



EVALUERING AF KLIMAPULJEN

EVALUERING RESUMÉ

2015.04

Danmark har ydet et betydeligt og positivt bidrag til det internationale samfunds arbejde med at begrænse klimaforandringer og konsekvenserne heraf. Danmark er en vedholdende og troværdig partner i det internationale klimasamarbejde, hvor Danmark har været med til at sætte dagsordenen.

Danmark har også været en aktiv bilateral partner og har bidraget både til at begrænse udledningen af drivhusgasser og sikre tilpasning til klimaforandringer. Det konkluderer en ny evaluering af Klimapuljen.

Evalueringen peger også på, at tiden nu er kommet til at fokusere indsatsen og lægge større vægt på at måle og dokumentere resultater.

Evalueringen er gennemført af det britiske konsulentfirma LTS.

Danmark besluttede i 2008 at etablere en pulje øremærket til klimaindsatser i udviklingslande. Udenrigsministeriet og Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet fik sammen til opgave at udmønte midlerne som i perioden 2008 – 2012 har beløbet sig til ca. 1,5 mia. kr. Midlerne administreres som integreret del af Danmarks udviklingsbistand.

Klimaforandringer truer med at underminere globale udviklingsfremskridt. Indsatsen mod klimaforandringerne er et nyt fokusområde for udviklingsbistanden, som kræver omfattende og innovative tiltag. Det er derfor vigtigt at opsamle de erfaringer der gøres, i forhold til hvad der virker og ikke virker, for at kunne bidrage til at udviklingspengene bruges

bedst muligt. Det var formålet med evalueringen af Danmarks internationale klimafinansiering til udviklingslandene.

Danmark har ydet et omfattende bidrag til at begrænse klimaforandringerne samt konsekvenserne af disse. Klimapuljen blev etableret i 2008 for at støtte en hurtig iværksættelse af reduktions- og tilpasningsaktiviteter på klimaområdet (dansk bidrag til såkaldt Fast Start Finance). Fra 2008 til 2012 blev der givet tilsagn på omkring 1,5 mia. kr. Herudover er der uden for Klimapuljen via den øvrige danske udviklingsbistand givet betydelige beløb til klimarelevante aktiviteter, først og fremmest i de danske prioritetsamarbejdslande.

Evalueringen konkluderer bl.a. at Danmark har været en vedholdende og troværdig partner i gennemførelsen af internationale klimarelaterede programmer og initiativer. De danske bidrag har været yderst relevante, både i forhold til internationale og nationale prioriteter, og har været tæt koordineret med bidrag fra andre donorer.

Danmark har i særdeleshed udnyttet sin særlige ekspertise inden for energi-effektivitet og vedvarende energi for derved at bidrage til reduktionsindsatser i udviklingslandene og en global omstilling til lavemission. Danmark har også støttet fattige landes tilpasning til klimaforandringer gennem støtte til udvikling af politikker på området og øget bevidsthed i befolkningen, ligesom Danmark har promoveret bæredygtige dyrkningsmetoder samt bedre klimatilpasning af infrastrukturen. Endvidere har involvering af og støtte til marginaliserede grupper, for at sikre at deres behov ikke blev overset, været højt på dagsordenen.

Evalueringen omfatter en gennemgang af politikker på området, vurdering af to partnerorganisationer (CARE Danmark og Verdensbanken), to tematiske vurderinger (klimafinansiering og energi), og to landestudier (Vietnam og Kenya). Evalueringen har foretaget en detaljeret gennemgang af 43 aktiviteter, der i det væsentligste har været finansieret via Klimapuljen. De samlede udbetalinger til de 43 aktiviteter beløber sig til ca. 1,2 mia. kr.

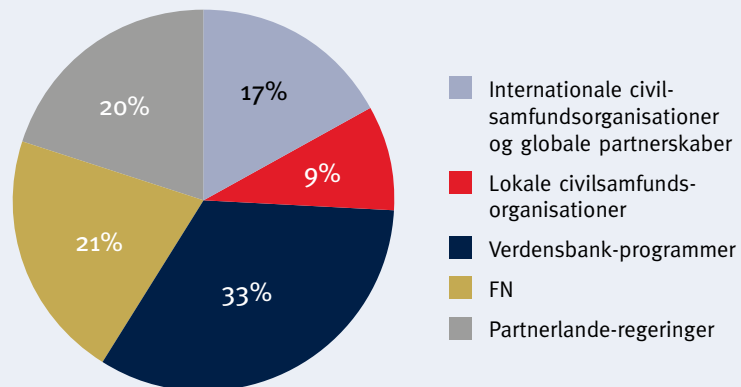
Samarbejdspartnerne

Mere end halvdelen af den gennemgåede klimabistand kanaliseres via Verdensbanken og FN-organisationerne, mens en femtedel blev ydet som direkte støtte til bilaterale aktiviteter, der blev gennemført af ministerier og andre organisationer i modtagerlandene. Lokale civilsamfundsorganisationer modtog lige under 10 procent af midlerne.

