

Dokument nr. 3:4

(2002–2003)

Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende miljørettet bistand

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument nr. 3:4 (2002–2003) Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende miljørettet bistand.

Riksrevisjonen, 8. november 2002.

For Riksrevisorkollegiet

Bjarne Mørk-Eidem
riksrevisor

Innhold

	Side
1 Innledning	1
2 Oppsummering av undersøkelsen	1
2.1 Innretning på miljørettet bistand	1
2.2 Integrering av miljøhensyn i bistanden	2
2.2.1 Forberedelsesfasen	2
2.2.2 Gjennomføringsfasen	2
2.2.3 Avslutningsfasen	3
2.2.4 NORADs retningslinjer for integrering av miljøhensyn	3
3 Utenriksdepartementets kommentarer	3
4 Riksrevisjonens bemerkninger	4
5 Utenriksdepartementets svar	4
6 Riksrevisjonens uttalelse	5
Vedlegg: Rapport	7

Utenriksdepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende miljørettet bistand

1 INNLEDNING

Et sentralt mål for norsk bistand er å bidra til en forsvarelig forvaltning av jordas miljø og mangfold, jf. St.meld. nr. 51 (1991–92). Ifølge Stortingets behandling av St.meld. nr. 19 (1995–96) jf. Innst. S. nr. 229 (1995–96), ble det nedfelt fire temaer som den miljørettede bistanden skal konsentreres rundt: utvikling av bærekraftige produksjonssystemer, vern og bærekraftig bruk av biologisk mangfold, redusert forurensing av jord, luft og vann, og kulturminnevern og forvaltning av naturmiljøets kulturelle verdier. Når det gjelder integrering av miljøhensyn, ble betydningen av å styrke arbeidet med retningslinjer for hvordan miljøaspektene skal håndteres i prosjektene, understreket i Stortingets behandling av meldingen. Stortingsmeldingen understreker også prinsippet om mottakeransvar, at mottaker er ansvarlig for planlegging, gjennomføring og oppfølging av tiltak. Dette skal imidlertid ikke svekke de forpliktelser norske myndigheter har til å følge opp krav og retningslinjer for norsk bistand. Meldingen påpeker at det stilles høye krav til oppfølging og kontroll fra norsk side.

Omfanget av miljørettet bistand har siden 1980-årene hatt en kraftig økning i volum og andel av total bistand. I 2000 utgjorde samlet norsk bistand med miljø som hovedmål eller delmål 1 176 millioner kroner. Midlene forvaltes både av Utenriksdepartementet og NORAD.

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å undersøke integreringen av miljøhensyn i NORAD-finansierte bistandstiltak og hvilke resultater dette arbeidet kan vise til. Det har blitt foretatt en gjennomgang av 11 bistandstiltak i Tanzania og Sri Lanka under resultatområdene økonomisk og sosial utvikling. Videre er ODA-godkjent bistand¹ for perioden 1998–2000 gjennomgått for å vise volum, tematisk og geografisk innretning på den miljørettede bistanden.

Miljørettet bistand blir brukt som en fellesbetegnelse på to ulike typer aktiviteter. For det første betegner det bistandstiltak som har som primært sikte-

mål å forbedre miljøet, ofte omtalt som miljøspesifikk bistand. For det andre brukes begrepet om aktiviteter som søker å integrere miljøhensyn i bistands-tiltak av alle slag, for slik å unngå miljøforringelse som følge av tiltaket.

Riksrevisjonens rapport følger som trykt vedlegg. Ved utarbeidelsen av den endelige rapporten er kommentarene fra Utenriksdepartementet og NORAD tatt hensyn til. Utenriksdepartementet har i brev av 10. september avgitt uttalelse til de forholdene som er tatt opp i rapporten, og departementets merknader er nærmere behandlet i punkt 3.

2 OPPSUMMERING AV UNDERSØKELSEN

Undersøkelsen bygger innledningsvis på statistiske analyser av registerdata over alle bistandsavtaler med utbetalinger eller inntekter i perioden 1998–2000 for ODA-godkjent bistand. Formålet med denne analysen har vært å vise volum og geografisk og tematisk innretning på den miljørettede bistanden. Videre er 11 utvalgte tiltak i Tanzania og Sri Lanka gjennomgått. Gjennomgangen er basert på NORADs beslutningsdokumenter, rapporter og eventuelle evalueringer som er foretatt som ledd i NORADs og mottakers forvaltning av tiltakene. I tillegg kommer dokumentasjon om norsk miljørettet bistand generelt som har relevans for undersøkelsen. Ledelse og saksbehandlere ved ambassadene i begge land er intervjuet. Det har blitt gjennomført besøk til to tiltak i hvert av landene. Hensikten med feltbesøkene var å vurdere om uttrykte intensjoner i planer og beslutningsdokumenter for å integrere miljøhensyn var tilstrekkelig ivaretatt i forbindelse med gjennomføringen av tiltakene. Alle tiltakene er vurdert i forhold til forberedelsesfasen, gjennomføringsfasen, og for de avsluttede tiltakene dessuten avslutningsfasen.

