



EVALUERING AF DANSK PROGRAMSTØTTE TIL MILJØSEKTOREN I **AFRIKA** 1996-2009



evalueringresumé

2010.05

Evalueringen analyserer den danske støtte til miljøsektoren i seks afrikanske lande i perioden 1996-2009 med særligt fokus på omlægningen fra projekt- til programstøtte. Evalueringen blev gennemført fra september 2009 til oktober 2010 og omfatter bistanden til Afrika baseret på studier og besøg i Egypten, Tanzania og Zambia samt på erfaringer med miljøstøtten til Kenya, Mozambique og Sydafrika. Resultaterne vil indgå i udarbejdelsen af Danidas nye strategiske ramme for miljø og klima, og i den kommende opdatering af Danidas retningslinjer for programbistand.

Overordnede konklusioner

Danidas ambitiøse satsning på programbistand til miljø i Afrika er en logisk konsekvens af ønsket om at prioritere miljøsektoren og internationalt at føre an i bestræbelserne på at effektivisere bistanden. Satsningen har da også placeret Danida blandt de toneangivende donorer på miljøområdet i Afrika og bidraget til, at miljø i flere afrikanske lande har fået større politisk bevågenhed. Evalueringen vurderer desuden, at Danidas miljøsektorstøtte har været mest effektiv indenfor følgende tre områder:

- 1) Støtte til formulering af nationale strategi- og politikpapirer,
- 2) Demonstration af gode miljøeksempler på lokalt niveau med potentiale for anvendelse andre steder samt
- 3) Decentraliseret miljøforvaltning.

Selv om de lovgivningsmæssige og politiske rammer for miljøområdet således vurderes at være blevet styrket i flere afrikanske lande

som en konsekvens af Danidas støtte, er det samtidig evalueringens vurdering, at svag regeringsførelse i nogle tilfælde har ført til begrænset håndhævelse og implementering af de nye rammer.

Danidas overgang fra projekt- til programbistand i miljøsektoren har vist sig ofte at være både en krævende og længerevarende proces. De første miljøprogrammer blev således ikke udviklet ud fra en egentlig programmatisk tilgang, men var sammensat af en bred vifte af de miljøprojekter, Danida i forvejen støttede. Der er anvendt en del ressourcer og tid på fælles programudvikling, også med andre donorer, men ikke alle forsøg har været lige vellykkede. Desuden har selve implementeringen af den programmatisk tilgang ofte lidt under manglende kapacitet og politisk gennemslagskraft indenfor de centrale institutioner i partnerlandene.

Trods de nævnte problemer anbefaler evalueringen, at Danida fastholder programtilgan-

Dansk miljøbistand i tal: Egentlig miljøbistand udgjorde i evalueringsperioden omkring 5 pct. af Danmarks samlede bilaterale udviklingsbistand og i perioden 1999-2009 blev der udbetalt i alt ca. 10 mia. kroner i miljøbistand. Heraf gik de 1,8 mia. kr. til de seks lande, som er omfattet af denne evaluering.

gen på miljøområdet, men også at de høje danske ambitioner afstemmes med den virkelighed, ambitionerne skal realiseres i. Det kan ske ved, at Danida koncentrerer støtten mere snævert inden for en enkelt undersektor. Det vil øge gennemslagskraften og mulighederne for at målrette indsatsen bedre mod de fattige.

Baggrund

Miljøet på dagsordenen – globalt og i Danmark

Danmark har ydet udviklingsbistand til miljøområdet siden starten af 1980'erne, og da topmødet om bæredygtig udvikling i Rio i 1992 for alvor satte miljø på dagsordenen, fulgte Danmark hurtigt op med bevilninger til området via den såkaldt Miljø- og Katastroferamme, senere Miljø-, Freds- og Stabilitetsrammen (MIFRESTA), der supplerede den 'normale' udviklingsbistand med særlige miljøindsatser. Mens den særlige miljøbistand til lavindkomstlande blev administreret af Danida, stod Miljøministeriet (Danced) indtil 2001 for miljøbistanden til de øvrige lande. I 2003 blev MIFRESTA-rammen nedlagt og integreret i den 'normale' udviklingsbistand.

Fra projekter til programmer – globalt og i Danmark

Sideløbende skete der – i Danmark og globalt – et overordnet skifte i udviklingsbistanden fra enkeltstående projekter i retning af sammenhængende programmer. Danmark var tidligt ude med dette skifte, der blev indvarslet allerede i 1994 med den nye udviklingsstrategi 'En verden i udvikling'. Globalt kulminerede skiftet med Paris-erklæringen om øget bistandseffektivitet i 2005. Danmark har således i denne periode ikke blot skullet håndtere en helt ny – og stærkt voksende – sektor, men samtidig foretage en meget ambitiøs omlægning af bistanden.