Resultatet af den danske støtte

Der er mange gode eksempler på stærkt relevante projekter og andre tiltag som har ført til gode resultater (se bokse). Evalueringen konkluderede, baseret på gennemgangen af de 43 aktiviteter, at der generelt var tale om god fremdrift i de enkelte aktiviteter i forhold til at nå de fastsatte

PROJEKTERNE FORDELT PÅ ANSVARLIG PARTNER TOTALT 1,2 MIA. KR.



resultatmål. For en stor del af aktiviteterne er det dog endnu for tidligt at vurdere, om de vil nå de overordnede effektmål, idet de kun har været i gang i få år. Det er ligeledes for tidligt at vurdere om indsatsen er bæredygtig.

Resultater af evalueringen

Evalueringen fandt, at indsatserne under Klimapuljen var relevante og tilpasset Danmarks internationale og nationale forpligtigelser. Den danske indsats via Klimapuljen vurderes positivt sammenlignet med øvrige sammenlignelige donorer.

Gennemgangen af aktiviteterne i Vietnam og Kenya understregede endvidere, at den danske indsats var tilpasset til og relevant for de nationale politikker og strategier og baseret på en stærk lokal involvering. Evalueringen konstaterede med tilfredshed det stærke ejerskab hos lokale partnere i det bilaterale samarbejde, men fandt samtidig at der var udfordringer forbundet hermed i form af risiko for en usammenhængende indsats på landeniveau.

Der har ikke været tilstrækkeligt klare retningslinjer for prioriteringen af den

samlede indsats, herunder i forhold til at sikre en balance mellem de forskellige tematiske indsatsområder, indsatstyper og geografisk fokus. Uden fælles strategiske retningslinjer har der særligt været en tendens til at engagere sig i for mange forskellige klimafonde. Evalueringen anerkender, at alle donorer udfordres på, hvilke specifikke tiltag der vil vise sig at være effektive. Evalueringen anerkender endvidere, at den strategiske styring er blevet forbedret siden 2012 og noterede, at udkast til en strategi udarbejdet af Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet (EFK) i 2014 er et godt grundlag at bygge videre på. Strategitiltaget betød større fokus på vedvarende energi, ressourceudnyttelse og bidrog til øget dansk policy indflydelse både i forhold til multilaterale og bilaterale partnere.

Manglen på klare retningslinjer skabte også forsinkelser og udfordringer i forhold til beslutninger om, hvad der skulle støttes. Dertil kom et system som kun tillader et-årige bevillinger, hvilket gav meget kort tid til rådighed for at gennemføre den nødvendige vurdering af de enkelte støtteforslag under Klimapuljen. Evalueringen anerkendte merværdien af, at flere forskellige myndigheder er involveret. Der findes god

teknisk ekspertise i Udenrigsministeriet, og opdelingen af Klimapuljen mellem de to ministerier har muliggjort brug af sektor-ekspertisen i Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet og dermed sikret øget sam-tænkning af den danske faglige ekspertise i relation til den danske indsats i udviklingslande på klimaområdet. Evalueringen fandt dog også, at der er behov for forbedret kommunikation mellem ministerierne.

