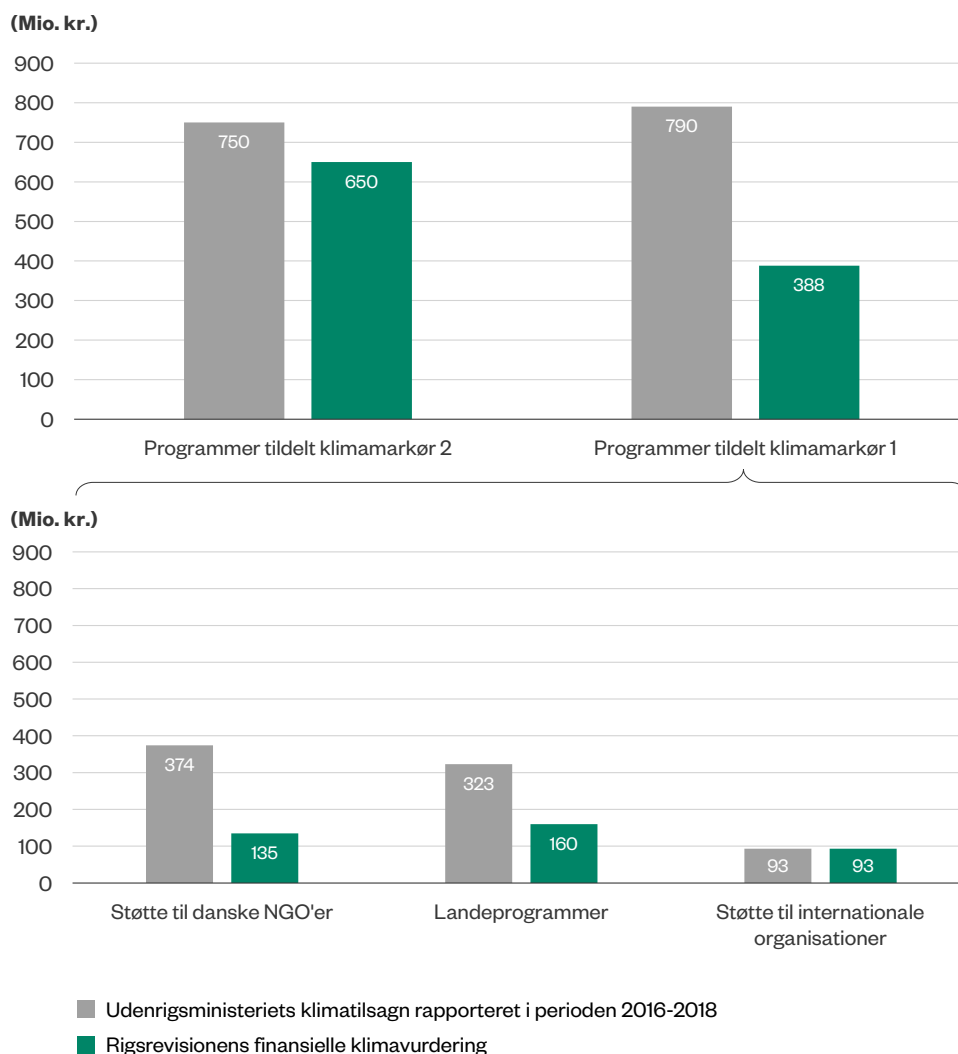
31. I figur 4 sammenligner vi Udenrigsministeriets rapportering af klimabistand med resultatet af vores finansielle klimavurdering af de 38 udvalgte programmer.

Udvalgte programmer

19 programmer med klimamarkør 2, dvs. hvor klima er hovedformål. Heraf er 15 fra klimapuljen og 4 fra den øvrige klimabistand.

19 programmer med klimamarkør 1, dvs. hvor klima er delmål. Alle 19 programmer er fra klimapuljen.

Figur 4
Udenrigsministeriets og Rigsrevisionens klimavurdering af 38 udvalgte programmer



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af en gennemgang af 38 udviklingsprogrammer, heraf 19 programmer, som Udenrigsministeriet har tildelt klimamarkør 2, og 19 programmer, som ministeriet har tildelt klimamarkør 1.

Durable Solutions Somalia

Formålet med programmet er at få internt fordrevne mennesker til at vende tilbage til de områder i Somalia, de er flygtet fra. Programmet sigter mod at gøre det attraktivt at vende tilbage ved at øge sikkerheden mod væbnede konflikter og ved at sikre adgang til basale services og mulighed for ordentlige levestandarder.

Det fremgår af figur 4, at for de programmer, som Udenrigsministeriet har tildelt klimamarkør 2, er vores og Udenrigsministeriets klimavurdering næsten ens. Forskellen på 100 mio. kr. kan henføres til et enkelt program Durable Solutions Somalia, hvor vi ikke mener, at det fremgår af programmateriale, at programmet vil bidrage til at øge befolkningens modstandsdygtighed over for klimaforandringer. Klimaforandringer er en del af problemet, men fremgår ikke som en del af forandringsteorien eller målene for programmet i Somalia. Det er derfor vores vurdering på baggrund af beskrivelsen i programdokumentet, at programmet bør tildeles klimamarkør 0.

Derudover fremgår det af figuren, at der er stor forskel på Udenrigsministeriets og vores vurdering af klimabistanden for de 19 programmer, som Udenrigsministeriet har tildelt klimamarkør 1. Udenrigsministeriet har i perioden 2016-2018 rapporteret 790 mio. kr. i klimabistand for de 19 programmer. Vurderet på beskrivelsen i dokumenterne har vi for de samme programmer vurderet klimabistanden til 388 mio. kr. Vores vurdering er altså betydeligt lavere end Udenrigsministeriets vurdering for disse 19 programmer.

Det fremgår også af figuren, hvordan forskellen i de 19 programmets klimavurderinger fordeler sig mellem programtyper. Udenrigsministeriets og vores klimavurdering er ens, når det gælder de programmer, som er baseret på samarbejder med internationale organisationer. Det er således i forhold til landeprogrammer og støtte til danske NGO'er, at forskellen i klimavurderingen ligger.

Et eksempel på et landeprogram, hvor forskellen på vores og Udenrigsministeriets klimavurdering er stor, er programmet i Sydsudan i perioden 2016-2018, der har et budget på 100 mio. kr. Programmet består af 4 udviklingsaftaler, heraf handler 2 om fredsofbygning, 1 om reintegration af børnesoldater i samfundet og 1 om fødevarer sikkerhed, hvor klimatilpasning indgår som et delmål. Udenrigsministeriet har tildelt klimamarkør 1 for hele programmet, mens vi har givet klimamarkør 1 til sidstnævnte udviklingsaftale. Som følge heraf har Udenrigsministeriet rapporteret 50 mio. kr. i klimabistand, mens vi vurderer klimaindholdet til at være 20 mio. kr., svarende til halvdelen af tilsagnet til den udviklingsaftale, der adresserer klimaforandringer.

Et eksempel på et NGO-samarbejde, hvor forskellen på vores og Udenrigsministeriets klimavurdering er stor, er den humanitære partnerskabsaftale med Røde Kors for 2017. Partnerskabsaftalen består af 8 delprogrammer i forskellige lande og en række temaindsatser. Udenrigsministeriet har foretaget sin klimavurdering på hele partnerskabet og har tildelt det klimamarkør 1 og har derfor rapporteret halvdelen af tilsagnsbeløbet for programmet som klimabistand, svarende til 57,5 mio. kr. Vi har derimod foretaget en vurdering af alle partnerskabets delprogrammer og temaindsatser ved at gennemgå beskrivelserne for de enkelte delprogrammer og temaindsatser. Vores vurdering er, at der ifølge det aftalemateriale, vi har taget udgangspunkt i, kun er ét delprogram i Mali og én temaindsats, der vedrører klima, hvilket medfører en betydeligt lavere samlet vurdering af, hvad der kan henregnes som klimabistand. Udenrigsministeriet har oplyst, at ministeriet er enig i, at den nuværende opgørelsesmetode ikke er hensigtsmæssig til at vurdere aftalerne med NGO'erne, og at det har ført til overrapportering for disse aftaler. Udenrigsministeriet har oplyst, at ministeriet fremadrettet vil bede NGO'erne om at rapportere det faktiske omfang af igangsatte klimaprojekter som input til Udenrigsministeriets beregning af klimabistanden.

32. Udenrigsministeriet har dog samtidig oplyst, at ministeriets metode medfører, at klimabistanden på andre punkter bliver undervurderet. Udenrigsministeriet har oplyst, at metoden bl.a. er baseret på en forventning om, at nogle programmer med klimamarkør 1 vil have et klimaindhold over 50 %, mens andre vil have et lavere. Af de 19 udvalgte programmer, vi har gennemgået, med en klimamarkør 1, har vi dog ikke set eksempler på programmer, hvor klimaindholdet var over 50 %. Derudover har Udenrigsministeriet oplyst, at en række programmer, som tildeles klimamarkør 0, godt kan have et klimaindhold, men hvor det ikke er tilstrækkeligt til en klimamarkør 1. Vi har ikke undersøgt indsatser, som ikke har været rapporteret som klimabistand, og kan derfor ikke vurdere størrelsen af det eventuelle klimarelevante indhold i disse indsatser.

Udenrigsministeriet har for så vidt angår aftalerne med NGO'erne i nogle tilfælde fravalgt at rapportere dem som klimabistand. Det er ikke gennemsigtigt, om frasorteringen er sket bevidst, når Udenrigsministeriet tildeler klimamarkører, eller om det skyldes en fejl. På baggrund af de eksempler, vi har set, har vi ikke kunnet identificere en systematik i, hvornår et program med klimaindhold ikke bliver rapporteret som klimabistand. Fx har Udenrigsministeriet ikke rapporteret partnerskabsaftalen med Røde Kors i 2016 som klimabistand, men ministeriet har rapporteret en tilsvarende partnerskabsaftale med Røde Kors i 2017.

Udenrigsministeriet har oplyst, at ministeriet i forhold til aftalerne med NGO'erne og andre store puljeordninger har igangsat et pilotforsøg med en mere finmasket vurderingsmetode, som udføres af organisationerne selv, der derefter rapporterer til ministeriet. Dette pilotforsøg gjaldt i 2018 de 2 største puljeordninger, CISU og FFU. Udenrigsministeriet har oplyst, at pilotforsøget fra 2019 også inkluderer aftalerne med Røde Kors og Folkekirkens Nødhjælp. Tilsagn til CISU og FFU indgår dog ikke i de programmer, som vi har set på.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Udenrigsministeriets metode til beregning af klimabistanden giver et upræcist billede af omfanget for en væsentlig del af klimabistanden.

Vores gennemgang af 38 udvalgte programmer viser, at Udenrigsministeriets metodevalg medfører, at en række aktiviteter, der ikke tilstrækkeligt klart er beskrevet som omhandlende klima, bliver talt med i klimabistanden. Det gælder for landeprogrammer og støtte til danske NGO'er, hvor klima kun indgår som et delmål.

For de 19 programmer med klimamarkør 1, dvs. hvor klima er et delmål, har metoden resulteret i, at klimabistanden er blevet overvurderet. Udenrigsministeriet har i perioden 2016-2018 rapporteret 790 mio. kr. i klimabistand, mens vi estimerer, at de 19 programmers klimaandel svarer til klimabistand på 388 mio. kr. Vores klimavurdering er altså betydeligt lavere end Udenrigsministeriets vurdering for disse programmer.

CISU og FFU

CISU er en sammenslutning af danske udviklingsorganisationer. På vegne af Danida forvalter CISU bl.a. Civilsamfundspuljen. I 2018 fik CISU tilsagn om 40 mio. kr. i støtte, som fordeles på en række mindre organisationer.

FFU – Forskningsfagligt Udvalg i Udenrigsministeriet er en pulje for forskningssamarbejder administreret af DFC (Danida Fellowship Centre).

Konsekvensen af, at Udenrigsministeriet benytter en grovmasket metode til at opgøre klimabistanden, er, at offentligheden får et upræcist billede af, hvor mange penge Danmark giver i klimabistand. De 38 gennemgåede programmer dækker knap halvdelen af den klimabistand, Udenrigsministeriet har rapporteret i perioden 2016-2018. Programmerne er dog ikke repræsentative for den samlede klimabistand, og derfor kan konklusionen på gennemgangen ikke generaliseres til de klimabistandsmidler, vi ikke har set på.