Er miljøet overhovedet en sektor?

Miljø er ikke en velafgrænset sektor som f.eks. uddannelse, og ansvaret for miljøet i partnerlandene kan i nogle tilfælde være spredt ud over 10-15 ministerier. Det har kompliceret dialogen om miljøbistanden. Selv om Danida fra 2004 valgte at fokusere miljøbistanden på fire hovedområder: bymiljø og industri, naturressourceforvaltning, bæredygtig energi og opbygning af institutionel kapacitet, har det vist sig vanskeligt at udforme sammenhængende miljøprogrammer. Danida er desuden en af få donorer, der har ydet sektorprogrambistand på miljøområdet. De fleste andre donorer har støttet konkrete undersektorer (f.eks. skovbrug) samt – ligesom Danida – miljø som et tværgående hensyn. Disse forskelle har begrænset mulighederne for at samarbejde med andre donorer, men også sikret Danida stor gennemslagskraft f.eks. i forhold til at fremme bedre miljølovgivning.

Delkonklusioner

Miljøet på dagsordenen i Afrika

De danske miljøprogrammer har været godt tilpasset i de partnerlande, hvor der er miljøstrategier og -planer. De har også søgt at styrke nationalt ejerskab, som modtagerlandene dog langt fra i alle tilfælde har haft kapacitet eller vilje til at påtage sig. Men Danida-støtten har bidraget til øget miljøbevidsthed i partnerlandene. Det ses f.eks. i den udvikling, Egyptens miljøstyrelse har været igennem fra sin spæde start i 1994 til nu at være en relativt magtfuld og velbemandet organisation.

God, men snæver kapacitetsopbygning

Miljøprogrammerne har – med rette – prioriteret kapacitetsopbygning i modtagerlandene højt og brugt mange ressourcer på træning mm. Der er mange gode eksempler på vellykket kapacitetsopbygning, ikke mindst

på lokalt niveau. Men det er slående, at fokus i så høj grad har været på interne, tekniske og organisatoriske funktioner og langt mindre på ydre faktorer som f.eks. den politiske sammenhæng, som de støttede institutioner opererer i.

Effektive langtidsgivere

Med overgangen til programstøtte har langtidsgivere, strategisk placeret i partnerinstitutionerne, afløst flere tidligere Danida-projektkontorer. Det har øget det lokale ejerskab og har vist sig at være en effektiv måde at yde teknisk støtte på. Langtidsgiverne har bidraget til at opbygge lokal kapacitet ved at oplære deres lokale kolleger på jobbet og har også styrket forbindelserne mellem det politiske og det praktiske niveau.

Vigtig felterfaring er udnyttet

Det har været en styrke, at miljøprogrammerne har arbejdet på flere niveauer: Erfaringerne fra lokale, projektlignende aktiviteter og fra støtten til decentralisering af miljøforvaltningen har kvalificeret indsatsen for at styrke miljølovgivning og central miljøforvaltning og omvendt. En række af de lokale, Danida-støttede initiativer rummer desuden et meget stort potentiale, fordi de kan inspirere og bruges bredt. Det gælder f.eks. brugerstyret skovforvaltning i Tanzania.

Den private sektor involveret

Der er adskillige eksempler på, at opgaver med held er udliciteret til den private sektor: I Egypten har den lokale industrisammenlutning med stor succes overtaget miljørådgivningen af private virksomheder. Rådgivningen er efterspurgt og i kraftig vækst og må vurderes som absolut bæredygtig. I Lusaka i Zambia er indsamlingen af affald udliciteret til private entreprenører og lokale brugergrupper, så 500-600.000 mennesker nu får indsamlet deres affald. Og i Tanzania er lokale brugergrupper engageret i affaldsind-

Klimapenge på vej: Miljø er en lavt prioriteret sektor i den globale udviklingsbistand. Det anslås, at mindre end 5 pct. af bistanden går til miljøet. Den øgede opmærksomhed på klimaforandringer og de stigende bevillinger til imødegåelse af konsekvenserne af disse forventes dog i fremtiden at ændre dette billede. Men de mange nye klimafonde er lidt af en jungle at finde rundt i for udviklingslandene, og i både Zambia og Tanzania konstaterede evalueringens holdt tendenser til, at klimastøtten er dårligt koordineret, at den går uden om de lokale regeringsstrukturer og har sine helt egne procedurer.

samling i flere byer. Evalueringen fremfører dog også, at de vellykkede eksempler med privat affaldsindsamling ikke har bredt sig nævneværdigt til andre områder end de, der har fået støtte.