Evalueringen påpegede behovet for en forstærket monitorering og rapportering, der vil gøre det muligt over tid at vurdere aktiviteternes effekt. Evalueringen fandt et modsætningsforhold mellem antallet af medarbejdere og antallet af indsatser, Danmark er involveret i. Klimapuljen ville endvidere have gavn af, at der bliver opstillet en klar og konsistent evalueringsramme for aktiviteterne, der er knyttet til en over-

PÅVIRKNING AF DEN GLOBALE DAGSORDEN, FATTIGDOMSBEKÆMPELSE OG SOCIAL INKLUSION

En markant succes har været den danske indflydelse på den globale klimapolitik. Selvom Danmark er en stor bistandsdonor, er den danske bistand absolut set relativ lille. Ved at være blandt de første til at støtte mange multilaterale aktiviteter, har Danmark haft mulighed for tidligt at påvirke disse organisationer i overensstemmelse med Danmarks egne nationale bistandsprioriteter og -klimamål. Samarbejdet med Verdensbanken gjorde det muligt for Danmark at påvirke de finansieringsmodaliteter, som bruges på det multilaterale område og især påvirke disse i forhold til Danmarks særlige interesse for ligestilling, oprindelige folk og skrøbelige stater. Udviklingen af dagsordenen for grøn vækst og bæredygtig energi var resultatet af en væsentlig og rettidig fælles indsats af medarbejderne fra både Udenrigsministeriet og Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet.

Midler kanaliseret via civilsamfundsorganisationer har vist sig at være effektive i bestræbelserne på at give svage og marginaliserede grupper en stærkere stemme. Gennemgangen af CARE Danmarks aktiviteter viste, at organisationens fokus på at give en stærkere stemme til lokale befolkningsgrupper har givet gode resultater.

Støtte givet til kapacitetsopbygning i forbindelse med globale klimaforhandlinger har gjort det muligt for de fattigere lande at engagere sig stærkere i forhandlingerne. Det har hjulpet disse lande til at fremføre deres synspunkter og ønsker mere tydeligt og synligt.

”Mangroves for the Future” projektet i Vietnam er en anden anerkendt succes. Projektet omfatter miljørigtig genetablering af mangroven koblet med forbedrede livsbetingelser for befolkningen i området. Selvom det kun er et mindre program, og tiltagene med at etablere et samarbejde med den private sektor indtil nu kun har givet blandede resultater, og fremdriften i arbejdet med at sikre en øget klimarobusthed er blevet forstyrret af andre påtrængende udviklingsbehov, er projektet et godt eksempel på et veludført og veludført aktivitet.

Et mindre projekt i Kenya, gennemført af 10 Soroptimist-klubber, har fokuseret på kvinder og klimaændringer. De arbejdede inden for småvirksomhedssektorer inklusiv velfærdsområder som rent drikkevand. De involverede småvirksomheder opnåede omfattende reduktion i deres energiforbrug og fremviste gode eksempler på, hvordan en ændret adfærd medførte et større overskud af virksomheden.

FREMME AF AF ENERGI-EFFEKTIVITET OG VEDVARENDE ENERGI

Klimapuljen har endvidere finansieret tiltag til fremme af brugen af dansk ekspertise inden for energi-effektivitet og vedvarende energi. Sådanne indsatser har i det væsentligste været gennemført i mellemindkomstlande f.eks. samarbejdet med China National Renewable Energy Centre (CNREC). Centret har udviklet sig til at være en væsentlig forskningsinstitution, som fremmer bæredygtig energi i Kina i tæt samarbejde med de kinesiske myndigheder. Centret har en dygtig medarbejderstab og er i stand til at gennemføre krævende modellering. Modellerne, der omfatter analyser og sammenligninger mellem vedvarende energi og mere konventionelle energikilder, bidrager bl.a. med information til udarbejdelse af nationale politikker på området.

Klimapuljen har støttet et antal tiltag i forhold til at fremme privat klimafinansiering, eksempelvis via innovative mekanismer der har potentiale til at generere betydelig privatkapital til bekæmpelse af klimaforandringer. Via den danske Klimainvesteringsfond (KIF) mobiliseres klimafinansiering fra institutionelle investorer, idet fonden tilbyder risikovillig kapital og rådgivning i forbindelse med klimarelaterede investeringer i udviklingslande. Gennem etableringen af Klimainvesteringsfonden har Danmark været på forkant med udviklingen og sikret midler fra pensionselskaberne, som har indskudt 104 millioner Euro i fonden. Da fonden kun bidrager med en del af finansieringen til konkrete projekter, er det forventningen, at fonden kan medvirke til at sikre finansiering af klimaprojekter på op mod 1-1,2 mia. Euro.

ordnet forandringsteori for puljen som helhed. Et sådant monitoreringsrammeverk bør deles med partnerne med henblik på at sikre at der er enighed om, hvilke data mv. rapporteringen bør omfatte. Evalueringen fandt eksempler på erfaringsindsamling og justering af igangværende programmer, men konstaterede at der ikke var tale om en systematisk eller strategisk tilgang.

