

RIGSREVISIONEN

København, den 16. februar 2005

RN A202/05

*Udvidet notat til statsrevisorerne
om
udviklingen i miljøbistand under MIKA-rammen, herunder integrationen af
Danceds aktiviteter i Udenrigsministeriet*

I. Resumé

1. Rigsrevisionen afgav i 1999 beretning (nr. 14/98) om MIKA-miljøstøtten til udviklingslande, som blev administreret af Danced (Miljø- og Energiministeriet) og Danida (Udenrigsministeriet). I et efterfølgende notat til statsrevisorerne vedrørende beretningen gav jeg tilsagn om, at jeg efter nogle år ville afgive en ny beretning om MIKA-ordningen. Siden er der imidlertid gennemført grundlæggende ændringer vedrørende MIKA (i 1999 ændret til Miljø-, Freds- og Stabilitetsrammen, MIFRESTA), som bl.a. i 2001 betød en nedlæggelse af Danced. Da det oprindelige grundlag for at afgive en ny beretning om forvaltningen af MIKA således er bortfaldet, har jeg gennemført en undersøgelse af udviklingen i den miljøbistand, som har udgangspunkt i den oprindelige MIKA-ramme, herunder navnlig integrationen og afslutningen af Danceds aktiviteter i Danida. Undersøgelsen har ikke givet anledning til væsentlige bemærkninger, og orienteringen af statsrevisorerne om undersøgelsen sker derfor ved afgivelse af nærværende udvidede notat, som omhandler:

- Om Danida har tilrettelagt administrationen af MIKA/MIFRESTA-bistanden til fredsstillende.

- Om Danida har gennemført Danced-projekterne som oprindelig planlagt, og om der er opnået langsigtede effekter.
- Om Danida har iværksat en miljøbistand til tidligere Danced-lande, der ligger i forlængelse af Danceds bistand.

I november 2001 blev Danceds projektportefølje overført til Udenrigsministeriet ved kongelig resolution af 27. november 2001 og Danced nedlagt. Rigsrevisionen havde forinden i MIKA-beretningen peget på, at beretningsundersøgelsen ikke havde kunnet bekræfte nødvendigheden af at fordele administrationen af MIKA-bistanden på 2 ministerier, men at der under de gældende forhold burde ske et udvidet samarbejde mellem Danced og Danida. Med nedlæggelsen af Danced er dette spørgsmål ikke længere aktuelt. Ud over den nævnte nedlæggelse af Danced og overførelse af projektporteføljen til Udenrigsministeriet blev formålene med bistanden gennemgribende ændret i 2002, og samtidig blev bevillingerne og antallet af modtagerlande reduceret.

2. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at Danida har tilrettelagt administrationen af MIKA/MIFRESTA-bistanden tilfredsstillende.

Som grundlag for denne vurdering har Rigsrevisionen undersøgt, hvordan Udenrigsministeriet har tilrettelagt administrationen som følge af ændringerne af den oprindelige MIKA-ordning. Rigsrevisionen har bl.a. set på, om nogle af de væsentligste kritikpunkter, der var omtalt i MIKA-beretningen, er blevet afhjulpet. Et af disse kritikpunkter var, at den hidtidige MIKA/MIFRESTA-bistand ikke var tilstrækkelig sammenhængende og målrettet. Bistanden er nu lagt ind under udviklingsbistanden med de formål og retningslinjer, der gælder for denne, herunder omlægning fra en projekt-baseret bistand til en programbistand, som netop tilsigter en sammenhængende og målrettet indsats. Den programbaserede tilgang sikrer modtagerlandet et mere forpligtende ejerskab til aktiviteterne, som dermed også får større levedygtighed.

3. Det er min opfattelse, at Danida helt overvejende har gennemført Danced-projekterne som oprindelig planlagt, og at der er forhold, som understøtter muligheden for at opnå langsigtede effekter. Da hovedparten af de omhandlede projekter enten er afsluttet for nylig eller endnu igangværende, er det ikke muligt med sikkerhed at fastslå, om der er opnået langsigtede effekter af indsatsen.

Baggrunden for denne vurdering er en stedlig gennemgang af 5 tidligere Danced-projekter i Thailand og 4 i Malaysia, som Rigsrevisionen har foretaget. Myndigheder og projektledelser i modtagerlandene tilkendegav over for Rigsrevisionen, at Danidas overtagelse og administration af Danceds projektportefølje ikke havde givet anledning til væsentlige problemer. Rigsrevisionen kunne samtidig konstatere, at der var et stort engagement fra lokale interessenter i projekterne, og at myndighederne havde givet tilsagn om bevillinger til at sikre opnåede resultater. Dette gav forventning om, at der ville blive opnået langsigtede effekter.

4. Undersøgelsen viser, at Danida har iværksat en miljøbistand til de mest betydningsfulde af de tidligere Danced-lande, som ligger i forlængelse af Danceds bistand. Støtten ophører således til de mindre væsentlige af de tidligere Danced-lande, men fortsætter til Sydafrika, Thailand og Malaysia. Da en række tidligere Danced-projekter fortsætter 1-2 år endnu, ydes den nye Danida miljøbistand i tilslutning til disse projekter. Jeg finder samtidig, at Danidas indsats i Thailand og Malaysia fremstår målrettet og sammenhængende.

Denne vurdering bygger på en overordnet status for Danidas planlagte indsats i de tidligere Danced-lande og resultaterne af Rigsrevisionens besøg i Thailand og Malaysia.