Udenrigsministeriet har oplyst, at ministeriet er enig i princippet om en mere finmasket vurderingsmetode, og at ministeriet arbejder på fremadrettet at foretage klimavurderingen på et mere detaljeret niveau, hvor det praktisk kan lade sig gøre, og hvor der samtidig tages hensyn til at holde de administrative omkostninger nede. Udenrigsministeriet har endvidere oplyst, at ministeriet allerede fra 2018 har igangsat et forsøg med en mere finmasket rapportering af store puljeordninger, herunder for støtte til danske NGO'er gennem CISU. Disse tilsagn indgår dog ikke i de programmer, som vi har set på.

3. Målbretning af klimabistand



Delkonklusion

Udenrigsministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet understøtter målbretning af klimapuljen, men Udenrigsministeriet understøtter kun i begrænset grad målbretning af den øvrige klimabistand.

Undersøgelsen viser, at Udenrigsministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet understøtter målbretning af den del af klimabistanden, der er finansieret af klimapuljen og dermed er øremærket til klimaformål. De 2 ministerier opstillede i 2016 retningslinjer for klimapuljen, som netop havde til formål at styrke den strategiske målbretning af klimamidlerne. Fx indeholder retningslinjerne en række principper for, hvilke typer af effekt der ønskes støttet.

Verden 2030 - Danmarks udviklingspolitiske og humanitære strategi, som blev udviklet af den tidligere regering, udgør den generelle ramme for målbretning af Danmarks udviklingsbistand, herunder også klimabistanden. Rigsrevisionen konstaterer, at strategien kun i mindre grad angiver retning for prioriteringen af forskellige klimaindsatser i udviklingslandene. Rigsrevisionen konstaterer, at Udenrigsministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet sammen med 5 andre ministerier i september 2020 har udarbejdet en strategi for den globale klimaindsats, der fremadrettet forventes at kunne forbedre grundlaget for målbretning.

Undersøgelsen viser derudover, at Udenrigsministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet for de programmer, som vi har gennemgået, følger ministeriernes retningslinjer, ved at der for de enkelte programmer er opstillet forandringsteori og resultatramme. Det gælder både for programmer, hvor klima er et delmål, og for programmer, hvor klima er hovedformålet.

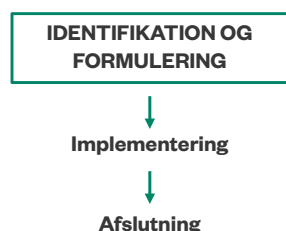
Rigsrevisionen kan dog konstatere, at for de programmer, vi har gennemgået, hvor klima alene er et delformål, indgår klima i et begrænset omfang i forandringsteori og resultatramme. Dette skal ses i forhold til de beløb, der senere bliver rapporteret som klimabistand. Det er Rigsrevisionens vurdering, at dette kan hænge sammen med, at den generelle strategiske ramme for så vidt angår klima i begrænset omfang har været konkretiseret og udgjort et klart ophæng for, hvad de enkelte klimarelaterede programmer samlet skal bidrage til at opnå.

33. Dette kapitel handler om, hvorvidt Udenrigsministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet understøtter en målrettet klimabistand. Først har vi undersøgt, om Udenrigsministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har retningslinjer for at målrette klimabistanden. Dernæst har vi undersøgt, om Udenrigsministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har et grundlag for at kunne vurdere den forventede klimarelaterede effekt af de enkelte programmer.

Midler fra udviklingsbistanden forventes i stigende grad at blive tildelt til programmer, der vurderes at indeholde klimarelaterede formål, bl.a. som led i at opfylde forpligtelser fra Parisaftalen. Derfor anser vi det for relevant, at Udenrigsministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet understøtter forvaltningen i at målrette tildelingen af midler med henblik på at godkende de programmer, som forventes at kunne skabe resultater og effekt. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har kun forvaltningsansvar i forhold til den del af klimabistanden, der tildeles via klimapuljen.

3.1. Målretning gennem retningslinjer

34. Vi har undersøgt, om Udenrigsministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har retningslinjer, der angiver målretning for programmer i klimapuljen. Vi har gennemgået ministeriernes fælles retningslinjer for klimapuljen for at vurdere, om de angiver retning for prioriteringen af programmer under klimapuljen. Vi har desuden gennemgået Verden 2030 – Danmarks udviklingspolitiske og humanitære strategi og Udenrigsministeriets landepolitikker.



35. Af Udenrigsministeriets Guidelines for Programmes and Projects fremgår det, at alle programmer først gennemgår en identifikations- og formuleringsfase før endelig godkendelse af programbevilling. Målet med identifikations- og formuleringsfasen er ifølge retningslinjerne at identificere og formulere mulige indsatser, relevante interessenter og potentielle partnere, som kan understøtte den relevante danske politik og de strategiske mål. Udenrigsministeriet vurderer først, efter programmet er godkendt, om programmet skal rapporteres som klimabistand og dermed, om de enkelte programmer adresserer klimarelaterede formål.

Udenrigsministeriets og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets retningslinjer for klimapuljen

36. Klimapuljen blev etableret i 2008 med dedikeret fokus på støtte til klimaformål. Retningslinjerne for klimapuljen indeholder en række principper, der har til hensigt at målrette programmer, som er finansieret af klimapuljen. Det gælder ved identifikationen og valget af nye programmer og ved implementeringen af disse. Retningslinjerne supplerer de generelle retningslinjer for dansk udviklingsbistand og omfatter et sæt af principper samt den grundlæggende forandringsteori for klimapuljen.

Fra klimapuljens start i 2008 og frem til 2014 var der ikke særskilte retningslinjer for klimapuljen. I maj 2014 blev der taget initiativ til at forberede en strategisk ramme, som kunne bruges til at målrette brugen af klimapuljen og skabe bedre grundlag for at måle effekt. Retningslinjerne for klimapuljen blev efterfølgende udarbejdet i et samarbejde mellem Udenrigsministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet og blev udgivet i marts 2016. I retningslinjerne for klimapuljen fremgår en række principper for, hvilke programmer der får støtte fra puljen. Principperne for klimapuljen er inddelt i principper, der lægger linjen for og afgrænser puljen, og i principper, der kan bruges til at prioritere de aktiviteter, som forventes at give mest effekt for pengene. Bl.a. fremgår det som princip, at programmets forandringsteori skal stemme overens med den overordnede forandringsteori for klimapuljen. De foreslåede programmer skal desuden kunne demonstrere betydelig effekt i forhold til klimapuljens mål, og programmerne skal anvende specifikke effektindikatorer for klimapuljen. Det er målet, at den ene halvdel af klimapuljen over tid anvendes på klimatilpasning, og den anden halvdel anvendes på CO₂-reduktion.

Verden 2030 – Danmarks udviklingspolitiske og humanitære strategi

37. Den øvrige del af klimabistanden, der ikke er finansieret af klimapuljen, men via en række andre finanslovskonti under udviklingsbistanden, målrettes ud fra udviklingsbistandens generelle strategiske ramme. Verden 2030 – Danmarks udviklingspolitiske og humanitære strategi fra 2017 udgør denne generelle strategiske ramme for prioritering af udviklingsbistanden. Det fremgår af strategien, at Danmark orienterer sin udviklingspolitik mod 4 strategiske pejlemærker:

1. Sikkerhed og udvikling – Fred, stabilitet og beskyttelse.
2. Migration og udvikling.
3. Inklusiv, bæredygtig vækst og udvikling.
4. Frihed og udvikling – demokrati, menneskerettigheder og ligestilling.

Klima – forstået som grøn omstilling og opbygning af modstandsdygtighed over for klimaforandringer – er ikke direkte nævnt som strategisk fokusområde, men indgår i de 4 overordnede pejlemærker og mest inden for pejlemærket bæredygtig vækst og udvikling. Det fremgår af strategien, at Danmark vil bistå udviklingslandene i at gennemføre deres tilpasnings- og reduktionsplaner som led i opfyldelse af Parisaftalen, men det er ikke yderligere konkretiseret, hvordan denne klimainsats skal tilrettelægges.

Effektindikatorer klimapuljen

Ifølge retningslinjerne for klimapuljen skal programmerne anvende én eller flere af 3 effektindikatorer, medmindre det er tydeligt, at disse indikatorer ikke passer til det pågældende program. Dette vil typisk gælde for programmer, der fokuserer på politiske reformer, institutionelle rammer og kapacitetsopbygning. De 3 effektindikatorer er:

- tons CO₂-reducering
- antal mennesker, som har fået støtte til at tilpasse sig konsekvenser af klimaforandringer
- størrelsen af mobiliseret klimafinansiering på baggrund af klimapuljens støtte.

Verden 2030 – Danmarks udviklingspolitiske og humanitære strategi

Et bredt flertal af Folketingets partier står bag Verden 2030 – Danmarks udviklingspolitiske og humanitære strategi, som udløber ved udgangen af 2021.

Det fremgår af forståelsespariret Retfærdig retning for Danmark af juni 2019 mellem Socialdemokratiet, Radikale Venstre, SF og Enhedslisten, at regeringen vil tage initiativ til en ny udviklingspolitisk strategi, hvor øget klimabistand står centralt.

Danmarks prioritetslande

Den udviklingspolitiske og humanitære strategi angiver, at der er 3 typer af lande, som Danmark engagerer sig i, og hvor den finansielle tyngde vil ligge i de 2 første typer.

Fattige, skrøbelige lande og regioner med skrøbelighed omfatter lande som Afghanistan, Burkina Faso, Mali, Niger, Palæstina og Somalia.

Fattige, stabile lande omfatter lande som Bangladesh, Etiopien, Kenya, Myanmar, Tanzania og Uganda.

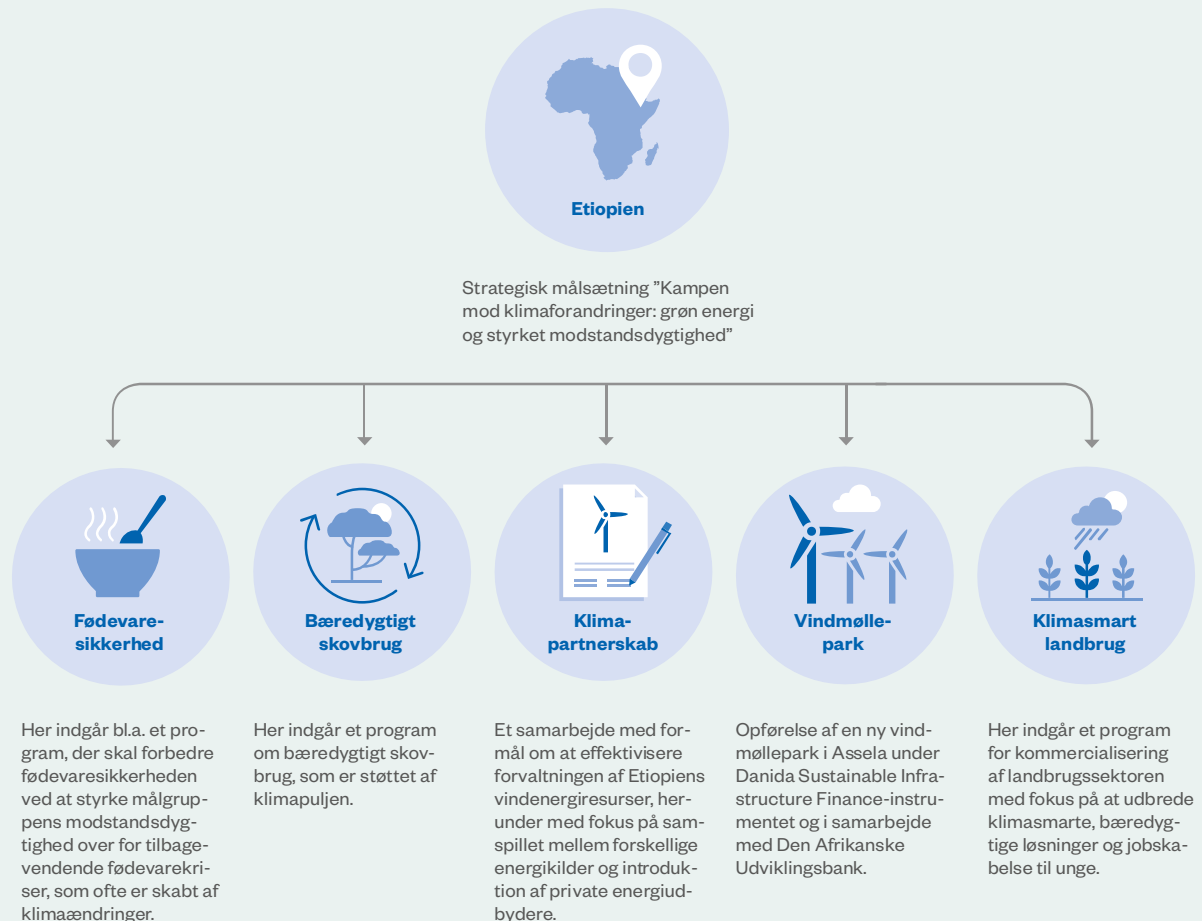
Transitions- og vækstøkonomier omfatter lande som Ghana, Indonesien, Pakistan, Sydafrika, Ukraine, Georgien, Vietnam, Egypten, Brasilien, Columbia, Kina, Mexico og Tyrkiet.