Danmark har væsentlige, internationalt anerkendte styrkepositioner at trække på i arbejdet med klimaforandringer omfattende en række områder fra bl.a. vedvarende energi, energieffektivitet, oversvømmelseskontrol til stormvarsling og inddragelse af befolkninger. Selvom Danmark har trukket på disse styrkepositioner i indsatsen, fandt evalueringen ikke belæg for en stærk dansk identitet på den globale "klimateamningsplads" og ej heller, at der er en strategisk tilgang til involvering af forskningsmiljøet, civilsamfundet eller private virksomheder.

Konklusioner og anbefalinger

Danmarks omfattende og brede indsats i forhold til at bekæmpe klimaforandringer og konsekvenserne heraf har været velegnet til at generere nyttig læring. Udover at levere konkrete resultater giver de mange aktiviteter et godt grundlag for erfarings- og vidensopsamling, der kan bidrage til bedre resultater fremover. Der bør fortsat gives stor opmærksomhed til innovative pilot- og demonstrationsprojekter som potentielt kan influere politiske beslutninger og skaleres op. Der er behov for at etablere et formaliseret planlægnings- og rapporteringsrammeverk, som kan sikre en bedre styring af porteføljen og bedre måle resultater. Derudover giver et sådant rammeverk et fælles udgangspunkt for alle involverede.

Evalueringen fremkom med følgende anbefalinger:

- Udarbejdelse af en strategi for Klimapuljen.
- Forbedre administrationen af Klimapuljen.
- Etablere et monitorerings-, evaluerings- og erfaringsopsamlings-rammeverk for alle fremtidige projekter under Klimapuljen og bruge den indsamlede information til at sikre et bedre besluthedsgrundlag.
- Optimere effekten af den danske klimafinansiering, herunder gennem en fortsat fokus på innovative tiltag, som kan opskaleres og medføre større brug af dansk ekspertise samt mobilisering af klimafinansiering.
- Optimere Danmarks indflydelse på policy-udviklingen internationalt og nationalt gennem Klimapuljen og landeprogrammer ved at inkludere policy-tiltag i indsatserne.

UDENRIGSMINISTERIET OG ENERGI-, FORSYNINGS- OG KLIMAMINISTERIETS KOMMENTARER

Udenrigsministeriet og Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet hilser evalueringen og dens konklusioner og anbefalinger velkomne. Ministerierne udtrykker endvidere tilfredshed med at evalueringen konkluderer, at de danske klimapuljeaktiviteter både i forhold til fokus, relevans og gennemførelse klarer sig fint i sammenligning med andre donores indsats på området. Endvidere hilses det velkommen, at aktiviteterne bedømmes til at være relevante og tilpasset såvel danske som partnerlandenes prioriteter. Også evalueringens konstatering af at indsatserne generelt virker hilses velkommen, selvom det for en del af indsatserne er for tidligt at måle opnåelsen af de forventede effekter.

De to ministerier deler evalueringens anbefaling om, at der er behov for at øge

det strategiske fokus med henblik på at øge fokuseringen og effekten af indsatserne. Ministerierne har allerede taget skridt til at udarbejde et overordnet rammepapir med retningslinjer i forhold til prioritering af midlerne. Der vil fremover blive arbejdet med større fokus på resultater af indsatsen, som også fremover kan være med til at sikre større effekt af den danske klimafinansiering.

De to ministerier finder, at deres samarbejde fungerer godt, men erkender at der er behov for at forbedre processer vedrørende identifikation, udformning, appraisal og gennemførelsen af aktiviteterne under Klimapuljen. Det erkendes også, at der bør sikres en bedre samtænkning af relevante aktiviteter under Klimapuljen og øvrige aktiviteter i danske prioritetsamarbejdslande.

Udenrigsministeriet og Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet vil fortsætte arbejdet med at øge effekten af den danske indsats gennem en kombination af bilaterale og multilaterale aktiviteter. Begge ministerier deler evalueringens anbefaling om øget fokus på, hvor den danske støtte har den største effekt og den potentielle merværdi af at fremme områder, hvor Danmark har den største ekspertise og de bedste erfaringer. Endelig deler de to ministerier evalueringens forslag om behovet for, at de danske myndigheder bør være mere strategiske i deres arbejde for at påvirke både nationale som internationale klimadagsordener.