2.1 Innretning på miljørettet bistand

Undersøkelsen viser at bevilgningene til miljørettet bistand har ligget på et høyt nivå i perioden 1998 til 2000. I 2000 ble ca. 1,2 mrd, eller ca. 11% av bistan-

¹ ODA-godkjent bistand (Official Development Assistance) tilfredsstiller kriterier til bistand utarbeidet av OECD/DAC (OECDs Development Assistance Group).

den totalt, benyttet til miljørettet bistand. Om lag tre fjerdedeler av denne ble gitt som bilateral bistand via NORAD. Når det gjelder Norges prioriterte samarbeidsland, mottok Mosambik, Tanzania, Zambia og Etiopia mest (bilateral) bistand totalt i 2000. Sammen med Sri Lanka er det også disse landene som mottar mest bistand klassifisert med miljømål i NORADs prosjektdatabase.

Det går fram av undersøkelsen at det ikke har latt seg gjøre å fordele kvantitativt den miljørettede bistanden i forhold til de fire temaene som ble nedfelt ved Stortingets behandling av St.meld. nr. 19 (1995–96) jf. Innst. S. nr. 229 (1995–96), på bakgrunn av NORADs statistikkdatabase alene. Det har heller ikke vært mulig å framskaffe en oversikt over hvor stor andel av bistandsmidlene totalt som brukes for å unngå miljøforringelse i bistanden generelt. NORAD har de senere årene rapportert på de fire områdene i form av en overordnet deskriptiv beskrivelse. Undersøkelsen gir grunn til å spørre hvorvidt rapporteringen av miljørettet bistand tilbake til Stortinget gir tilfredsstillende informasjon om hvordan midlene er benyttet, og hvilke resultater som er oppnådd.

2.2 Integrering av miljøhensyn i bistanden

Alle bistandstiltak som mottar finansiering fra NORAD, skal vurderes i forhold til miljøkonsekvenser. Selv om grad av involvering og oppfølging fra norsk side skal vurderes i det enkelte tilfelle og i forhold til den enkelte mottaker, ligger det norske kontrollansvaret fast. Særlig vektlegger NORADs retningslinjer betydningen av at miljøvurderingene foretas i planleggingsfasen av tiltakene. De utvalgte tiltakene i Tanzania og Sri Lanka er innenfor sektorer som tilsier aktsomhet når det gjelder miljøhensyn. I Tanzania gjelder dette seks tiltak innenfor energi- og veiutbygging, mens det for Sri Lanka er fire tiltak innenfor distriktsutvikling samt bygging av et garverikompleks der Norge finansierer en rensekomponent.

2.2.1 Forberedelsesfasen

Undersøkelsen viser at miljø er omtalt i forberedelsesfasen av alle tiltakene, men at det er stor forskjell mellom de to landene med hensyn til i hvilken grad de miljøvurderingene som ligger til grunn for omtalen, er synliggjort og begrunnet.

For Tanzania er miljøomtalen fulgt opp med begrunnelser for de avgjørelsene som er fattet når det gjelder integrering av miljøhensyn. Det har blitt foretatt miljøkonsekvensanalyse for tre av de seks gjennomgåtte tiltakene: en kraftlinje, en større rehabilitering av vei og et vannkraftverk. Av undersøkelsen framgår det at miljøkonsekvensene for disse tiltakene har blitt fanget opp på en tilfredsstillende måte, med ett unntak: Miljøvurderingene i forkant av byggingen av en kraftlinje omfatter ikke hva som

skal skje med den eksisterende strømkilden i området, en dieselgenerator som representerer en reell fare for forurensning av drikkevannet.

For Sri Lanka viser undersøkelsen at NORADs behandling av miljøvurderingene i forberedelsesfasen er mangelfull. Dette gjelder de fire tiltakene der det ikke har blitt gjennomført miljøkonsekvensanalyser. Tiltakene omfatter i hovedsak distriktsutviklingsprogrammer med betydelig utbygging av infrastruktur i form av boliger, latriner, jordbruk og vanningsanlegg. De innledende vurderingene er her begrenset til å sette som en forutsetning at det må gjøres miljøvurderinger for de enkelte komponentene i tiltakene. Konkrete miljøvurderinger er ikke synliggjort, og avgjørelsen om ikke å sette i gang ytterligere miljøkonsekvensanalyser er ikke tilfredsstillende begrunnet. For det femte tiltaket, et garverikompleks, er det foretatt en miljøkonsekvensanalyse, og miljøkomponenten er ivaretatt på en tilfredsstillende måte.