Landepolitikker

38. Ud over den udviklingspolitiske og humanitære strategi omfatter den strategiske ramme for prioritering af udviklingsbistanden også landepolitikker for Danmarks prioritetslande. Danmark har aktuelt 12 prioritetslande, og for hvert af dem er der udarbejdet en landepolitik. For at undersøge, om landepolitikkerne angiver retning for programmer med klimaformål, har vi gennemgået de enkelte landepolitikker for, om der er sat strategiske mål, der handler om klima, i perioden 2016-2020.

De strategiske målsætninger i landepolitikkerne afspejler de problemer, som de enkelte lande anser som de væsentligste at få Danmarks hjælp til. De fleste landepolitikker nævner udfordringer som følge af klimaforandringer i form af tørke eller oversvømmelser. Alligevel er det kun Etiopien, der har et strategisk indsatsområde, hvor klima er hovedformål – formuleret som Kampen mod klimaforandringer: grøn energi og styrket modstandsdygtighed. Indsatsområdet er ét af de 4 strategiske indsatsområder, som fremgår af landepolitikken for Etiopien 2018-2022. Af landepolitikken fremgår det, at Danmark har 5 programmer inden for dette strategiske indsatsområde. I de øvrige lande indgår klima som ét af flere formål. Fx har landepolitikken for Uganda som strategisk målsætning ”at bidrage til fattigdomsbekæmpelse gennem inklusiv og bæredygtig økonomisk udvikling”.

Boks 1 viser eksempel på klima som strategisk indsatsområde under landepolitikken for Etiopien.

Boks 1**Landepolitik for Etiopien – Strategisk målsætning om kampen mod klimaforandringer**

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Udenrigsministeriet

Det fremgår af eksemplet i boks 1, at der er sammenhæng mellem den klimastrategiske målsætning i landepolitikken og indsatserne i landet, således at det tydeligt fremgår, hvordan de enkelte programmer skal bidrage til at opnå den klimastrategiske målsætning og herved imødegå Etiopiens klimarelaterede udfordringer. 2 af programmerne, som bliver nævnt i eksemplet, indgår i vores undersøgelse.

Ny regeringsstrategi for en grøn og bæredygtig verden

39. Regeringen har i september 2020 lanceret en ny langsigtet strategi En Grøn og Bæredygtig Verden, der er udarbejdet af Udenrigsministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet sammen med 5 andre ministerier. Strategien har til formål at sætte retning for Danmarks samlede internationale klimaindsats på tværs af relevante politikområder, herunder for det danske udviklingssamarbejde, og beskriver regeringens overordnede prioriteter for at fremme indsatsen.

Det fremgår, at Danmark med afsæt i Parisaftalen og verdensmålene vil reducere de globale drivhusudledninger ved at vise vejen for grøn omstilling og vil drive tilpasnings- og modstandsdygtighedsinitiativer i kampen mod klimaforandringer. For begge indsatsområder er det overordnet beskrevet, hvordan Danmark via udviklingssamarbejdet med udviklingslande vil sikre betydelige bidrag, og der er oplyst en række konkrete politiske initiativer og indsatser. Rigsrevisionen konstaterer, at strategien fremadrettet forventes at kunne forbedre grundlaget for målrningen af klimabistanden.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Udenrigsministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet i nogen grad har retningslinjer, der angiver målrningen for programmer i klimabistanden.

Undersøgelsen viser, at Udenrigsministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet understøtter målrningen af klimabistanden ved at fastlægge retningslinjer for klimapuljen, der giver mulighed for at målrette tildelingen af klimapuljemidlerne. Med retningslinjerne for klimapuljen har ministerierne udarbejdet en række principper for tildeling af den del af klimabistanden, som udmøntes gennem klimapuljen. Principperne giver mulighed for at målrette klimabistanden mod de programmer, der kan sandsynliggøre en forventet effekt for enten klimatilpasning eller CO₂-reduktion eller begge dele.

For den øvrige klimabistand anvender Udenrigsministeriet Verden 2030 – Danmarks udviklingspolitiske og humanitære strategi og landepolitikker for Danmarks prioritetslande som den strategiske ramme, som de konkrete udviklingsprogrammer udvikles inden for. Udenrigsministeriet har dog ikke på samme vis som for klimapuljen understøttet målrningen af klimabistanden ved at supplere strategien med principper for den del af klimabistanden, som er integreret i den øvrige klimabistand.

Rigsrevisionen konstaterer, at Udenrigsministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet sammen med 5 andre ministerier i september 2020 har udarbejdet en strategi for den globale klimaindsats, der fremadrettet forventes at kunne forbedre grundlaget for målrning.

3.2. Grundlag for vurdering af forventet effekt

40. Vi har undersøgt, om Udenrigsministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har et grundlag for at kunne vurdere den forventede klimarelaterede effekt af de enkelte programmer, ved at gennemgå, om der er opstillet forandringsteori og resultatramme i programmateriale for de 38 udvalgte programmer. Vi lægger til grund, at ministerierne for at kunne målrette udviklingsbistanden forud for tilsagn om støtte kan sandsynliggøre, hvilke resultater og hvilken effekt det enkelte program forventes at få ved at opstille forandringsteori, mål og indikatorer i overensstemmelse med kravene i Udenrigsministeriets retningslinjer.

Vi har gennemgået, om der i programmateriale for de udvalgte 38 programmer er opstillet forandringsteori og resultatramme. Konkret handler det om, hvorvidt der er opstillet antagelser om, at en bestemt indsats fører til et konkret resultat, og at det på længere sigt kan bidrage til effekt. Det kan fx være effekt i forhold til, at borgere bliver mere modstandsdygtige over for konsekvenser af klimaforandringer eller effekt i forhold til reduktion af CO₂.

Forandringsteori og resultatramme i klimapuljeprogrammer

41. Af de udvalgte 38 programmer er 15 programmer finansieret af klimapuljen. Gennemgangen viser, at der for alle 15 programmer er opstillet forandringsteori og resultatramme. Alle klimapuljeprogrammer har klima som hovedformål, og dermed indgår klima i den resultatramme, der er opstillet for programmet. Vi har undersøgt, om ministerierne inden tildelingen af klimapuljemidler har vurderet, om det pågældende programs forandringsteori stemmer overens med klimapuljens forandringsteori. Det har vi gjort ved at gennemgå programdokumenter og vurdere, om programmernes aktiviteter retter sig mod følgende aktiviteter, som klimapuljen støtter:

- mere effektive politikker og planlægning
- mere effektive markeder og investeringer
- mere robust klimaarkitektur.

Gennemgangen viser, at der generelt i programmateriale er redegjort for, om programmerne vil understøtte en bedre planlægning, regulering, markedsadgang eller klimaarkitektur. Ofte er der dog ikke eksplicit reference til, hvilke aktiviteter og hvilke af klimapuljens overordnede effektindikatorer programmet retter sig mod. Rigsrevisionen vurderer, at det ikke fremgår eksplicit i 8 af de 15 programmer. Det gør det sværere at vurdere den forventede effekt af programmet, når programmet godkendes.

Forandringsteori og resultatramme i klimabistand uden for klimapuljen

42. For den resterende del af de 38 programmer, i alt 23 programmer, som ikke er programmer under klimapuljen, og hvor klima i 19 af disse programmer alene indgår som et delmål, har vi ligeledes gennemgået forandringsteori og resultatramme. Gennemgangen viser, at de enkelte programmer lever op til de krav, der stilles i Udenrigsministeriets retningslinjer med hensyn til at opstille forandringsteori og resultatramme. I 3 af de 4 programmer, hvor klima er hovedformål, er klima i fokus i forandringsteori og resultatramme. I de programmer, hvor klima er et delformål, indgår klima i varierende omfang som fokus i forandringsteori og resultatramme. Gennemgangen viser et overordnet billede af, at klima i en stor del af programmernes forandringsteori og resultatramme udgør et begrænset fokus set i forhold til de beløb, der senere bliver rapporteret som klimabistand. Det gælder særligt for programmer inden for NGO-støtten, hvor vi for flere programmer har vurderet, at klima kun indgår som delmål i en mindre andel af de delprojekter, der er beskrevet i det foreliggende programmateriale.

Resultatramme

Udenrigsministeriets retningslinjer angiver, at resultatrammen bl.a. skal inkludere op til 5 indikatorer for hvert ønsket resultat, 1-2 indikatorer for hver ønsket effekt og indikatorer for eventuel langsigtet virkning. Indikatorerne skal inkludere både kvalitative og kvantitative aspekter af indsatsen. Resultatrammen skal kunne give et klart indtryk af de konkrete resultater og den effekt, som der ønskes opnået med programmet, og resultatrammen skal kunne give et overblik over den samlede struktur i programmet.

I 3 af de 19 programmer fremgår det desuden slet ikke af resultatrammen eller af øvrigt materiale, om nogen af programmets mål for resultater eller effekt eksplicit vedrører klima, på trods af at de er rapporteret som klimabistand. Det kan dog ikke udelukkes, at disse programmer i højere grad indeholder klimarelevante aspekter, end hvad der er beskrevet i programmateriale. Gennemgangen viser også, at det er forskelligt, hvilke typer mål for klimaet der er fastsat i programmernes resultatramme. I nogle programmer er der både klimarelaterede resultat- og effektmål, mens der i andre kun er fastsat enten resultat- eller effektmål, eller hvor det ikke fremgår, hvilken måltype der er angivet. Klimarelaterede mål for den langsigtede virkning fremgår begrænset i de 19 programmer, da de mål for den langsigtede virkning, der er, dækker bredere end klima og således også adresserer andre væsentlige formål inden for udviklingsbistanden. Det kan fx være et mål, hvor den langsigtede virkning er at skaffe bedre adgang til vand, hvor et delmål er, at det gennemføres på en klimaeffektiv måde.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Udenrigsministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet for de programmer, som vi har gennemgået, følger Udenrigsministeriets retningslinjer, ved at der for de enkelte programmer er opstillet forandringsteori og resultatramme, som giver grundlag for at vurdere forventede resultater og effekt af programmerne. Det gælder både for programmer, hvor klima er et delmål, og for programmer, hvor klima er hovedformålet.

Rigsrevisionen kan dog konstatere, at i de gennemgåede programmer, hvor klima alene er et delformål, udgør klima et begrænset fokus i forandringsteori og resultatramme, set i forhold til de beløb der senere bliver rapporteret som klimabistand.

4. Resultater og effekt af klimabistand



Delkonklusion

Udenrigsministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet understøtter i overvejende grad opsamling af viden om klimapuljen, men Udenrigsministeriet understøtter kun i begrænset grad opsamling af viden om den øvrige klimabistands resultater og effekt.

Undersøgelsen viser, at Udenrigsministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har monitoreret fremdriften af resultater i den løbende og afsluttende opfølgning på klimapuljens programmer. I klimapuljens programmer følges der i de årlige fremdriftsrapporter op på udviklingen i de klimarelaterede resultater. Derimod viser undersøgelsen, at der for størstedelen af programmerne i den øvrige klimabistand, hvor Udenrigsministeriet alene har forvaltningsansvaret, og hvor klima oftest alene er et delmål, kun i begrænset omfang sker løbende og afsluttende opfølgning på klimarelaterede resultater.

Undersøgelsen viser desuden, at Udenrigsministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet i begrænset omfang har understøttet indsamlingen af viden om effekt. Ministerierne har i den afsluttende opfølgning fulgt op på effekten af klimapuljens programmer, men ministerierne følger ikke klimapuljens retningslinjer i forhold til at udarbejde en samlet årlig opfølgning på, hvordan klimapuljeprogrammerne tilsammen bidrager til at opfylde effektindikatorerne. For programmer med klima som delmål uden for klimapuljen har Udenrigsministeriet i begrænset omfang fulgt op på den klimarelaterede effekt af afsluttede programmer.