5. Rigsrevisionens undersøgelse har ikke givet anledning til væsentlige bemærkninger, og der er derfor ikke grundlag for yderligere undersøgelser på dette område.

II. Baggrund

6. På anmodning fra statsrevisorerne afgav Rigsrevisionen i november 1999 beretning (nr. 14/98) om MIKA-miljøstøtten til udviklingslande, som på daværende tidspunkt blev varetaget af Danced under Miljø- og Energiministeriet (nu Miljøministeriet) og Danida under Udenrigsministeriet. Endelig betænkning for 1998, s. 159-172, indeholder ministerredegørelserne til beretningen samt mit notat af 27. april 2000 til statsrevisorerne i henhold til rigsrevisorlovens § 18, stk. 4. Efterfølgende afgav ministrene supplerende redegørelser til beretningen, jf. Endelig betænkning for 1999, s. 69-74. Betænkningen indeholder tillige mit supplerende notat af 9. april 2001 til statsre-

visorerne, hvori jeg gav tilsagn om, at jeg efter nogle år ville afgive en ny beretning om MIKA-ordningen.

7. Efterfølgende er der imidlertid gennemført grundlæggende ændringer vedrørende MIKA (i 1999 ændret til Miljø-, Freds- og Stabilitetsrammen, MIFRESTA), som bl.a. omfattede nedlæggelse af Danced i 2001 og samling af bevillingsadministrationen i Udenrigsministeriet (Danida), ændrede formål og reducerede bevillinger. Disse forhold er omtalt i det følgende. Da det oprindelige grundlag for at afgive en ny beretning om forvaltningen af MIKA således er bortfaldet, har jeg gennemført en undersøgelse af udviklingen i den miljøbistand, som har udgangspunkt i den oprindelige MIKA-ramme, herunder navnlig integrationen og afslutningen af Danceds aktiviteter i Danida. Undersøgelsen har ikke givet anledning til væsentlig kritik, og orienteringen af statsrevisorerne om undersøgelsen sker derfor ved afgivelse af nærværende udvidede notat, som omhandler:

- Om Danida har tilrettelagt administrationen af MIKA/MIFRESTA-bistanden tilfredsstillende.
- Om Danida har gennemført Danced-projekterne som oprindelig planlagt, og om der er opnået langsigtede effekter.
- Om Danida har iværksat en miljøbistand til tidligere Danced-lande, der ligger i forlængelse af Danceds bistand.

Undersøgelsen er gennemført på grundlag af sagsakter i Udenrigsministeriet og andet materiale tilvejebragt af ministeriet samt løbende drøftelser med Udenrigsministeriet herom. Endvidere har Rigsrevisionen besigtiget udvalgte projekter i Thailand og Malaysia og i forbindelse hermed afholdt møder med de stedlige ambassader, regionale og nationale myndigheder i modtagerlandene, projektrådgivere samt repræsentanter for lokale grupper, der var omfattet af projekterne.

Notatet har i udkast været forelagt Udenrigsministeriet, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er indarbejdet.

III. Om Danida har tilrettelagt administrationen af MIKA/MIFRESTA-bistanden tilfredsstillende

8. Det er min opfattelse, at Udenrigsministeriet har tilrettelagt administrationen af MIKA/MIFRESTA-bistanden tilfredsstillende.

Som grundlag for min vurdering har Rigsrevisionen undersøgt, hvilke ændringer der er gennemført af den oprindelige MIKA-ordning, jf. afsnit B, og hvordan Udenrigsministeriet har tilrettelagt administrationen af miljøbistanden som følge af disse ændringer, jf. afsnit C.

A. MIKA-ordningen

9. MIKA blev oprettet i 1993 med henblik på katastrofebistand og en særlig miljøindsats i udviklingslande og Østeuropa. Det var forudsat, at den daværende ramme skulle opbygges over en årrække, så den i 2000 (i 1998 ændret til 2005) skulle udgøre 0,5 % af BNI, heraf halvdelen til katastrofebistand og halvdelen til miljøindsats. Af den halvdel, der var afsat til miljøindsats, skulle halvdelen (0,125 % af BNI) gå til udviklingslandene og den anden halvdel (0,125 % af BNI) til Østeuropa.

For så vidt angår bistanden til udviklingslande varetog Danmark 40 % af bevillingerne med henblik på anvendelse i udvalgte mellemindkomstlande i henholdsvis det sydlige Afrika og Sydøstasien, mens de resterende 60 % administreredes af Danida til anvendelse i udvalgte fattige udviklingslande i de 2 nævnte regioner. Miljøbistanden til Østeuropa blev varetaget af Miljø- og Energiministeriet.

Der var oprindeligt udpeget 15 modtagerlande, hvoraf Danmark skulle varetage bistanden til 7 mellemindkomstlande¹⁾, hvis økonomiske udvikling havde skabt miljøproblemer af en karakter, som Danmark ville have forudsætninger for at bidrage til løsningen af. Bistanden til 8 fattige udviklingslande²⁾ skulle varetages af Danida, som havde forudsætninger fra udviklingsbistanden for at løse fattigdomsbetingede miljøproblemer.

¹⁾ Thailand, Malaysia, Sydafrika, Lesotho, Botswana, Namibia og Swaziland.

²⁾ Vietnam, Laos, Cambodia, Zimbabwe, Malawi, Tanzania, Zambia og Mozambique.