Lavere omkostninger

Omlægningen fra mange enkeltprojekter til færre komponenter i større og samlede programmer har bidraget til at reducere omkostningerne ved at planlægge og levere bistanden – de såkaldte 'transaktionsomkostninger'. Udgifterne til brug af konsulenter er også reduceret.

You can't have it all

Evalueringen peger på en lang række dilemmaer, der uvægerligt opstår, når de tårnhøje ambitioner om nationalt ejerskab, brug af nationale systemer m.v. i Paris-erklæringen søges realiseret i lande med svage regeringsinstitutioner, begrænsede ressourcer og kapacitet. Dilemmaerne forøges, når der tilmed er tale om en sektor, der består af mange forskellige undersektorer, og som såvel institutionelt som politisk har stået svagt.

Konflikter imellem de mange dagsordner

Danidas ønske om at vise danske skatteydere hurtige resultater af bistanden og demonstrere nul-tolerance over for misbrug er i praksis svært at forene med ønsket om at tilpasse bistanden til partnerlandets planer og gøre brug af landenes egne systemer, fordi sidstnævnte ofte er svage og ineffektive. Der er flere eksempler på, at Danidas brug af lokale systemer er gået ud over effektiviteten.

Store ambitioner – kort tidshorisont

Evalueringen bemærker, at Danidas egne retningslinjer for sektorprogrambistand angiver et 10-20 årigt tidsperspektiv for sektorprogrambistand. Alligevel er der eksempler på, at hele programmer eller dele heraf er blevet lukket eller udfaset efter 5-8 år. Det er typisk

sket som følge af et dansk ønske om at fokusere, tilpasse og harmonisere bistanden, og dermed gøre bistanden mere effektiv. Men det har i nogle tilfælde ført til, at Danida har forladt aktiviteter, før potentialet var fuldt udnyttet. Det gælder forvaltning af naturressourcer og affaldshåndtering i Zambia og til dels også programstøtten til miljøsektoren i Egypten. Også Danidas korte programcyklus på 3-5 år kan komme på tværs af den nødvendige, langsigtede planlægning.

Danida-decentralisering på godt og lidt ondt

Danida-decentraliseringen til ambassaderne fra 2003 har gjort bistanden mere fleksibel og lettet tilpasningen til lokale forhold og harmoniseringen med øvrige donorer. Men den har også givet øgede udfordringer for ambassaderne i forhold til at gennemføre den meget krævende omstilling til programstøtte, samtidig med at tilstedeværelsen af den nødvendige, tekniske miljøekspertise har skullet sikres.

Mangelfulde indikatorer

De anvendte indikatorer og systemer til at overvåge og evaluere resultaterne af miljøindsatsen har været af svingende kvalitet. Hertil kommer, at modtagerlandenes kapacitet og vilje til at følge op på aftalte indikatorer har været yderst behersket. Evalueringen efterlyser flere uafhængige evalueringer af de danskstøttede aktiviteter og konkluderer, at det system, Danida selv har udviklet for at følge udviklingen i alle landeprogrammer ved hjælp af udvalgte indikatorer, ikke giver et dækkende eller brugbart billede af de opnåede resultater i miljøprogrammerne.

Begrænset harmonisering

De første miljøprogrammer var 'rene' Danida-programmer og blev etableret, før der for alvor blev talt om donorharmonisering. Da den særlige miljøbistand blev indledt, var der ydermere fra dansk side så voldsomt et

pres for at komme hurtigt i gang, at det ikke levede megen tid til donorharmonisering. Donorsamarbejdet har gennem det meste af perioden bestået i at dele informationer og analyser, ikke i gennemførelse af fælles projekter/programmer, da dette ofte er blevet blokeret af donorerens prioritering af egne ønsker og dagsordner. Den seneste udvikling peger dog i retning af flere fælles programmer med andre donorer (f.eks. i Zambia og Kenya).

Svært at nå de fattige

Det har vist sig langt mere vanskeligt at sikre en fattigdomsorientering af miljøprogrammer end af enkeltstående miljøprojekter, blandt andet fordi ikke alle elementer af programstøtte nødvendigvis gavner de fattige direkte. Der findes ikke tilstrækkeligt materiale til at vurdere, i hvilket omfang Danidas programstøtte til miljøsektoren har været til gavn for de fattige, men der er eksempler på, at fattige lokalsamfund er styrket: I Tanzania kan man nu lokalt opkræve afgifter af dem, der udnytter skovressourcerne, og i Zambia er lokalsamfund inddraget i forvaltning af naturparker. Erfaringerne fra andre steder viser dog, at de lokale eliter ofte stryger gevinsten af de nye muligheder, skovforvaltningsreformer åbner. Om det også er sket her, er der ikke dokumentation for at svare på.