Rigsrevisionen kan konstatere, at Udenrigsministeriets seneste tværgående evaluering, som har haft fokus på klimabistand, er evalueringen af klimapuljen fra 2015. Ministeriet har i 2019 og 2020 igangsat 2 evalueringer om henholdsvis klimatilpasning og CO₂-reduktion, hvor både programmer inden for og uden for klimapuljen indgår. Resultaterne af disse evalueringer er ikke blevet offentliggjort endnu. Dermed følger ministeriets evaluering af klimabistand den samme evalueringskadence på 5-7 år som for alle andre typer af bilateralt udviklingssamarbejde.

Rigsrevisionen vurderer, at den begrænsede viden om klimabistandens resultater og effekt særligt gør sig gældende for den del af programmerne i undersøgelsen, hvor klima alene indgår som ét ud af flere delmål. For disse programmer er der i begrænset grad opstillet resultatrammer, der indeholder klimarelaterede mål. Dermed er der et begrænset grundlag at følge op på. Den begrænsede viden om klimarelaterede resultater og effekt betyder, at viden herom ikke i tilstrækkelig grad kan benyttes til fremadrettet at understøtte en mere målrettet klimabistand.

Endelig viser undersøgelsen, at Udenrigsministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet i mindre grad har understøttet formidlingen til offentligheden om, hvilke resultater og hvilken effekt der kommer ud af klimabistanden. Rigsrevisionen finder, at de klimapolitiske redegørelser med fordel kan indeholde information om fremdrift i forhold til, hvad der kommer ud af klimabistanden.

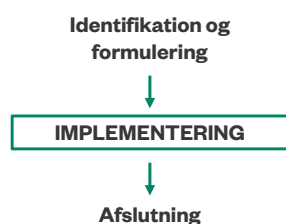
43. Dette kapitel handler om, hvorvidt Udenrigsministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet understøtter opsamling af viden om resultater og effekt af klimabistanden. Først har vi undersøgt, om ministerierne igennem monitoreringen af programmer og afslutningsrapporter har opsamlet viden om resultater af klimabistanden. Dernæst har vi undersøgt, om ministerierne har opsamlet viden om effekten af klimabistanden. Endelig har vi undersøgt, om Udenrigsministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har understøttet relevant formidling af resultater og effekt til offentligheden.

4.1. Viden om resultater af klimabistand

44. Udenrigsministeriets retningslinjer stiller krav til løbende monitorering af de resultater, der er opstillet for det enkelte program, og krav til opfølgning på resultaterne ved afslutningen af programmet. Det gælder både for de programmer, som har klima som hovedformål, og for de programmer, hvor klima kun indgår som delmål.

Viden om resultater af klimabistanden i den løbende monitorering

45. Vi har undersøgt, om Udenrigsministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet igennem monitoreringen af programmer har opsamlet viden om resultater af klimabistanden.



Kravene til den løbende monitorering af udviklingsprogrammers implementering fremgår af Udenrigsministeriets retningslinjer (i henholdsvis Guidelines for Programmes and Projects, der gælder for klimapuljeprogrammer og den øvrige klimabistand til landdeprogrammer og internationale organisationer, og Guidelines for Grants for Civil Society Organisations that qualify as Strategic Partners, der gælder for støtte til danske NGO'er). Fælles for retningslinjerne er, at ministerierne skal sikre, at der udarbejdes en årlig rapport, som følger op på udviklingen i resultater med afsæt i programmets resultatramme.

46. Figur 5 viser ministeriernes monitoreringsproces på tværs af retningslinjerne, der gælder for alle 38 programmer.

Figur 5

Ministeriernes monitoreringsproces for klimabistandsprogrammer



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Udenrigsministeriet.

Det fremgår af figur 5, at implementeringspartner skal sende en årlig rapport til ministeriet, som ministeriet gennemgår. Derefter afholdes et statusmøde, hvor fremdriften i programmets resultater og nye risici behandles. Ofte vil dialogen omkring monitoreringen ske hyppigere end årligt og også bestå af andre elementer end årsrapporter og statusmøder. Årsrapporter og statusmøder er minimumskrav. I praksis er det de programansvarlige implementeringspartnere, som udarbejder de årlige rapporter og giver deres beskrivelse og vurdering af fremdriften i programmet set i forhold til, hvad der er aftalt i programmet, mens den ansvarshavende enhed i ministerierne skal sikre denne afrapportering og gennemgå den for eventuelle bemærkninger, der kan drøftes på årlige statusmøder mellem ministeriet og den ansvarlige partner.

47. Vi har gennemgået dokumentationen for ministeriernes løbende monitorering, som de fremstår i årlige rapporteringer af programmer under klimapuljen, og dernæst programmer fra den øvrige klimabistand. Vi har gennemgået den årlige rapportering for de udvalgte 38 programmer, heraf er 15 programmer fra klimapuljen og 23 programmer fra den øvrige klimabistand. Vi har også gennemgået referater fra de årlige statusmøder.

Monitorering af klimaresultater for klimapuljeprogrammer

48. Vores gennemgang af årlige rapporter for de 15 programmer, som er finansieret af klimapuljen, viser, at Udenrigsministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet følger op på klimaresultaterne undervejs i implementeringen.

Programmer fra klimapuljen har i resultatrammen fastsat mål for klimarelaterede resultater, som der følges op på løbende. For flere af programmerne, som har været i gang i få år, er det for tidligt at vurdere resultaterne, men generelt indeholder rapporterne viden om status på programmets udvikling i forhold til indsatser og i muligt omfang de fastsatte resultater.

Implementeringspartner

Udenrigsministeriets udviklingsaftaler har hver én implementeringsansvarlig partner, som er ansvarlig for at implementere aftalens aktiviteter.

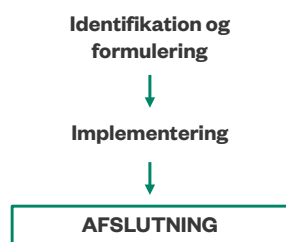
For landeprogrammer vil det typisk være den danske ambassade i aftalelandet. For støtten til internationale organisationer og NGO'er vil det typisk være de støttede organisationer.

Monitorering af klimaresultater for den øvrige klimabistand

49. Vores gennemgang af de 23 programmer under den øvrige klimabistand viser, at der i nogen grad sker en løbende monitorering af klimaresultaterne.

Vores gennemgang af årlige rapporter for støtten til landeprogrammer og til 5 internationale organisationer viser, at der i langt størstedelen af rapporterne er opsamlet viden om resultater af klimaindsatsen, men at der er forskel på, hvor uddybende de årlige rapporter redegør for viden om resultater. For en stor del af programmerne er dette beskrevet så kortfattet eller overordnet, at det giver en meget usikker viden om, hvorvidt programmet er på vej til at opnå det eller de ønskede klimaresultater.

Vores gennemgang af årlige rapporter for støtten til 10 danske NGO'er viser, at der i enkelte af programmerne ikke er fulgt op på klimaresultater, og at rapporteringerne er overordnede. Fx har Røde Kors i perioden 2016-2018 fået knap 215 mio. kr. i støtte, som Udenrigsministeriet har rapporteret som klimabistand. Støtten er fordelt på 5 programmer, som alle har fået udarbejdet årlige rapporter. Opfølgningen på klimaresultater har den samme beskrivelse i de 5 rapporter, der alle henviser til, at et stigende antal af Røde Kors-partnere benytter klimainformationer til at kunne forberede sig på situationer med ekstremt vejr, samt at Røde Kors, fx i Mali, Zimbabwe og Nepal, har etableret partnerskaber med nationale meteorologiske serviceinstitutioner. Når man tager størrelsen af programmernes klimabistand i betragtning, vurderer vi, at beskrivelsen i de årlige rapporter er for overordnet til at give Udenrigsministeriet en tilstrækkelig viden om programmets klimaresultater.



Afsluttende resultatrapport

Den ansvarlige afdeling i ministerierne skal udarbejde en afsluttende resultatrapport som en del af afslutningen af et program. Den afsluttende resultatrapport er baseret på partnerens afslutningsrapport og indeholder et resumé af deres afrapportering. I afslutningsrapporten bliver programmet målt op imod programmets resultatramme. Afslutningsfasen for støtte til danske NGO'er er sidestillet med den løbende monitorering, og den årlige rapport fungerer her således også som en afslutningsrapport.

Viden om resultater af klimabistanden i de afsluttede programmer

50. Vi har undersøgt, om Udenrigsministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet igennem afslutningsrapporter har opsamlet viden om resultaterne af klimaindsatsen.

I afslutningsfasen skal der for programmer fra klimapuljen og for programmer fra den øvrige klimabistand udarbejdes en afslutningsrapport. Afslutningsrapporterne handler bl.a. om, hvorvidt de ønskede resultater blev opnået, og om resultaterne bidrager med den tiltænkte klimateffekt.

Vi har gennemgået afslutningsrapporter for 15 programmer, som er afsluttet i 2018 eller 2019, heraf er 9 programmer fra klimapuljen, og 6 programmer fra den øvrige klimabistand. Formålet med gennemgangen af de seneste afslutningsrapporter er at få et indblik i, i hvilket omfang de afsluttende rapporter giver ministerierne viden om resultater af klimabistanden.

Klimaresultater i afsluttende rapporter for klimapuljeprogrammer

51. Gennemgangen viser, at alle afslutningsrapporter for de 9 klimapuljeprogrammer indeholder viden om resultater af programmernes klimabistand, da der er tale om programmer, hvor klima er hovedformålet.

52. Boks 2 viser eksempler på rapportering fra 2 afsluttede klimapuljeprogrammer i Bangladesh og Vestafrika.

Boks 2

Eksempler på resultater fra afsluttede programmer



Climate Change Adaptation Project Phase II

Programmets formål er bl.a. at klimatilpasse infrastrukturen i udvalgte landområder langs kystlinjen i Bangladesh. Afslutningsrapporten gør rede for, at der er bygget knap 140 km veje, og at borgerne i de udvalgte områder nu har adgang til klimamodstandsdugtig infrastruktur såsom katastrofesheltere, skoler, markeder og andre institutioner, som yder social service.

Agrhytmet – knowledge-based climate adaptation

Afslutningsrapporten indledes med at oplyse, at projektdokumentet inkluderer en resultatmatrix med udviklingsmål, resultater og aktiviteter, men at mange indikatorer ikke er kvantificerede og derfor ikke indgår i afrapporteringen. Selv om afrapporteringen er præget af manglende indikatorer, redegøres der for nogle resultater med eksempler, fx at et vigtigt dansk bidrag og nøgleresultat er udviklingen af en "Agromet-toolbox", som er en app til smartphones. Appen gør det muligt for bl.a. landmænd at modtage vejrmeldinger på deres telefon.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Udenrigsministeriet.

Eksemplerne i boks 2 viser, hvordan det i afslutningsrapporterne er beskrevet, hvilke resultater der er kommet ud af klimabistanden.

Klimaresultater i afsluttende rapporter for den øvrige klimabistand

53. For de 6 programmer fra den øvrige klimabistand, som er afsluttet i 2018 eller 2019, viser gennemgangen af afslutningsrapporterne, at Udenrigsministeriet enten slet ikke eller kun på overordnet plan følger op på programmets klimaresultater. Der er tale om programmer under et landeprogram eller støtte til danske NGO'er. Det gælder fx et program i Mali, hvis formål bl.a. er at forbedre adgangen til vand og sanitære forhold. Desuden gælder det et program i Afghanistan, som har til formål at forbedre livskvaliteten for tilbagevendte borgere ved bl.a. at forbedre deres helbred, livsgrundlag og indtægt.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Udenrigsministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet i nogen grad har opsamlet viden om resultater af klimabistanden igennem den løbende monitorering og afslutningsrapporter.

Undersøgelsen viser, at Udenrigsministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet opsamler viden om klimaresultater for programmer fra klimapuljen både i den løbende monitorering og i de afsluttende rapporter, der tager afsæt i de opsatte mål for resultater i programmernes resultatramme.

Rigsrevisionen konstaterer dog, at Udenrigsministeriet får begrænset viden om klimaresultater i afslutningsrapporter fra programmer, hvor klima alene er delmål, på trods af at programmerne er blevet rapporteret som klimabistand. De årlige rapporter giver i flere tilfælde ikke viden om resultaterne af programmets klimaaktiviteter. Det gælder både for støtte til landeprogrammer, internationale organisationer og danske NGO'er. Særligt for støtten til danske NGO'er viser gennemgangen af de udvalgte programmer, at de årlige rapporter, som ministerierne får for programmer med støtte til NGO'er, er for overordnede til, at Udenrigsministeriet får tilstrækkelig viden om, hvilke resultater der kommer ud af de programmer, som er henregnet til klimabistand.