10. I perioden 1994-1996 var MIKA-bistanden forankret i en strategi, der alene omfattede Danceds aktiviteter, da Danidas miljøbistand til de fattigste lande endnu ikke var igangsat. I 1996 blev denne strategi afløst af en fælles, overordnet strategi for Danidas og Danceds MIKA-aktiviteter samt fælles regionale strategier for de 2 indsatsregioner i Sydøstasien og i det sydlige Afrika. Strategierne indeholdt bl.a. krav om,

- at projekternes levedygtighed skulle sikres ved et tæt samarbejde med modtagerlandet
- at en væsentlig del af projekterne skulle være regionale (tværnationale)
- at indsatsen skulle være fokuseret og sammenhængende.

B. Ændringer vedrørende MIKA/MIFRESTA-ordningen

11. I november 2001 blev Danceds projektportefølje overført til Udenrigsministeriet ved kongelig resolution af 27. november 2001 og Danced nedlagt. Rigsrevisionen havde forinden i MIKA-beretningen peget på, at beretningsundersøgelsen ikke havde kunnet bekræfte nødvendigheden af at fordele administrationen af MIKA-bistanden på 2 ministerier, men at der under de gældende forhold burde ske et udvidet samarbejde mellem Danced og Danida. Med nedlæggelsen af Danced er dette spørgsmål ikke længere aktuelt.

12. I januar 2002 foretog regeringen en gennemgang af Danmarks udviklings- og miljøbistand til udviklingslandene. For miljøsamarbejdet indebar det et umiddelbart stop for bistand til enkelte lande, reduktion af bevillingerne til andre lande og udfasning af bistanden til de fleste øvrige lande, når de igangværende aktiviteter var afsluttet. Konsekvensen af disse og andre efterfølgende beslutninger for de tidligere Danced-lande er omtalt i pkt. 31. Hermed ophørte det omtalte mål om, at andelen af MIKA/MIFRESTA-rammen til udviklingslandene i 2005 skulle udgøre 0,125 % af BNI. Bevillingsreduktionerne var begrundet med, at der var behov for at sikre, at landene i højere grad tog ansvar for indsatserne. Rigsrevisionen havde i MIKA-beretningen ligeledes fremført, at der var behov for en mere forpligtende lokal deltagelse i projekterne.

Endvidere bortfaldt de hidtidige bevillinger til regionale projekter, der som omtalt var et af de oprindelige strategiske mål for MIKA-bistanden. Begrundelsen herfor

var, at modtagerlandene havde udvist en meget beskeden interesse for denne type bistand. Denne konstatering var også fremført i MIKA-beretningen.

13. Bevillingerne til MIFRESTA er vist i tabel 1. Danidas bevillinger til formålet var til og med 2003 opført under § 06.11.16. Miljøindsatser i udviklingslande, men er fra 2004 opført under § 06.34.01. Særlig miljøbistand i udviklingslande.

Tabel. 1 Bevillinger til miljøprojekter i udviklingslande 2000-2004¹⁾

	2000	2001	2002	2003	2004
	----- Mio. kr. -----				
Danced.....	358,3	407,3	-	-	-
Danida.....	431,2	539,9	504,5	509,3	424,6
I alt.....	789,5	947,2	504,5	509,3	424,6
¹⁾ Ekskl. miljøaktiviteter under Danidas udviklingsbistand.					

Tabellen viser, at bevillingerne blev nedsat fra 947,2 mio. kr. til 504,5 mio. kr. fra 2001 til 2002 og blev reduceret yderligere frem til 2004. I 2004 blev bevillinger vedrørende globale miljøprogrammer overflyttet fra ovennævnte konto for den særlige miljøbistand til § 06.36.05. Globale miljøprogrammer. Disse bevillinger udgjorde 15-30 mio. kr. årligt i perioden 2000-2003.

14. Ud over de omtalte ændringer blev der i finansloven tilføjet et nyt formål med miljøbistanden, idet der fremover af MIFRESTA-rammen kunne afholdes udgifter til forberedelse af handel med CO₂-kvoter. Denne handel sker inden for aftaler, der indgås med visse mellemindkomstlande og lande i Central- og Østeuropa om konkrete projekter til reduktion af CO₂-udledning, og som finansieres af Danmark. Under MIFRESTA-rammen har der i 2002-2004 været afholdt mindre udgifter på henholdsvis 5,8 mio. kr., 40,1 mio. kr. og 23,5 mio. kr. til disse forberedende aktiviteter, mens den resterende del af de MIFRESTA-bevillinger, som er vist i tabel 1, har været anvendt til projekt- og programbistand.

Udgifterne til det egentlige køb af CO₂-kvoter i udviklingslande afholdes af Udenrigsministeriet, som i 2005 har opført bevillinger hertil på 95,2 mio. kr. under § 06.11.27. Klimaprojekter i udviklingslande. Ministeriet forventer, at der blandt de tidligere Danced-lande vil blive indgået aftaler om køb af CO₂-kvoter med Malaysia,

Thailand og Sydafrika. Udgifterne til køb af CO₂-kvoter i Central- og Østeuropa afholdes af Miljøministeriet.

C. Danidas administration af den særlige miljøbistand

Sammenlægning af den særlige miljøbistand og udviklingsbistanden

15. I 2004 blev den hidtidige MIKA/MIFRESTA-bistand i finansloven lagt ind under udviklingsbistanden, nu under betegnelsen "særlig miljøbistand". Det indebærer, at denne bistand nu er underlagt de formål, principper og retningslinjer for gennemførelse, der gælder for udviklingsbistanden, herunder miljøsektorprogrammer og multilaterale miljøindsatser. Det medfører bl.a., at der nu fastlægges 4-årige budgetrammer (finanslovbevilling og budgetoverslag) for den særlige miljøbistand, som åbner mulighed for en mere langsigtet og sammenhængende indsats. Denne såkaldte programmatisk tilgang er nærmere omtalt i det følgende punkt.