Anbefalinger

Hold fast i det overordnede mål om at yde programstøtte til miljøsektoren. MEN:

- Sæt realistiske mål med en tidshorisont, der er lang nok til, at det er realistisk at nå de ventede resultater
- Støt undersektorer i stedet for at forsøge at støtte hele miljøsektoren, der er meget bred og vanskelig at afgrænse
- Sørg for at der på ambassaderne er tilstrækkelig kapacitet til både at følge Paris-erklæringens ambitiøse mål

resumé af evaluering / 2010.05

- og faglig ekspertise til at administrere komplekse programmer
- Programstøtte kræver tålmodighed, et langsigtet engagement og god tid til udfasning/overlevering
- Pædagogisk fokus på at støtte formuleringen og gennemførelsen af nationale

- politikker og strategier på miljøområdet og kombiner dette med praktiske erfaringer fra pilotprojekter/aktiviteter i felten
- Gør mere ud af at involvere den private sektor og civilsamfundet – ikke kun til at tage sig af praktiske opgaver, men

- også i dialog og konsultationer
- Programstøtte til miljøsektoren skal forberedes grundigt, og det bør indgå i overvejelserne om projektstøtte i nogle tilfælde vil udgøre en bedre løsning.

DANIDAS KOMMENTARER

Danida finder, at evalueringen på en balanceret og veldokumenteret måde afdækker udfordringerne ved at yde programbistand til miljøindsatser, som involverer adskillige sektorer, ministerier og private aktører. Danida noterer med tilfredshed, at evalueringen påpeger mange positive resultater af den danske sektortilgang til miljøbistand, herunder at Danmark har været foregangsland blandt donorerne på dette særlige område. Danida er enig i, at miljøområdets tværfaglige og –sektorielle karakter indebærer særlige udfordringer, som stiller store krav ved planlægningen af nye tiltag. Flere af evalueringens anbefalinger er i øvrigt allerede iværksat. Bl.a. arbejdes der med udvikling af forbedrede indikatorer og med en styrkelse af civilsamfunds- og privatsektordeltagelse i miljøprogrammer.

Danida er ved planlægning af miljøbistanden – i overensstemmelse med evalueringens anbefalinger - i særlig grad opmærksom på, at 'miljøsektorens' store bredde kræver stor fleksibilitet og en tilpasning af ambitionsniveauet til aktuelle institutionelle og kapacitetsmæssige begrænsninger. Danida vil fortsætte strategien med fokus på både policy- og kapacitetsudvikling og på

konkrete miljøtiltag – en strategi, som en række evalueringer har fremhævet som en stor styrke i de danske miljøprogrammer. Som fremhævet af evalueringen er der et solidt erfaringsgrundlag at bygge på, også i forhold til fokusering og fattigdomsorientering. Danida deler ikke evalueringens betænkeligheder omkring miljøindsatsernes mulige fattigdomsorientering, idet miljøbistanden bør omfatte ikke blot målrettede, konkrete bistandsaktiviteter, men også rammebetingelser og kapacitetsopbygning for området for at sikre miljøbistandens fattigdomsorientering og bæredygtighed.

Danida er enig i, at god miljølovgivning i partnerlandene ikke er nok til at sikre et bedre miljø. Politisk vilje og opbakning i partnerlandene er afgørende, og Danida lægger vægt på at sætte særlig fokus på 'forandringsagenter' – ikke mindst i den private sektor og i civilsamfundet. Det afspejles allerede i nyere miljøprogrammer, hvor der fokuseres på at sammenkæde miljøbistanden med bistanden til andre sektorer og på at sikre opbakning og deltagelse fra en bred kreds af relevante partnere. Fravær af overordnede miljøstrategier hos samarbejdspartnere udelukker ikke konkret sam-

arbejde omkring aftalte delmål, herunder indsatser for at styrke planlægnings- og implementeringskapacitet hos både offentlige og private aktører. Miljøområdet vil også i fremtiden udgøre en vigtig del af den danske udviklingsbistand. Danida vil indarbejde evalueringens anbefalinger ved udmøntningen af den nye udviklingspolitiske strategi, hvor miljø og klima indgår som et særligt prioritetsområde. Der vil som led heri bl.a. blive gennemført et seminar i 2011 for rådgivere i de danske miljøprogrammer, hvor evalueringens resultater og anbefalinger vil blive drøftet. Desuden vil erfaringer og anbefalinger fra evalueringen blive medtaget i den igangværende revision af retningslinjerne for Danidas programbistand.