4.2. Viden om effekt af klimabistand

54. Vi har undersøgt, om Udenrigsministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har opsamlet viden om effekten af programmer, der indgår i klimabistanden. For at kunne svare på dette har vi først undersøgt, om ministerierne har opsamlet viden om effekten af afsluttede klimabistandsprogrammer. Derudover har vi undersøgt, om ministerierne har foretaget tværgående opsamling af viden om, hvordan klimabistandsprogrammer har bidraget til at skabe effekt.

Ifølge Udenrigsministeriet er alle stadier i gennemførelsen af et program afgørende for, at programmet i sidste ende kan resultere i den ønskede effekt. Viden om gode og dårlige erfaringer i forhold til at opnå denne effekt er relevant at inddrage i ministeriernes strategiske arbejde med tilrettelæggelsen af Danmarks klimabistand for at fremme læring på tværs af Udenrigsministeriets og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets organisationer.

Viden om effekt i afslutningsrapporter

55. Vi har undersøgt, om Udenrigsministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har viden om effekten af afsluttede programmer, der har været rapporteret som klimabistand.

Ifølge Udenrigsministeriets retningslinjer skal afslutningsrapporterne foruden viden om opnåede resultater indeholde beskrivelse af, hvordan programmet har bidraget til at opnå de ønskede mål eller indikatorer for effekt. En vurdering af programmets effekt foretages som udgangspunkt ikke i den løbende monitorering, da effekt har et mere langsigtet perspektiv, der typisk først indtræffer, efter aktiviteter er gennemført, og resultater er opnået.

Vi har for de 15 afslutningsrapporter fra 2018 og 2019 gennemgået, om de følger op på, om programmet har haft effekt i forhold til de mål, der er sat, heraf de 9 klimapulje-programmer, hvor klima er hovedformålet, og de 6 programmer fra den øvrige klimabistand, hvor klima alene er et delmål. I gennemgangen har vi både set på opfølgning i forhold til effekt (målt som outcomeindikatorer), og om rapporterne eventuelt beskriver opfølgning på langsigtet effekt (målt som impactindikatorer). Ofte vil det dog være for tidligt at vurdere den langsigtede effekt.

Gennemgangen viser samme billede som for opsamling af viden om resultater, idet der generelt følges op på effekt i afslutningsrapporterne i klimapuljeprogrammerne, mens der i mindre grad sker opfølgning på effekt i forhold til programmer, der har klima som delmål. Det sker dog, fx fremgår det i afslutningsrapporten for et program i Etiopien, som bl.a. går ud på at adressere madsikkerheden for den udsatte del af befolkningen, at programmet har givet et vigtigt bidrag til den etiopiske regerings klimastrategi ved at øge klimamodstandsdygtigheden gennem forbedret fødevarer sikkerhed og nedsat CO₂-udledning.

Fokus på opsamling af effekt på tværs af klimabistandens programmer

56. Vi har undersøgt, om ministerierne foretager en tværgående opsamling på viden om, hvordan klimabistandsprogrammer har bidraget til at skabe effekt.

Effekt af klimapuljen og opsamling på effektindikatorer

57. Før vores undersøgelsesperiode fik Udenrigsministeriet udarbejdet en ekstern evaluering af klimapuljen. Evalueringen havde ikke særskilt fokus på effekt af programmerne under klimapuljen, idet det blev vurderet, at det for flere af programmerne var for tidligt at vurdere effekt af indsatsen. Evalueringsrapporten konkluderede, at tiden nu var kommet til at fokusere indsatsen og lægge større vægt på at måle og dokumentere effekter. Evalueringen resulterede i en række anbefalinger, der bl.a. gik på at udvikle en ramme, som kunne sikre bedre målretning og grundlag for at vurdere effekten af klimapuljen, og som resulterede i retningslinjerne for klimapuljen i 2016.

I Udenrigsministeriets og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets retningslinjer for klimapuljen fremgår det, at alle klimapuljeprogrammer skal rapportere på én eller flere af 3 effektindikatorer, medmindre det er tydeligt, at disse indikatorer ikke passer til det pågældende program. Dette vil typisk gælde for programmer, der fokuserer på politiske reformer, institutionelle rammer og kapacitetsopbygning. I retningslinjerne for klimapuljen opfordres der til, at der i programmerne trækkes på det forudsatte indikatorsæt, når resultatrammen for programmet udvikles. Det fremgår også af retningslinjerne, at Udenrigsministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet hvert år skal foretage en samlet opfølgning og afrapportering på, hvordan klimapuljens programmer har bidraget til at skabe effekt i forhold til de 3 kerneindikatorer. Indikatorerne skal dermed bidrage med viden om programmernes bidrag til de ønskede klimateffekter, så det kan vurderes, om klimapuljen fungerer efter hensigten, og om de langsigtede mål for områdets udvikling opnås.

58. Udenrigsministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har oplyst, at ministerierne ikke foretager en årlig opfølgning på programmernes afrapportering af effektindikatorerne eller udarbejder en samlet oversigt over, hvordan klimapuljeprogrammerne bidrager til den samlede effekt af klimapuljen. Ministerierne har videre oplyst, at den manglende samlede opfølgning især skyldes, at det for en stor del af programmerne er svært at opgøre effekten i forhold til effektindikatorerne, særligt for programmer, som har til formål at sikre fx kapacitetsopbygning, som ifølge klimapuljens retningslinjer kan undtages fra at skulle rapportere på disse indikatorer. Ministeriets opfølgning på programmer fra klimapuljen foretages derfor kun i forbindelse med opfølgningen på de enkelte programmers implementering og i den afsluttende rapport.

Evaluering af udviklingsprogrammer

Hvert år gennemfører Udenrigsministeriet en række evalueringer. Evaluering kan bruges som input til tilrettelæggelsen af efterfølgende identifikationsfaser, hvor ministerierne skal foretage ny vurdering og prioritering af, hvilke aktiviteter de skal tildele tilskud. Det er ikke alle Udenrigsministeriets og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets afsluttede programmer, som udtages til evaluering. Udenrigsministeriets evalueringer kan omfatte et helt landeprogram eller særlige temaer, der er relevante for forvaltningen af udviklingsbistanden.

Fokus på klimaeffekt i evalueringer af udviklingsbistanden

59. Hvert år gennemfører Udenrigsministeriet en række evalueringer, der foretages af eksterne uafhængige evalueringskonsulenter. Evalueringerne har til formål at gå i dybden med at analysere støttede programmets aktiviteter og resultater/effekter med fokus på læring om, hvad der virker og hvorfor. Det kan fx være i forhold til særlige temaer eller typer af lande, hvor der typisk analyseres på tværs af programmer og inden for længevarende perioder. Ministeriet har en målsætning om, at alle typer af bilateral udviklingsbistand evalueres inden for en tidsramme på 5-7 år.

60. Vi har gennemgået alle Udenrigsministeriets evalueringer, som er offentliggjort i undersøgelsesperioden fra den 1. januar 2016 til den 1. juni 2020, for at belyse, i hvilket omfang evalueringerne indeholder viden om effekter relateret til støttede klimaprogrammer. De 15 afsluttede programmer, vi har gennemgået, er først afsluttet i 2018 og i 2019 og indgår derfor ikke i de evalueringer, som er udarbejdet frem til den 1. juni 2020.

Gennemgangen viser, at Udenrigsministeriet har udarbejdet 36 evalueringer af udviklingsbistanden i perioden 2016-2020, hvoraf 20 i forskellig grad behandler klima. I 3 af evalueringerne udgør et klimarelateret tema hovedfokus, hvor der analyseres på støttede programmets klimarelaterede aktiviteter, og hvor det i varierende omfang vurderes, hvilken effekt der er kommet ud af aktiviteterne. I 2 af evalueringerne bemærkes det, at det er forbundet med betydelige vanskeligheder at måle effekt. Temaevalueringerne omhandler afgrænsede temaer inden for den brede klimainsats. I de resterende 17 evalueringer, hvor klima indgår som et delfokus eller meget begrænset, er det desuden svært at udskille, hvilken viden der er knyttet til klimaeffekter. Dette skyldes ofte, at koblingen mellem klimaaktiviteter, resultater, effekt og læring og så de klimarelevante mål, der har været opstillet i de pågældende programmers forandringssteori eller resultatramme, ikke fremgår tydeligt.

Gennemgangen viser samlet, at klimainsatser ikke er blevet systematisk evalueret de seneste 4 år, men sporadisk har indgået i de evalueringer, der er gennemført, primært som et delfokus og med udgangspunkt i enkelte lande. De konkrete evalueringer bidrager i begrænset omfang til et tværgående overblik over viden om klimaeffekt på tværs af klimarelaterede programmer.

Udenrigsministeriet har i 2019 og i 2020 igangsat 2 evalueringer, som handler om den danske støtte til klimatilpasning og om klimaafbødning, hvor både programmer inden for og uden for klimapuljen indgår. Evalueringerne skal skabe et tværgående overblik over klimarelaterede indsatser og effekten inden for disse 2 dele af klimabistanden. Evalueringerne er ikke offentliggjort endnu. Dermed følger ministeriet en evalueringskadence på 5-7 år.

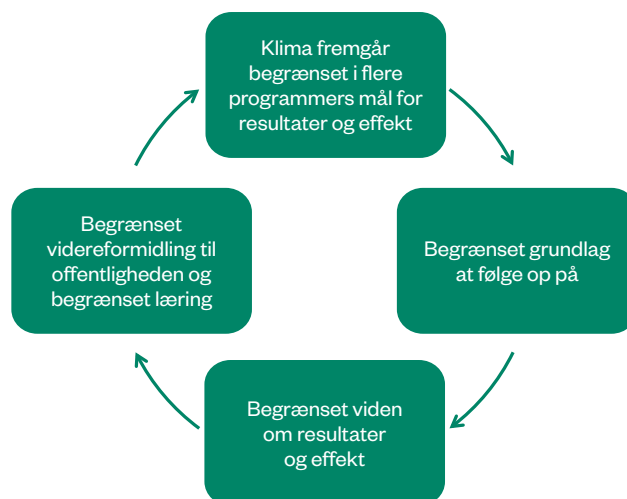
Udfordringer ved opsamling af viden om resultater og effekt af klimabistand, hvor klima er et delmål

61. Sammenholdt med resultaterne fra kapitel 3 om målretning er det Rigsrevisionens vurdering, at den begrænsede opsamling af viden om resultater og effekt særligt gælder for den del af klimabistanden, der alene har klima som et delmål. For klimapuljen, hvor klima er hovedformålet, følges der generelt op på de enkelte programmers resultater i den løbende monitorering og på resultater og effekter i den afsluttende rapportering.

62. Figur 6 viser udfordringerne ved opsamlingen af viden om resultater og effekt af klimabistanden uden for klimapuljen, hvor klima alene er et delmål.

Figur 6

Udfordringer ved opsamling af viden om resultater og effekt af klimabistand for programmer, som alene har klima som delmål



Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af figur 6, at den begrænsede forekomst af klimarelaterede mål for resultater og effekt har konsekvenser for, at der er et begrænset grundlag at følge op på, hvilket har betydning for, at der i begrænset omfang opsamles viden om resultater og effekt af klimabistanden. Dermed opnås der begrænset viden og læring om klimabistandens resultater og effekt kan dermed i begrænset omfang videreformidles og indgå som input i ny proces af, hvordan den samlede klimabistand skal målrettes.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Udenrigsministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet i nogen grad har opsamlet viden om effekten af klimabistanden.

Undersøgelsen viser, at Udenrigsministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet på programmer under klimapuljen følger op på effekt af afsluttede programmer. For programmer i den øvrige klimabistand er der i mindre grad opfølgning på effekt af afsluttede programmer. Undersøgelsen viser samtidig, at de 2 ministerier ikke foretager en årlig opfølgning på klimapuljeprogrammernes afrapportering af effektindikatorerne eller udarbejder en samlet oversigt over, hvordan klimapuljens programmer bidrager til klimapuljens samlede effekt.