Ministeriet forventer, at der herved kan opnås en forenkling og effektivisering af den samlede bistand til udviklingslandene.

Programmer for den særlige miljøbistand

16. I 2004 udsendte Danida en ny strategi for miljøbistanden i udviklingslandene for 2004-2008, der har afløst de hidtidige overordnede og regionale strategier for MIKA. Strategien indeholder et mål om at omlægge den særlige miljøbistand fra en projektbaseret bistand til en programbistand, som gennem en årrække har været anvendt i udviklingsbistanden som sektorprogrammer. Denne bistandsform indebærer ifølge Danida en langsigtet og bred indsats inden for få områder, koordineret med eventuelle andre donorerers bistand. Indsatsens karakter fastlægges med udgangspunkt i modtagerlandets egne programmer og gennemføres i samarbejde med landet. Herved forventes det sikret, at modtagerlandet opnår et forpligtende ejerskab til aktiviteterne, og at programmerne dermed vil få en større levedygtighed.

Formålene med en sammenhængende og målrettet indsats i tæt samarbejde med modtagerlandet er i god overensstemmelse med de principper for bistanden, som var indeholdt i den oprindelige overordnede strategi for MIKA-bistanden. Rigsrevisionen anførte i MIKA-beretningen, at Danceds projektbaserede bistand ofte medførte en

mangelfuld sammenhæng i indsatsen og for ringe spredningseffekt, og at et væsentligt formål med MIKA-bistanden dermed ikke var opfyldt.

Grundlaget for administrationen

17. Grundlaget for Danidas administration er indeholdt i ”Guidelines for Programme Management”, som indeholder retningslinjer for forvaltningen af udviklingsbistanden, herunder den særlige miljøbistand. Retningslinjerne indeholder udtømmende beskrivelser af ansvarsforhold og arbejdsgange for ministeriets og repræsentationernes opgavevaretagelse vedrørende forberedelse, implementering, rapportering og tilsyn med projektaktiviteterne. For andre funktioner som udarbejdelse af afslutningsrapport og projektevaluering samt udbuds- og licitationsforretninger har Danida udarbejdet særlige retningslinjer, som løbende ajourføres. For så vidt angår regnskab og revision er den særlige miljøbistand omfattet af den instruks, som gælder for udviklingsbistanden.

Jeg kan oplyse, at det daværende Danced i samråd med Danida enten udarbejdede egne retningslinjer eller benyttede Danidas regelsæt.

18. Det fremgik af MIKA-beretningen, at Rigsrevisionen generelt fandt foreliggende manualer for styringen af projekter hensigtsmæssige. Rigsrevisionen bemærkede derimod, at det stedlige tilsyn med projekterne ikke skete med fornøden hyppighed og systematik, og at der derfor burde udarbejdes retningslinjer herfor.

Danidas nuværende retningslinjer for området stiller krav om, at der foretages en årlig gennemgang af bistandsprogrammet, som Danida gennemfører med bistand fra eksterne konsulenter. Rigsrevisionen har for de undersøgte projekter konstateret, at der forelå rapporter for disse årlige gennemgange, og at disse udgjorde en del af grundlaget for projektstyringen.

Brug af eksterne rådgivere

19. MIKA-beretningen indeholdt en bemærkning om det uheldige i, at samme rådgivningsvirksomhed kunne deltage i både forundersøgelse og projektgennemførelse, idet firmaer, der havde deltaget i forundersøgelsen af et projekt, ville have bedre forudsætninger end andre for at deltage i et udbud om projektgennemførelsen. Om dette

anførte jeg i mit supplerende notat af 9. april 2001 vedrørende beretningen, jf. Endelig betænkning for 1999, s. 73, at jeg ville følge op på spørgsmålet i en kommende beretning om Danidas køb af konsulentytelser. I denne beretning (nr. 13/00) oplyste Udenrigsministeriet, at man fremover i forbindelse med udbud af rådgiveropgaver ved gennemførelse af projekter ville udarbejde en skriftlig habilitetsvurdering af de virksomheder, der havde deltaget i forundersøgelsen af det pågældende projekt. Dette fandt Rigsrevisionen tilfredsstillende.

20. Det var endvidere anført i MIKA-beretningen, at der var behov for et udvidet samarbejde mellem Danced og Danida vedrørende brug af konsulenter for at forebygge uhensigtsmæssig konkurrence og flaskehalsproblemer. Dette problem fandt imidlertid sin løsning med nedlæggelsen af Danced.

21. MIKA-beretningen pegede på uhensigtsmæssige konsekvenser af, at Danced oplyste den budgetterede pris i det udbudsmateriale, som tilgik interesserede rådgiverfirmaer. Dette spørgsmål er imidlertid ikke længere aktuelt, da Danida som eneadministrator af miljøbevillingerne ikke benytter denne praksis.

IV. Om Danida har gennemført Danced-projekterne som oprindelig planlagt, og om der er opnået langsigtede effekter

22. Det er min opfattelse, at Danida helt overvejende har gennemført Danced-projekterne som oprindelig planlagt, og at der er forhold, som understøtter muligheden for at opnå langsigtede effekter. Da hovedparten af de omhandlede projekter enten er afsluttet for nylig eller endnu igangværende, er det ikke muligt med sikkerhed at fastslå, om der er opnået langsigtede effekter af indsatsen.

Som grundlag for min vurdering foretog Rigsrevisionen i december 2004 en stedlig gennemgang af en række tidligere Danced-projekter, som afsluttes af Danida.

Projekterne var udvalgt blandt de største modtagere af bistand fra Danced.

A. Projekter overført fra Danced til Danida

23. Ved nedlæggelsen af Danced i 2002 blev 335 ikke-afsluttede projekter overført til Danida med henblik på videreførelse og afslutning. I tabel 2 er disse projekter op-

ført fordelt på lande med angivelse af, hvor meget af de oprindelige bevillinger der endnu ikke var udbetalt ved overdragelsen.

Tabel 2. Projekter overført fra Danced til Danida¹⁾

Land/region	Projekter primo 2002	Restbevilling primo 2002	Projekter ultimo 2004	Restbevilling ultimo 2004
	Antal	Mio. kr.	Antal	Mio. kr.
Thailand	69	233,1	28	49,2
Malaysia	74	201,8	21	37,6
Sydafrika	76	202,4	42	38,0
Botswana	11	21,9	6	6,7
Lesotho	7	12,9	1	0,9
Namibia	13	27,4	7	3,4
Swaziland	7	15,4	4	1,4
Regional Sydøstasien.....	17	25,9	3	10,4
Regional Sydlige Afrika.....	13	29,4	4	6,5
Informationsprojekter ²⁾	48	6,2	11	0,5
I alt	335	776,6	127	154,6
¹⁾ Ekskl. forundersøgelser.				
²⁾ Projekter gennemført i Danmark med henblik på information i Danmark og/eller modtagerlande.				

Tabellen viser, at projekterne i Thailand, Malaysia og Sydafrika tilsammen udgjorde den væsentligste andel af den projektportefølje, der i 2002 overførtes til Danida. Også restbevillingerne i 2002 vedrørende projekterne i disse 3 lande udgjorde den største del af de samlede restbevillinger vedrørende overførte Danced-projekter. De projekter, der fortsat var igangværende i 2004, forventes afsluttet inden for 1-2 år.

På baggrund af den viste fordeling af aktiviteterne på lande foretog Rigsrevisionen i december 2004 en besigtigelse af 5 projekter i Thailand og 4 i Malaysia. Den gennemførte besigtigelse er omtalt i bilag 1.

B. Integrationen af projekterne i Danida

24. Ingen af myndighederne eller projektledelserne, som Rigsrevisionen drøftede de enkelte projekter med, havde oplevet problemer i forbindelse med integrationen af Danced i Danida. Vedrørende konsekvenserne af integrationen nævnte et par af projektledelserne i Thailand, at de ikke stillede spørgsmål ved Danidas programtilgang, der indebar, at nye projekter skulle indgå i et sammenhængende program, men at denne tilgang gjorde det mere kompliceret og mindre fleksibelt at iværksætte nye projekter.

25. Danced og Danida samarbejdede om udviklingen af fx administrative procedurer for kontraktforhold, projektforberedelse, projektgennemførelse og evaluering, jf. pkt. 17. Dette afspejles også i svarene fra møderne med myndigheder og projektledelser. Det er dog blevet bemærket på nogle af projekterne, at Danidas krav til bl.a. afrapportering er anderledes end Danceds, men at det nye format fungerer godt. På flere af møderne blev det nævnt, at myndigheder og projektledelser stort set ikke havde registreret integrationen, ud over at man nu arbejder under et nyt logo.

C. Langsigtede effekter af besigtigede projekter

26. En del af formålet med Rigsrevisionens undersøgelse har været at vurdere de langsigtede effekter af de oprindelige Danced-projekter. Dette er bl.a. undersøgt ved at se på, om projekterne har opbakning og er forankret på regionalt og nationalt niveau.

I hovedparten af de projekter, Rigsrevisionen har besøgt, har projektledelsen og lokalbefolkningen vist ejerskab til projekterne. I flere af projekterne er lokale råd blevet involveret i arbejdet, hvilket har skabt en miljøbevidsthed hos beboerne. Der er også eksempler på mobilisering af beboere i lokalsamfundet, som ikke umiddelbart var inkluderet i målgruppen for de enkelte projekter. Ved flere af projekterne er der også introduceret nye arbejdsformer og metoder, som givetvis ikke var sket uden projektet. En faktor, som kan gøre de langsigtede effekter mere usikker, er projekternes personafhængighed. Hvis 1-2 nøglepersoner forsvinder, er der en reel risiko for projektets levedygtighed.

27. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Danced-projekterne både i Thailand og Malaysia har været medvirkende til, at myndighederne vil bygge videre på de opnåede resultater. Det har vist sig ved, at nogle projekter nu anvendes som model for, hvordan myndighederne vil agere i fremtiden, og at projektforslag er implementeret på nationalt niveau. Endelig har Rigsrevisionens undersøgelse vist, at projekterne har haft effekt på eksempelvis forbedring af miljøet i nærområderne. Samtidig har projekterne i nogle tilfælde fået myndighederne til at tænke mere i helhedsløsninger på miljøområdet.

28. Da finansiel støtte ligeledes er en vigtig del af sikringen af projekternes langsigtede effekter, har Rigsrevisionen undersøgt, om myndighederne vil bevilge penge til projekterne, efter Danidas støtte ophører. På møder med projektledelser og myndigheder blev det oplyst, at myndighederne i de fleste projekter har afsat midler til finansiering af projekterne, efter Danidas støtte ophører.