I 2015 udarbejdede ministerierne en evaluering af klimapuljen, men i evalueringen blev det vurderet, at det for flere indsatser var for tidligt at se på effekten af programmerne. I perioden 2016-2020 har Udenrigsministeriet gennemført en række evalueringer på tværs af udviklingsprogrammer. Disse evalueringer har i varierende grad adresseret klimaforandringer og bidrager kun i mindre grad til viden om effekt af klimabistanden på tværs af udviklingsbistanden. Rigsrevisionen kan konstatere, at de konkrete evalueringer mellem den seneste store evaluering i 2015 og de igangværende evalueringer dermed kun i begrænset omfang bidrager til et tværgående overblik over klimaindsatser og klimaeffekter på en sådan måde, at det kan indgå som input til målretningen af den fremtidige indsats.

Udenrigsministeriet har 2 igangværende evalueringer af klimaindsatsen i udviklingslande, hvor både programmer inden for og uden for klimapuljen indgår. Evalueringerne skal skabe et tværgående overblik over klimarelaterede indsatser og effekt inden for disse 2 dele af klimabistanden. Dermed følger ministeriet en evalueringskadence på 5-7 år for alle typer af bilateralt udviklingssamarbejde. Evalueringerne er endnu ikke offentliggjort.

4.3. Formidling af resultater og effekt af klimabistand til offentligheden

63. Vi har undersøgt, om Udenrigsministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har understøttet relevant formidling af resultater og effekt til offentligheden. For at besvare det, har vi undersøgt, om Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har udarbejdet klimapolitiske redegørelser til Folketinget. I forlængelse heraf har vi undersøgt, om redegørelsen indeholder en beskrivelse af fremdriften for klimaindsatsen i udviklingslandene. Vi har også undersøgt, om det på Udenrigsministeriets åbne database OpenAid.dk er muligt at finde information om, hvad der kommer ud af klimabistanden.

Klimapolitiske redegørelser til Folketinget

64. Vi har undersøgt, om Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har udarbejdet klimapolitiske redegørelser til Folketinget, og om de indeholder en beskrivelse af fremdriften for klimaindsatsen i udviklingslande. Ministeriet skal ifølge lov om Klimarådet, klimapolitisk redegørelse og fastsættelse af nationale klimamålsætninger fremme gennemsigtighed om retning og fremdrift for Danmarks klimapolitik i de klimapolitiske redegørelser. Der er dog ikke et lovmæssigt krav herom.

Vi har gennemgået Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets klimapolitiske redegørelser i perioden 2016-2019 for at belyse, om de beskriver fremdriften på klimabistandsprogrammer, og hvad der samlet set kommer ud af klimabistanden.

Gennemgangen viser, at der i alle 4 redegørelser er afsnit om Danmarks samarbejde med udviklingslandene på klimaområdet. Redegørelserne indeholder bl.a. eksempler med beskrivelser af specifikke programmers formål og af de forventninger til klimamæssige effekter, der er knyttet til programmerne. Ingen af redegørelserne forholder sig til fremdriften i, hvilke resultater eller hvilken effekt der kommer ud af de enkelte programmer eller af klimaindsatsen som helhed. Dette med undtagelse af et enkelt eksempel, et program i Kina, der er beskrevet i redegørelsen for 2019. Af eksemplet fremgår det, at danske og kinesiske eksperter samarbejder om at overføre danske erfaringer med kraftværksfleksibilitet til Kina har betydet, at kinesiske vindmøller i langt mindre grad end tidligere bliver standset. Det har reduceret spildet af den kinesiske vindenergi fra 17 % i 2016 til 7 % i 2019, hvilket videre har medført en reduktion af CO₂-udledning, der svarer til 63 % af udledningen fra det samlede danske energiforbrug.

Viden om klimabistandens resultater og effekt på OpenAid.dk

65. For at se, om det er muligt at finde information om, hvad der kommer ud af klimabistanden på Udenrigsministeriets åbne database OpenAid.dk, har vi undersøgt, om det er muligt at finde programmer ved at søge på klima. Vi har desuden gennemgået de udvalgte 38 programmer for, hvordan de er blevet afrapporteret på OpenAid.dk. Ifølge § 4 i lov om internationalt udviklingssamarbejde skal ministeriet sikre åbenhed i forvaltningen af udviklingsbistanden. OpenAid.dk er et centralt redskab for ministeriet i forhold til at sikre denne åbenhed.

Det fremgår af Udenrigsministeriets hjemmeside, at offentligheden via OpenAid.dk kan orientere sig om Danmarks udviklingsbistand. OpenAid.dk skal ifølge ministeriet både indeholde informationer om de enkelte udviklingsprogrammer og bidrage til at give overblik over den samlede udviklingsbistand.

Gennemgangen viser, at alle de gennemgåede programmer kan genfindes på OpenAid.dk. Det er imidlertid kun 9 programmer, der indeholder en tekstbeskrivelse, og heraf er det kun 2 programmer, der indeholder information om resultater relateret til klimabistanden.

Udenrigsministeriet har oplyst, at hvis der mangler beskrivelse af fremdrift på OpenAid.dk, skyldes det, at disse data ikke er registreret digitalt, idet OpenAid.dk afspejler registrerede data i ministeriets datavarehus. Derfor arbejder ministeriet med at øge digitaliseringen af arbejdsgangene. Udenrigsministeriet har desuden oplyst, at ministeriet bl.a. som led i opfølgningen på Rigsrevisionens beretning om udviklingssamarbejde med Myanmar er ved at udvikle en opgradering af OpenAid.dk. Version 2 af OpenAid.dk vil bl.a. præsentere hele resultatrammen for et program.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Udenrigsministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet i mindre grad har understøttet formidling til offentligheden om, hvilke resultater der kommer ud af klimabistanden.

De klimapolitiske redegørelser fra 2016 til 2019 indeholder ikke information om fremdriften i forhold til, hvilke resultater eller hvilken effekt der kommer ud af de enkelte klimaprogrammer eller af klimabistanden som helhed, hvilket der heller ikke er et krav om. Dette med undtagelse af et enkelt eksempel, der er beskrevet i redegørelsen for 2019. Ministeriet er dog ikke lovmæssigt forpligtet til at beskrive resultater og effekt af klimabistanden i de klimapolitiske redegørelser. Rigsrevisionen finder, at de klimapolitiske redegørelser med fordel kan indeholde information om fremdriften i forhold til, hvad der kommer ud af klimabistanden.

Undersøgelsen viser desuden, at Udenrigsministeriet kun i begrænset omfang har offentliggjort information om resultaterne af klimabistanden. Ministeriet har oplyst, at ministeriet arbejder på en opgradering af Udenrigsministeriets hjemmeside OpenAid.dk.

Rigsrevisionen, den 7. januar 2021

Lone Strøm

/Inge Laustsen

Bilag 1. Metodisk tilgang

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Udenrigsministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet understøtter en gennemsigtig klimabistand, der er målrettet mod at skabe størst mulig effekt. Derfor undersøger vi følgende:

- Understøtter Udenrigsministeriet, at det er gennemsigtigt, hvor mange penge der bruges på klimabistand?
- Understøtter Udenrigsministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet en målrettet klimabistand?
- Understøtter Udenrigsministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet opsamling af viden om klimabistandens resultater og effekt?

I undersøgelsen indgår Udenrigsministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet.

Undersøgelsen omhandler perioden 2016-2020. Med afgrænsningen ønsker vi at belyse de seneste års udvikling i den danske klimaindsats i udviklingslande – efter Paris-aftalens vedtagelse i 2015. Periodeafgrænsningen er desuden valgt med udgangspunkt i, at Udenrigsministeriet i 2015 gennemførte en evaluering af klimapuljen, der dækkede perioden fra klimapuljens oprettelse i 2008 og frem til og med 2015. Evalueringen konkluderede, at det for flere af klimapuljens programmer endnu var for tidligt at vurdere, hvordan de havde bidraget til at realisere de overordnede effektmål, men at tiden var kommet til at fokusere indsatsen og lægge større vægt på at måle og dokumentere effekter. Evalueringen påpegede derfor behovet for en forstærket monitorering og rapportering, der vil gøre det muligt over tid at vurdere klimapuljens programmers effekt med henblik på at optimere effekten af den danske klimabistand.

Undersøgelsen bygger på en gennemgang af dokumenter og 38 udvalgte klimarelaterede udviklingsprogrammer, der indgår i klimabistanden, og som har fået bevilget midler fra 2016 til 2018, samt 15 programmer, der er afsluttet i 2018 eller 2019, hvoraf størstedelen har fået bevilget midler før 2016. Vi har desuden holdt møder med Udenrigsministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet samt med relevante interesseorganisationer og forskere.

På grund af COVID-19 har det ikke været muligt for os at besøge nogen af de udviklingslande, hvor de 38 udvalgte udviklingsprogrammer implementeres. Sådanne besøg skulle have bidraget med en dybere praktisk forståelse af de enkelte programmer og den kontekst, de udspiller sig i. Vi har dog haft et enkelt onlinemøde med ambassaden i Uganda.

Nedenfor beskrives vores kvalitetssikring, data og metode i flere detaljer.

Kvalitetssikring

Denne undersøgelse er kvalitetssikret via vores interne procedurer for kvalitetssikring, som omfatter høring hos de reviderede samt ledelsesbehandling og sparring på forskellige tidspunkter i undersøgelsesforløbet med chefer og medarbejdere i Rigsrevisionen med relevante kompetencer.

Væsentlige dokumenter

Vi har gennemgået en række dokumenter, herunder:

- lov om internationalt udviklingssamarbejde
- lov om Klimarådet, klimapolitisk redegørelse og fastsættelse af nationale klimamålsætninger
- Danmarks ratificering af Parisaftalen, oktober 2016
- Verden 2030 – Danmarks udviklingspolitiske og humanitære strategi
- retningslinjer for programmer og projekter under udviklingsbistanden, som er fremlagt på amg.um.dk og Udenrigsministeriets seneste Guidelines for Programmes and Projects fra januar 2018
- administrative retningslinjer for danske organisationer med rammeaftaler med Udenrigsministeriet, 2016
- administrative retningslinjer for strategiske partnere Administrative Guidelines for Grants for Civil Society Organisations that qualify as Strategic Partners
- retningslinjer for bevillinger Guidelines for Approval of Grant Appropriations, Strategies and Policies
- retningslinjer for klimapuljen Guiding Principles for the Danish Climate Envelope fra februar 2016
- udvalgt programmateriale for de udvalgte udviklingsprogrammer, bl.a. programdokument og årlige rapporter om fremdriften
- korrespondance mellem Udenrigsministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet.

Formålet med gennemgangen af dokumenterne har været at belyse, hvilke juridiske og politiske rammer der regulerer den danske klimabistand, og hvordan Udenrigsministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet udmønter disse rammer i interne retningslinjer for forvaltning af klimabistanden, både forvaltningen af de enkelte programmer og den samlede opfølgning.

Møder

Vi har holdt møder med følgende:

- Udenrigsministeriet, herunder en række arbejds møder samt møde med ambassaden i Uganda
- Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet
- DIIS (Dansk Institut for Internationale Studier)
- Folkekirkens Nødhjælp
- CARE.

Formålet med møderne har været at opnå en fælles forståelse af de juridiske og politiske rammer for den danske klimabistand. Desuden har formålet været at forstå Udenrigsministeriets og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets praksis for forvaltningen af udviklingsbistanden generelt og specifikt for klimabistanden. Endelig har det været formålet at forstå væsentlige aktørers rolle i udviklingssamarbejdet og få indblik i klimarelaterede problemstillinger inden for udviklingssamarbejdet.

Udvalgte programmer

Formålet med vores gennemgang af udvalgte programmer har været at belyse, hvordan et økonomisk væsentligt og bredt sammensat udsnit af forskellige typer udviklingsprogrammer ud fra den foreliggende dokumentation i praksis lever op til retningslinjer og vejledninger.

Vi har både i kapitel 2, 3 og 4 gennemgået materiale for 38 udvalgte programmer, der indgår i klimabistanden, og som er nye bevillinger i perioden 2016-2018. Heraf er udvalgt 15 programmer fra klimapuljen og 23 programmer fra den øvrige udviklingsbistand, jf. bilag 2 med oversigt over udvalgte programmer. De 38 udvalgte programmer er ikke repræsentative for den samlede klimabistand, men udvalgt blandt indsatser, som forvaltes efter retningslinjerne for bilaterale programmer, bl.a. på baggrund af økonomisk væsentlighed.

Programmerne har fået en bevilling i perioden 2016-2018 og har været rapporteret til UNFCCC eller EU som klimabistand på baggrund af den tildelte klimamarkør, der markerer, om klima indgår som hoved- eller delformål. Vi har ikke valgt programmer, der har fået bevilling i 2019, da kvalitetssikringsprocesserne for, hvilke udviklingsprogrammer der kategoriseres som klimarelaterede og dermed skal tildeles klimamarkører, først ville foreligge i slutningen af 2020. Vi ved fra de foregående kvalitetssikringer, at kvalitetssikringen giver anledning til ændringer i vurderingen af klimamarkører, og derfor mener vi, at det ikke giver mening at udvælge klimaprogrammer, før kvalitetssikringen er gennemført.

Vi har lagt særlig vægt på følgende kriterier i udvælgelsen af programmer:

- at opnå høj økonomisk væsentlighed ved at medtage de programmer, som indgår i klimabistanden med de største programbudgetter, og hvor flest krav fra retningslinjerne i forhold til målretning og opfølgning skal følges
- at afdække forskellige former for støtte til programmer, herunder støtte til lande via landeprogrammer, internationale organisationer og danske NGO'er
- at afdække programmer, hvor klimarelaterede indsatser er henholdsvis hoved- og delformål, herunder både programmer fra klimapuljen og fra den øvrige klimabistand
- at afdække hele forvaltningsprocessen for programmer fra identifikations- til afslutningsfasen.

Vi har afgrænset os fra at undersøge dele af den rapporterede klimabistand. For det første har vi afgrænset os fra at undersøge den rapporterede klimabistand, der er givet til Danidas privatsektorstøtter IFU og DSIF (252 mio. kr. i perioden 2016-2018). For det andet har vi afgrænset os fra at undersøge en del af støtten til internationale organisationer, der gives som klimaspecifikke kernebidrag, fx Fonden for de mindst udviklede lande. Derudover har vi afgrænset os fra den klimarelaterede støtte, der ikke rapporteres som klimabistand, og som ikke indgår i figur 1. Vi afgrænser os således fra at undersøge ikke-klimaspecifikke kernebidrag, som Danmark tildeler til internationale organisationer, fx FN, Verdensbanken og EU, der kan anvende pengene til forskellige formål, herunder også klimarelaterede formål.

Med udgangspunkt i ovenstående kriterier og afgrænsning har vi udvalgt følgende sammensætning af udviklingsprogrammer:

- De fleste bilaterale og klimaspecifikke multilaterale programmer under klimapuljen, som har fået bevilget midler i perioden 2016-2018. Det drejer sig om i alt 15 programmer, som har fået bevillinger mellem 11 mio. kr. og 115 mio. kr. Vi har bl.a. fra- valgt tilsagn til CISU på 40 mio. kr. i 2018. CISU er en sammenslutning af danske udviklingsorganisationer, som fordeler støtte til en række mindre organisationer. Vi har desuden undtaget et program fra Myanmar, som tidligere er behandlet i Rigsrevisionens beretning om Danmarks udviklingssamarbejde med Myanmar.
- De fleste programmer inden for vores afgrænsning af den øvrige klimabistand, som har fået bevilget mere end 39 mio. kr. i perioden 2016-2018, og som Udenrigsmini- steriet har rapporteret som klimabistand. Når grænsen er sat til 39 mio. kr., skyl- des det, at Udenrigsministeriet kategoriserer programmer på over 39 mio. kr. som et stort program, hvor alle krav i Udenrigsministeriets retningslinjer for udviklings- programmer skal følges. Det drejer sig i alt om 23 programmer.

Tabel A viser, hvor stor en økonomisk andel vores udvalgte programmer udgør af den samlede population af klimabistandens programmer i perioden 2016-2018.

Tabel A

De 38 udvalgte programmers økonomiske andel af den samlede rapporterede klimabistand i pe- rioden 2016-2018

(Mio. kr.)	Støtte til lande	Støtte til internationale organisationer	Støtte til danske NGO'er	DSIF og IFU	Danida privatsektor instrumenter	I alt
Øvrig klimabistand						
Rapporteret klimabistand i alt	1.156	392	511	229	23	2.311
Rapporteret klimabistand på de udvalgte programmer	547	93	389	0	0	1.029
Andel i procent	47 %	24 %	76 %	0 %	0 %	45 %
Klimapuljen						
Rapporteret klimabistand i alt	398	568	0	0	0	966
Rapporteret klimabistand på de udvalgte programmer	262	248	0	0	0	510
Andel i procent	66 %	44 %	0 %	0 %	0 %	53 %

Note: Tilsagnstal.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Udenrigsministeriet.

Det fremgår af tabel A, at de udvalgte programmer samlet set repræsenterer en rela- tivt høj andel af klimabistanden, henholdsvis 53 % for klimabistanden, der tildeles fra klimapuljen, og 45 % af klimabistanden, der tildeles uden for klimapuljen. Samlet set har vi udvalgt programmer, der udgør 47 % af den rapporterede klimabistand i perio- den 2016-2018.

Men andelen varierer og er størst for støtte til danske NGO'er (76 %) og mindst for støtte til internationale organisationer. Årsagen til den relativt lave andel inden for støtten til internationale organisationer er bl.a., at der er relativt mange små bevillinger til internationale organisationer, som er under 39 mio. kr. Derudover skyldes det, at vi ikke ser på klimaspecifikke kernebidrag til internationale organisationer, som har klima som hovedformål. Disse programmer forvaltes anderledes end den øvrige klimabistand, da Udenrigsministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet hverken har ansvar for målretningen eller for opfølgningen. Grunden til den høje andel støtte til de danske NGO'er er, at en relativt stor del af midlerne er koncentreret på få programmer, som vi har inddraget. Der er ikke tildelt midler fra klimapuljen til NGO'er.

Udviklingsprogrammer har typisk en bevillingsperiode på 3-5 år, og den afsluttende af-rapportering foreligger som udgangspunkt 1-2 år herefter. Derfor vil de fleste af de programmer, der har fået bevilling i perioden 2016-2018, endnu ikke være afsluttede og have afslutningsrapporter med information om, hvilke resultater og effekter programmet har ført med sig.

Vi har derfor udvalgt 15 bilaterale klimaprogrammer, som bliver gennemgået i kapitel 4, som har afsluttet en bevillingsperiode i 2018 eller 2019. 14 af disse programmer har fået bevilget midler før 2016. Det har været nødvendigt at gå længere tilbage end perioden 2016-2018 for at få grundlag for at kunne vurdere ministeriernes forvaltning af afslutningsprocessen for udviklingsprogrammer med klimaformål. Udenrigsministeriet har oplyst, at der ikke blev afsluttet nogen programmer med klimabistand i 1. halv-år 2020, og de 15 udvalgte programmer repræsenterer derfor de seneste afslutnings-rapporter med en programbevilling over 10 mio. kr.

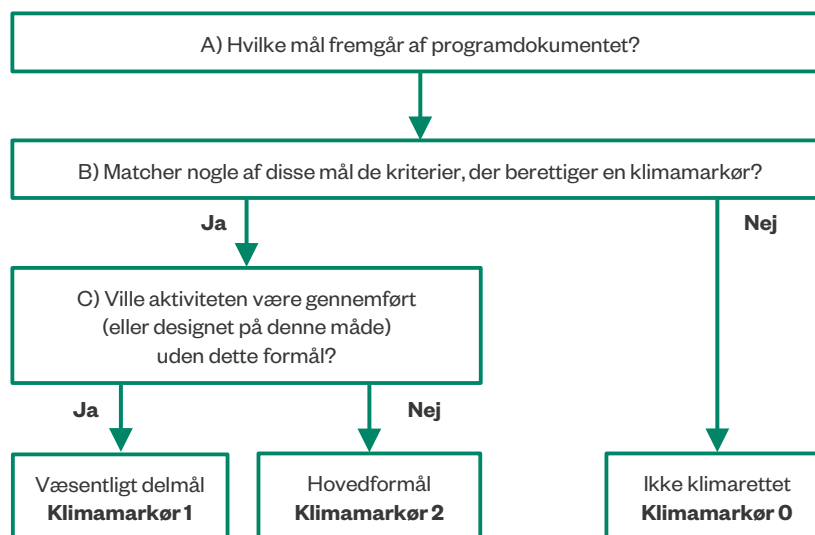
Evalueringer

Vi har derudover i kapitel 4 gennemgået ministeriernes opfølgning i form af evalueringer af udviklingsbistanden fra den 1. januar 2016 til den 1. juni 2020. Formålet er at belyse, i hvilken grad klimarelaterede programmer og temaer har indgået i de eksterne, uafhængige evalueringer, som Udenrigsministeriet har igangsat i løbet af undersøgelsesperioden. Vi har gennemgået alle 36 evalueringer af udviklingsbistanden, som fra 2016 til 2020 er publiceret på Danidas hjemmeside.

Klimavurdering i de udvalgte programmer

I kapitel 2 har vi foretaget en vurdering af klimaandelen i programmer på baggrund af OECD's vejledning i at tildele klimamarkører. Vi har således fulgt OECD's beslutnings-træ, jf. figur A.

Figur A
Beslutningstræ for tildeling af klimamarkør



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af OECD's vejledning DAC Rio Markers for Climate Handbook.

Ifølge OECD's vejledning skal klimamarkørerne tildeles på baggrund af det skriftlige programmateriale, der ligger til grund for godkendelse af programmets bevilling. Vi har i vurderingen lagt vægt på, at klima skal indgå i programmets mål for at kvalificere til en klimamarkør.

Det findes ikke klare internationale retningslinjer for, hvordan klimamarkørerne skal oversættes direkte til den finansiering, programmerne reelt giver til klimaaktiviteter. De fleste lande, inkl. Danmark, anvender såkaldte koefficienter. Danmark har valgt en koefficient på 50 %. Det betyder, at Udenrigsministeriet tæller halvdelen af programbudgettet med i klimafinansieringen, når programmet har fået klimamarkør 1. Vi har valgt at gøre det samme. Efter tildelingen af klimamarkører til de 38 udvalgte programmer har vi anvendt klimakoefficienter til at omregne til vurderingen af klimabistand i kroner og øre.

Vores tilgang adskiller sig fra Udenrigsministeriets ved, at vi har anvendt en finmasket vurderingsmetode, når klimamarkørerne tildeles. Udenrigsministeriets tilgang er at tildele én klimamarkør til det samlede program, uanset om programmet er et mindre program med en enkelt partner eller et større program med flere partnere og delelementer. Vi har i stedet foretaget vurderingen ved at se på programmets delelementer og sat klimamarkører på hvert delelement. På den måde har vi, så vidt det er muligt, undladt at medregne de dele af programmet, hvor klimaelementet ikke er tilstrækkeligt beskrevet. Denne tilgang ligner de multilaterale udviklingsbankers principper for overvågning af klimabistand. Til vurderingen af aftalerne med NGO'erne har vi vurderet klimaindholdet ud fra det materiale, som har været tilgængeligt for os, hvilket i nogle tilfælde har været budgetter og ansøgningsdokumenter for de enkelte delprojekter og i andre tilfælde budgetter og overordnede projektbeskrivelser i rammeaftaler.

Der findes ingen metode til at udregne det præcise klimabistandsbeløb, hvilket betyder, at vores beregning ligesom Udenrigsministeriets beregning er et "bedste bud" på det reelle omfang af klimabistanden.

Standarderne for offentlig revision

Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision. Standarderne fastlægger, hvad brugerne og offentligheden kan forvente af revisionen, for at der er tale om en god faglig ydelse. Standarderne er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).

Bilag 2. Udvalgte programmer i undersøgelsen

Tabel a

Udvalgte programmer med støtte til lande

Titel	Land	FL-konto	Tilsagn i perioden 2016-2018 rapporteret som klima- bistand	Klimapulje Ja/Nej	Ansvarligt ministerium UM/KEFM
Accelerating Wind Power Generation in Ethiopia	Etiopien	06.34.01.70	23,5 mio. kr.	Ja	UM
Climate Adaptation and Resilience Engagements	Bangladesh	06.34.01.70	30 mio. kr.	Ja	UM
Climate Resilient Forest livelihoods	Etiopien	06.32.01.05	45 mio. kr.	Nej	UM
Climate Resilient Rural Infrastructure Program	Bangladesh	06.32.02.11	125 mio. kr.	Nej	UM
Coherence between hum. re- sponses and dev. coop. in Eth.	Etiopien	06.32.01.05	65 mio. kr.	Nej	UM
Danish Energy Agency Energy Partnership Programme (DEPP – Energistyrelsen)	Kina, Sydafrika, Mexico, Vietnam	06.34.01.70	115 mio. kr.	Ja	KEFM
Durable Solutions Somalia 2017-2020 (Enkeltbevilling til Folkekirkens Nødhjælp)	Somalia	06.32.01.08	100 mio. kr.	Nej	UM
Extension of LOTU – DEA EP	Kina, Sydafrika, Mexico, Vietnam	06.34.01.70	13 mio. kr.	Ja	KEFM
Ethiopia's Rural Productive Safety Net Programme	Etiopien	06.32.01.05	25 mio. kr.		UM
South Sudan Country Programme 2016-2018	South Sudan	06.32.01.09	50 mio. kr.	Nej	UM
TP Agriculture, growth and employment	Bangladesh	06.32.02.11	45 mio. kr.	Nej	UM
UPSIDE – Water resources management in the Upper Nile Water Management Zone	Uganda	06.34.01.70	35 mio. kr.	Ja	UM
UPSIDE – (herunder NURI)	Uganda	06.32.01.12	87,5 mio. kr.	Nej	UM
Water and Livelihoods Programme	Kenya	06.32.01.11	50 mio. kr.	Nej	UM
I alt			809 mio. kr.		