29. Rigsrevisionens iagttagelser fra den stedlige gennemgang er i det væsentlige sammenfaldende med konklusionerne i en ekstern evaluering af miljøbistanden i Sydøstasien, som på Danidas foranledning blev gennemført i 2002-2003 af et uafhængigt konsulentfirma. Evalueringen omfattede 47 projekter, heraf 14 projekter i Thailand og 13 i Malaysia, der alle blev påbegyndt af Danced, men videreført og afsluttet af Danida. Evalueringen konkluderer generelt, at den danske miljøindsats har styrket miljødagsordenen i Thailand og Malaysia. Det fremhæves endvidere, at programmerne i begge lande er præget af en højere grad af koncentration og fokus end tidligere som følge af nedskæringen af miljøbistanden i 2002.

V. Om Danida har iværksat en miljøbistand til tidligere Danced-lande, der ligger i forlængelse af Danceds bistand

30. Undersøgelsen viser, at Danida har iværksat en miljøbistand til de mest betydningsfulde af de tidligere Danced-lande, som ligger i forlængelse af Danceds bistand. Støtten ophører således til de mindre væsentlige af de tidligere Danced-lande, men fortsætter til Sydafrika, Thailand og Malaysia. Da en række tidligere Danced-projekter fortsætter 1-2 år endnu, ydes den nye Danida miljøbistand i tilslutning til disse projekter. Jeg finder, at Danidas indsats i Thailand og Malaysia fremstår målrettet og sammenhængende.

Denne vurdering bygger på en overordnet status for Danidas planlagte indsats i de tidligere Danced-lande og resultaterne af Rigsrevisionens besøg i Thailand og Malaysia.

31. En overordnet status for Danidas planlagte indsats i de tidligere Danced-lande viser, at bistanden til Swaziland og Lesotho ophører ved Danidas afslutning af de overførte Danced-projekter. I Namibia og Botswana har Danida igangsat nye projekter sideløbende med gennemførelsen af Danced-projekterne, indtil det i 2004 blev

besluttet ikke at give tilsagn om nye aktiviteter i disse lande efter dette tidspunkt. Ministeriet vurderede, at der ikke ville være basis for at iværksætte et flerårigt miljøbistandsprogram til disse lande. Indsatsen i Sydafrika fortsættes derimod med et forventet tilsagn i 2005 på 220 mio. kr. til et flerårigt bymiljøprogram, som bl.a. skal udvikle projekter med henblik på handel med CO₂-kvoter.

32. I *Thailand* sker aktiviteterne inden for 3 hovedområder med bevillinger på i alt 184,4 mio. kr. Efter nedlæggelsen af Danced i 2002 og reduktionen af bevillingerne gennemførte Udenrigsministeriet en større revision af det landeprogram, som oprindeligt var udarbejdet af Danced. Det medførte en koncentration af bistanden om 2 hovedområder mod tidligere 7 områder, ligesom der blev lagt øget vægt på at fremme en decentralisering af miljøadministrationen og lokal deltagelse i aktiviteterne. Herudover blev der i 2003 afsat midler til energiområdet med henblik på at identificere og udvikle projekter, som kunne danne grundlag for handel med CO₂-kvoter. Herunder vil der kunne ydes støtte til opbygning af faglig kapacitet i den thailandske statsadministration.

Ministeriet foretager årligt en gennemgang af den hidtidige indsats. Rapporten herom for 2003 konkluderede, at der var sket tilfredsstillende fremskridt inden for de prioriterede områder, men at der fortsat var behov for at fokusere indsatsen yderligere. Endvidere havde landet gennemført administrative reformer, som vil fremme de danske mål om en decentral miljøforvaltning og større lokal deltagelse i miljøaktiviteterne.

I den omtalte eksterne evaluering af miljøindsatsen, jf. pkt. 29, blev det anført, at indsatsen i Thailand var præget af en højere grad af koncentration og fokusering af indsatsen som følge af bevillingsreduktionen. Projekterne er nu i højere grad end tidligere integreret i landets strukturer og strategier. Konsulentfirmaet angav dog også, at det har været vanskeligt at måle den langsigtede effekt.

Der er ikke indgået en aftale for udfasningen af bistanden. Fastlæggelsen af miljøprogrammets størrelse vil være påvirket af, at landet i takt med øget velstand og kapacitet selv er i stand til finansiere miljø- og udviklingsmæssige udfordringer. I 2007 forventes midler til miljøprogrammet i Thailand primært anvendt inden for energiområdet, bl.a. med henblik på at understøtte handlen med CO₂-kvoter. Størrelsen af

bevillingen vil blive fastlagt i løbet af 2005 i lyset af erfaringer og behov på energiområdet.

33. I *Malaysia* har Danida siden 2002 iværksat 2 nye projekter med bevillinger på sammenlagt 39,8 mio. kr. Danida gennemførte i 2003 en revision af det landeprogram for perioden 2002-2006, som Danced havde udarbejdet. Det fremgår heraf, at miljøbistanden stort set skulle fortsætte som planlagt af Danced frem til den planlagte udfasning i 2006, men at bevillingerne ville blive reduceret. Som følge af forhandlingerne mellem Danida og den malaysiske regering blev det besluttet at fokusere indsatsen på 5 områder: Miljømæssig planlægning og strategi, vedvarende energi og energieffektivitet, affaldshåndtering, farligt affald og biodiversitet. De 2 delegationer besluttede også, at handel med CO₂-kvoter fremover skulle inkluderes i programmet.