Kilde: Udenrigsministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet.

Tabel b**Udvalgte programmer med støtte til internationale organisationer**

Titel	Land	FL-konto	Tilsagn i perioden 2016-2018 rapporteret som klimabistand	Klimapulje Ja/Nej	Ansvarligt ministerium UM/KEFM
Contribution to the Clean Technology	Interregional	06.34.01.70	11 mio. kr.	Ja	UM
Danish Contribution to ESMAP 2017-2020	Interregional	06.38.02.17	45 mio. kr.	Nej	UM
Global Facility for Promotion of Clean Energy Mini-grids	Interregional	06.34.01.70	14 mio. kr.	Ja	UM
IEA's Energy Efficiency in Emerging Economies, Phase II	Interregional	06.34.01.70	25 mio. kr.	Ja	KEFM
IEA support to renewable energy and energy efficiency	Interregional	06.34.01.70	14 mio. kr.	Ja	KEFM
IFC VBE 2017	Interregional	06.38.01.12	20 mio. kr.	Nej	UM
IRENA	Interregional	06.34.01.70	40 mio. kr.	Ja	KEFM
OECD – Clean Energy Finance Investment Mobilization Programme	Interregional	06.34.01.70	35 mio. kr.	Ja	UM
P4G Coordination Hub and Fund	Interregional	06.38.02.12	20,6 mio. kr.	Nej	UM
SEforALL	Interregional	06.34.01.70	10 mio. kr.	Ja	UM
Support to Sustainable Energy systems via FFSSR and knowledge sharing	Interregional	06.34.01.70	11 mio. kr.	Ja	KEFM
UNEP-DTU Partnership (UDP) Copenhagen Centre for Energy efficiency	Interregional	06.34.01.70	78 mio. kr.	Ja	UM
Voluntary Contribution to the IPCC	Interregional	06.34.01.70	10 mio. kr.	Ja	UM
World Resources Institute – Core Funding 2018-2022 – 2018	Interregional	06.38.02.12	7,5 mio. kr.	Nej	UM
I alt			341,1 mio. kr.		

Kilde: Udenrigsministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet.

Tabel c**Udvalgte programmer med støtte til danske NGO'er**

Titel	Land	FL-konto	Tilsagn i perioden 2016-2018 rapporteret som klimabistand	Klimapulje Ja/Nej	Ansvarligt ministerium UM/KEFM
CARE Danmark Lot CIV Strategisk partnerskab 2018	Interregional	06.33.01.10	27 mio. kr.	Nej	UM
Folkekirkens Nødhjælp Partnerskabsaftale 2016	Interregional	06.39.03.10	31,5 mio. kr.	Nej	UM
Folkekirkens Nødhjælp Rammeaftale 2017	Interregional	06.33.01.10	46,8 mio. kr.	Nej	UM
Folkekirkens Nødhjælp Lot CIV Strategisk partnerskab 2018	Interregional	06.33.01.10	54 mio. kr.	Nej	UM
Røde Kors Danmark Partnerskabsaftale 2016	Interregional	06.33.01.10	29,6 mio. kr.	Nej	UM
Røde Kors Danmark humanitær partnerskabsaftale 2017	Interregional	06.39.03.10	57,5 mio. kr.	Nej	UM
Røde Kors Danmark rammeaftale 2017	Interregional	06.33.01.10	29,7 mio. kr.	Nej	UM
Røde Kors Danmark Lot HUM Strategisk partnerskab 2018	Interregional	06.39.03.10	64 mio. kr.	Nej	UM
Røde Kors Danmark Lot CIV Strategisk partnerskab 2018	Interregional	06.33.01.10	27 mio. kr.	Nej	UM
WWF Lot CIV Strategisk partnerskab	Interregional	06.33.01.10	15 mio. kr.	Nej	UM
CARE Danmark Lot CIV Strategisk partnerskab 2018	Interregional	06.33.01.10	27 mio. kr.	Nej	UM
I alt			389,1 mio. kr.		

Kilde: Udenrigsministeriet.

Tabel d**Udvalgte programmer afsluttet i perioden 2018-2019**

Titel	Land	FL-konto	Afslutnings- år	Rapporteret som klima- bistand	Klimapulje Ja/Nej	Ansvarligt ministerium UM/KEFM
Etiopien – food security and resilience – programme management	Etiopien	06.32.01.23	2018	42,7 mio. kr.	Nej	UM
Rammebevilling Folkekirkens Nødhjælp	Interregional	06.33.01.10	2018	61,5 mio. kr.	Nej	UM
Oxfam IBIS – Frame Agreement 2015-2017	Interregional	06.33.01.10	2018	60.5 mio. kr.	Nej	UM
Climate Envelope 2012: Support for CCAP (Centre for Clean Air Policy)	Peru	06.34.01.70	2018	17 mio. kr.	Ja	KEFM
Low Carbon Transition Unit (LOTU)	Interregional	06.34.01.70	2018	27,3 mio. kr.	Ja	KEFM
Climate Envelope 2016: Extension of Low Carbon Transition Unit (LOTU)	Interregional	06.34.01.70	2018	13 mio. kr.	Ja	KEFM
Climate Envelope 2012: Agrhymet – knowledge-based climate adaptation in West Africa	Interregional	06.34.01.70	2018	27 mio. kr.	Ja	UM
Climate Change Adaptation Project Phase II	Interregional	06.34.01.70	2018	20 mio. kr.	Ja	UM
Support to DACAAR	Afghanistan	06.39.03.11	2018	36 mio. kr.	Nej	UM
PSD & employment	Somalia	06.32.01.08	2019	4 mio. kr.	Nej	UM
Améliorer l'accès à l'eau et l'assainissement. Programme de transition 2015-2016	Mali	06.32.01.20	2019	37,5 mio. kr.	Nej	UM
IUCN – Asien – mangroves for the future	Interregional	06.34.01.70	2019	25 mio. kr.	Ja	UM
Climate Envelope 2015: Support for CCAP	Interregional	06.34.01.70	2019	10 mio. kr.	Ja	UM
Climate Change Adaptation Pilot Project	Interregional	06.34.01.70	2019	10 mio. kr.	Ja	UM
World Bank – general contribution ESMAP 2013-16	Interregional	06.34.01.80	2019	53 mio. kr.	Ja	UM
I alt				384 mio. kr.		

Kilde: Udenrigsministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet.

Bilag 3. Ordliste

Effekt	Den planlagte effekt af et udviklingsprograms indsats i slutningen af programperioden som følge af de planlagte resultater af produkter/ydelse. Vi anvender samme forståelse som ved outcome i Udenrigsministeriets retningslinjer for programmer og projekter.
Forandringsteori	Ifølge retningslinjer for udviklingsbistanden skal hvert program have en forandringsteori, der redegør for, hvordan indsatser forventes at bidrage til ønskede mål for resultater og effekt, og beskriver, hvilke metoder, instrumenter og input der vil bruges på at opnå målene.
Impact	Bruges i Udenrigsministeriets retningslinjer for programmer og projekter om den langsigtede virkning af resultater og effekt af et udviklingsprogram.
Klimabistand	Er et økonomisk estimat af, hvor stor en del af udviklingsbistanden der kan henregnes til klimarelaterede indsatser.
Klimaforandring	Betegnelse for ændringer af klimaet, der skaber ekstremt vejr og naturkatastrofer såsom tørke, he- debølger, cykloner og oversvømmelser, som kan påvirke mennesker verden over.
Klimaindsats	Når et udviklingsprogram indeholder en indsats, som søger at øge klimatilpasningen eller CO ₂ -re- duktionen.
Klimamarkør	OECD's klimamarkører er opkaldt efter de 3 Rio-konventioner, hvorfor markørerne også benæv- nes Rio-markører. Markørerne er udviklet til at spore integrering af de 3 Rio-konventioner i udvik- lingsbistanden, herunder klimakonventionen.
Klimapuljen	Blev etableret i 2008 som en pulje på finansloven under udviklingsbistanden. Puljen har til formål at støtte klimaindsatser, der hjælper udviklingslande til at reducere udledning af CO ₂ og tilpasse sig klimaforandringerne.
Klimatilpasning	Skal hjælpe udviklingslandene med at tilpasse sig til konsekvenserne af nuværende og kommende klimaforandringer, herunder tørke, oversvømmelse, ustabil og ekstremt vejr. Fx ved at undervise landmænd i at dyrke afgrøder, der er modstandsdygtige over for tørke.
Klimavurdering	Vurdering af, om de enkelte programmer indeholder indsatser vedrørende klima. Vurderingerne foretages af Udenrigsministeriet ud fra OECD's håndbog for fastsættelse af klimamarkører og ud- gør grundlaget for afrapportering af den samlede danske klimabistand til relevante internationale institutioner.
Landepolitik	En politik, der beskriver Danmarks interesser og mål for det samlede engagement i et prioritets- land. Politikken skal godkendes af udviklingsministeren og udenrigsministeren og præsenteres for Folketingets Udenrigsudvalg.
Landeprogram	En samlet pakke af udviklingssamarbejde med et samlet strategisk mål, der indeholder flere under- liggende programmer og projekter.
Langsigtet virkning	Den langsigtede virkning af resultater og effekt i et udviklingsprogram efter programperioden. Vi anvender samme forståelse som ved impact i Udenrigsministeriets retningslinjer for programmer og projekter.
Monitorering	I beretningens sammenhæng bruges ordet til at beskrive arbejdet med at registrere, måle og følge fremdrift i resultater.

Outcome	Bruges i Udenrigsministeriets retningslinjer for programmer og projekter om de planlagte effekter af hver udviklingsaftale i slutningen af programperioden.
Output	Bruges i Udenrigsministeriets retningslinjer for programmer og projekter om de planlagte produkter eller ydelser, som skal leveres i udviklingsaftalen, og som ifølge forandringsteorien vil føre til de ønskede effekter (outcome) og langsigtede virkninger (impact).
Parisaftalen	Er en international aftale inden for FN's klimakonvention UNFCCC, som blev indgået på COP21-klimakonferencen i Paris i 2015. Aftalen er underskrevet af 195 lande og forpligter de 171 lande, der har ratificeret aftalen, til at modvirke den globale opvarmning ved at begrænse udledning af drivhusgasser (CO ₂) gennem grøn omstilling, klimatilpasning og finansiering heraf.
Programmets indikatorer	For udviklingsprogrammernes resultater og effekt er der opsat indikatorer for, hvornår programmerne har opnået deres resultater, og effekt er opnået.
Resultater	De planlagte resultater (fx produkter eller ydelser) af et udviklingsprograms indsatser, der ifølge planen skal føre til den ønskede effekt og langsigtede virkning. Vi anvender samme forståelse som ved output i Udenrigsministeriets retningslinjer for programmer og projekter.
Resultatramme	En samlet visning af et udviklingsprograms mål og indikatorer for de ønskede resultater (output), effekter (outcome) og eventuel effekt på lang sigt (impact). Resultatrammen skal kunne give et klart indtryk af, hvad der ønskes opnået med programmet, og hvordan det måles.
Udviklingsaftale	En aftale om tilskud mellem Udenrigsministeriet og en implementerende aftalepartner og tilskudsmodtager. Aftalen angiver formål med tilskuddet, resultatkrav og ansvarsfordelingen i aftalen.
Udviklingsbistand	Fællesbetegnelse for finansiel og teknisk støtte af forskellig art, som tildeles af velstillede lande til lande, som efter vurdering har behov for støtte. Udviklingsbistanden finansierer det danske udviklingssamarbejde og udgjorde i 2018 0,7 % af BNI i overensstemmelse med FN's målsætning.
Udviklingsprogram	Betegnelse for det, der støttes. I beretningen primært blot benævnt som program.