Det fremgår af ministeriets årlige gennemgang af indsatsen på miljøområdet for 2004, at implementeringsprocessen sker som planlagt, og at det overordnede samarbejde er tilfredsstillende. I gennemgangen peges der på et par anbefalinger til mindre justeringer af indsatsen på hvert af de 5 områder.

Det angives i den omtalte eksterne evaluering af miljøindsatsen, jf. pkt. 29, at landeprogrammet for perioden 2002-2006 har medført en større fokusering af indsatsen, end det var tilfældet med tidligere landeprogrammer udarbejdet af Danced. I evalueringen blev det også anført, at Danced havde udviklet et stærkt partnerskab med den malaysiske regering, og at der er gode muligheder for, at Malaysia vil kunne videreføre aktiviteterne selv. Det pointeres dog, at et centralt problem er, at programmet ikke har en bevidst strategi for udfasningen frem mod 2006.

VI. Sammenfattende vurdering

34. Jeg finder, at Udenrigsministeriet har tilrettelagt administrationen af MIKA/MIFRESTA-bistanden (nu benævnt "den særlige miljøbistand") tilfredsstillende, navnlig ved omlægning til en programbistand, som vil imødekomme de krav om sammenhæng og målrettet indsats, der også dannede grundlag for den oprindelige MIKA-bistand. Det er tillige min opfattelse, at Danida helt overvejende har gennemført Danced-projekterne som oprindelig planlagt, og at der er forhold, som understøtter muligheden for at opnå langsigtede effekter. Da hovedparten af de omhandlede projek-

ter enten er afsluttet for nylig eller endnu igangværende, er det ikke muligt med sikkerhed at fastslå, om der er opnået langsigtede effekter af indsatsen.

Undersøgelsen viser endvidere, at Danida har iværksat en miljøbistand til de mest betydningsfulde af de tidligere Danced-lande, som ligger i forlængelse af Danceds bistand. Støtten ophører således til de mindre væsentlige af de tidligere Danced-lande, men fortsætter til Sydafrika, Thailand og Malaysia. Jeg finder samtidig, at Danidas indsats i Thailand og Malaysia fremstår målrettet og sammenhængende.

Rigsrevisionens undersøgelse har ikke givet anledning til væsentlige bemærkninger, og der er derfor ikke grundlag for yderligere undersøgelser på dette område.

Henrik Otbo

Besigtigede projekter i Thailand

*Miljøforvaltning i slumområder (CODI-projektet), projektperiode 1999-2004. Bevil-
ling 10,63 mio. kr.*

Projektets formål har været at fremme decentraliseret miljøforvaltning i slumområder. Projektet støtter således den thailandske regerings indsats med at sikre bedre boligforhold for de mange slumbeboere i Thailands større byer.

Gennem den thailandske organisation CODI arbejder projektet med at støtte lokalsamfund i slumområder, så de, i samarbejde med andre aktører i områderne, selv bliver i stand til at skabe bedre boligforhold og håndtere miljøproblemerne i områderne på en bæredygtig måde.

Projektaktiviteten, som Rigsrevisionen besøgte, lå i et slumområde i udkanten af Bangkok og involverede miljømæssige forbedringer, herunder kloakering og affaldsbehandling, sikring af lejeforhold gennem forhandlinger med jordejeren og etablering af nye andelsboliger for beboerne. Ved mødet med CODI og under besøg i slumområdet blev det oplyst, at de fælles projektaktiviteter havde medført et øget sammenhold blandt beboerne, og at der var skabt samarbejde med andre lokalsamfund i området. De kunne nu stå sammen over for myndighederne og stille krav, og de blev samtidig fremhævet som rollemodel for beboerne i andre slumområder.

Miljøundervisning i Thailand (SEET), projektperiode 2000-2004. Bevilling 23,6 mio. kr.

Formålet med projektet var at introducere miljøundervisning i underskolen. Projektet skulle styrke samarbejdet mellem det thailandske undervisningsministerium og 5 NGO'er fra 5 regioner, baseret på bl.a. NGO'ernes hidtidige erfaringer med miljøundervisning. Rigsrevisionen besøgte en skole, som meget aktivt havde taget del i projektet. Ved at inddrage konkrete emner og problemstillinger omkring den nærliggende flod – herunder dyreliv, vandkvalitet og forebyggelse af forurening – var teoretisk og praktisk viden om miljø blevet integreret i en række fag. Samtidig havde beboerne i lokalområdet lært om betydningen af flodens vandkvalitet gennem skoleeleverne.

Ved møde med projektledelsen og skolens ansatte blev det oplyst, at projektet er godt forankret både på lokalt og nationalt niveau. De nye indlæringsmetoder, som er blevet implementeret i kraft af projektet, anvendes nu i flere fag og er spredt til andre

skoler og regioner. Samtidig har beboerne i lokalområdet lært om flodens vandkvalitet af skoleeleverne.

Naturressourceforvaltning i Mae Chaem-distriktet (CNRM), projektperiode 2000-2004. Bevilling 20,9 mio. kr.

Projektets sigte var at styrke TAO'ernes, en slags lokale regionsråd for ca. 10-12 landsbyer, kapacitet bl.a. gennem udvikling og gennemførelse af et uddannelsesprogram og etablering af administrative naturressourceforvaltningsenheder i alle TAO'er. Projektets andet mål var at styrke befolkningens deltagelse i forvaltningen af naturressourcerne bl.a. gennem etableringen af naturressourceforvaltnings-komitéer med repræsentanter for lokalsamfundene.

Ved besøget i Mae Cham hos TAO-medlemmerne fik Rigsrevisionen oplyst, at projektet har medført en forståelse i området for, at naturbevaring og samarbejde mellem landsbyer er en fordel og nødvendighed for alle. Samtidig er beboernes samarbejde med myndighederne også forbedret siden projektets start.

Styrkelse af jordbrugeres forståelse for og anvendelse af integrerede skadedyrsbekæmpelsesmetoder i pesticid-intensive områder (IPM), projektperiode 2001-2004. Bevilling 21,43 mio. kr.

Projektets formål har været at støtte den thailandske regering i at styrke jordbrugernes forståelse for integreret plantebeskyttelse og anvendelse af integrerede skadedyrsbekæmpelsesmetoder. Dette er sket ved en styrkelse af statslige såvel som ikke-statslige organisationers samt jordbrugeres og forbrugeres viden og kunnen på dette område.

Ifølge projektledelsen blev forholdet mellem landbrugsministeriet og en underliggende styrelse forandret fra konkurrence til samarbejde i løbet af projektperioden. Det lader dog til, at der er lang vej igen, før styrkelsen af jordbrugernes forståelse for integreret plantebeskyttelse og anvendelse af integrerede skadedyrsbekæmpelsesmetoder finder anvendelse i større omfang.

Oplysningskampagne om handel med udryddelsestruede vilde dyr og planter (CITES), projektperiode 2000-2004. Bevilling 7,75 mio. kr.

Projektet var rettet mod den ulovlige handel med dyre- og plantearter som defineret i CITES-konventionen. Rigsrevisionen besøgte den del af projektet, som involverede Thai Airways-fragtafdeling i Bangkok Lufthavn. Mødet, hvor både repræsentanter for selskabet og myndighederne deltog, gav et indblik i det samarbejde, som er opstået mellem disse parter som følge af projektet.

Rigsrevisionen fik ved møder med både myndigheder, projektledelse og repræsentanter fra Thai Airways oplyst, at projektet har medført en øget bevidsthed hos parterne om betydningen af indsatsen mod den ulovlige handel med dyre- og plantearter.

Besigtigede projekter i Malaysia

Forvaltning af Bymiljø i Sarawak (UEMS), projektperiode 2002-2006. Bevilling 16,8 mio. kr.

Projektet skal bidrage til at skabe et forbedret bymiljø i Kuching ved at assistere med implementeringen af et pilotprojekt vedrørende økologisk kloakering. Det er projektets formål at gøre kloakeringssystemet operationelt og opnå konkrete miljøforbedringer i udvalgte områder, primært affaldshåndtering og overvågning af flodens vandkvalitet.

Det mini-kloakanlæg, Rigsrevisionen besøgte i et villakvarter i Kuching, gav indtryk af at have reduceret beboernes gener og problemer med spildevand. Samtidig synes projektet at have haft en god demonstrationseffekt over for myndighederne, der har accepteret projektets forslag vedrørende miljø på det nationale niveau.

Økonomiske virkemidler på miljøområdet, projektperiode 2000-2004. Bevilling 11,05 mio. kr.

Projektets sigte var at styrke de lokale, regionale og nationale myndigheder samt samarbejdet mellem disse i anvendelsen af økonomiske virkemidler til at opnå bæredygtig udvikling. Et andet mål var at overføre internationale erfaringer vedrørende brugen af økonomiske virkemidler til anvendelse på situationen i Malaysia. Som et eksempel på implementeringen af et økonomisk virkemiddel kan nævnes, at det var planlagt at indføre en skat på 10 % på pesticider for at reducere forbruget.

Det er Rigsrevisionens indtryk efter møder med myndighederne, at der er afsat penge til at føre projektet videre med det sigte, at problemløsningerne kan sprede sig til flere områder.

Demand Side Management – Department of Electricity and Gas Supply, Malaysia (DSM), projektperiode 2002-2005. Bevilling 12,95 mio. kr.

Målet for projektet var at forbedre den økonomiske og miljømæssige anvendelse af fossile brændstoffer i Malaysia via et koncept, der var udviklet af den malaysiske regering i samarbejde med de relevante sektorer. Samtidig skulle kapaciteten styrkes i Energikommissionen, der er den regeludstedende myndighed på området.

Projektets strategi var at fokusere indsatsen om de områder, hvor projektrådgiverne vurderede at få den største og hurtigste effekt. Det havde bl.a. medført, at der var indført energimærkning af køleskabe og højtydende motorer til industrien. Hvor stor effekt det reelt har, kan Rigsrevisionen ikke umiddelbart afgøre. Det fremgik dog af møderne, at Energikommissionen får tilført ressourcer fra finansministeriet, og at regeringen nu har fokus på projektet.

Demonstrationsbygning for udnyttelse af energi og miljøkvalitet, LEO Building, projektperiode 2001-2006. Bevilling 7,45 mio. kr.

Hensigten med dette projekt er at bistå Ministry of Energy, Communications and Water (MECW) med at designe og opføre en energieffektiv bygning samt at drive og overvåge den færdige bygning. Da Rigsrevisionen besøgte bygningen, var ministeriet flyttet ind, og arbejdet med at gøre de sidste energisparende funktioner operationelle pågik stadig. Et mere langsigtet mål med bygningen er at demonstrere og udbrede dens energieffektivitet til andre offentlige instanser og den private sektor.

Det blev oplyst, at projektets fokus på anvendelse af energieffektive tiltag ved opførelsen af skoler og computerlaboratorier er indarbejdet som en del af Malaysias næste 5-årsplan.