2.2.2 Gjennomføringsfasen

Det er betydelige svakheter i måten NORAD har fulgt opp integreringen av miljøhensyn på overfor de samarbeidende institusjonene i Tanzania og Sri Lanka og måten dette er dokumentert på. Det er ikke dokumentert noen dialog om miljøhensyn mellom Norge og Sri Lanka i gjennomføringsfasen. Unntaket er garveriet der det norske bidraget er et renseanlegg. Utbyggingen her er imidlertid så vidt begynt. Undersøkelsen viser at ambassadens oppfølging av ett av distriktsutviklingsprogrammene er særlig mangelfull, sett i forhold til områdets økologiske sårbarhet og siden det her ble utarbeidet retningslinjer for integrering av miljøhensyn til bruk i hver komponent i programmet. Tiltaket blir også rapportert i NORADs database med miljø som delmål. Likevel viser undersøkelsen til at det ikke er noen omtale av miljø i dokumentasjonen fra gjennomføringsfasen.

I Tanzania viser NORADs dokumentasjon en beskjeden grad av oppfølging av integreringen av miljøhensyn underveis i gjennomføringsfasen.

Det framgår imidlertid av undersøkelsen at de ansvarlige institusjoner i både Tanzania og Sri Lanka til en viss grad har fulgt opp integreringen av miljøhensyn underveis og at det i noen tiltak har vært en dialog med NORAD om dette, selv om dette ikke framgår av skriftlige referater. Mangelen på dokumentasjon gjør imidlertid at det ikke er mulig å få denne informasjonen uten at en oppsøker selve området der tiltaket har foregått. Et viktig unntak er utbyggingen av vannkraftverket Lower Kihansi i Tanzania. Oppfølgingen fra norsk side er her solid dokumentert og viser at integreringen av miljøhensyn her har blitt tatt alvorlig av både gerverne og gjennomførerne under gjennomføringen.

Undersøkelsen indikerer at ambassaden i Tanza-

nia har hatt en tettere oppfølging av tiltakene enn ambassaden i Sri Lanka. Sistnevnte viser til prinsippet om mottakeransvar og at det er mottakerlandets ansvar å påse at landets egen miljølovgivning følges. Det er uten tvil en komplisert oppgave å skulle ivareta og prioritere mellom det høye antallet prinsipper for norsk bistand som er vedtatt av Stortinget, der integrering av miljøhensyn og mottakeransvar er to prinsipper. NORAD blir overlatt til den vanskelige oppgaven å prioritere mellom alle målene, siden det ikke finnes styringsdokumenter som definerer dette. Undersøkelsen peker imidlertid på at NORADs ansvar for kontroll og dokumentering av den ikke faller bort, selv om mottakerlandet har ansvaret for tiltaket.

2.2.3 Avslutningsfasen

Av de elleve utvalgte tiltakene er fire avsluttet. For disse tiltakene; transformatorstasjonen og de to minste veiltakene i Tanzania og et av distriktsutviklingsprogrammene, HIRDEP, i Sri Lanka, er det ingen spor etter miljøhensyn som er blitt ivaretatt. Dette har skjedd til tross for at det i forberedelsesfasen har blitt satt som en forutsetning at miljøhensyn skal integreres. Vannkraftverket Kihansi er foreløpig ikke formelt avsluttet, men her er erfaringene fra gjennomføringen utfyllende beskrevet, sammen med videre oppfølgings tiltak for å ivareta hensynet til miljøet. Dokumentasjonen representerer en betydelig institusjonell hukommelse og mulighet for læring for de involverte aktørene i forhold til senere tiltak. Det stilles i undersøkelsen spørsmål ved om NORAD samlet sett har oppfylt sitt kontrollansvar i denne fasen. I tillegg til at mulighetene for institusjonell hukommelse og læring i forhold til lignende tiltak i framtida svekkes, gjør den mangelfulle dokumentasjonen det vanskelig å se hvilke resultater en integrering av miljøhensyn har ført til, det vil si om miljøforringelse er unngått. Undersøkelsen indikerer videre at NORAD ikke har fulgt UD's pålegg om å utvikle et rapporteringssystem som synliggjør resultatene av å integrere miljøhensyn i bistanden, og at det er grunn til å spørre om rapporteringen tilbake til Stortinget gir relevant informasjon om hvilke resultater som er oppnådd.

2.2.4 NORADs retningslinjer for integrering av miljøhensyn

Undersøkelsen gir indikasjoner på at NORADs eget system for miljøvurderinger ikke benyttes i de innledende vurderingene. At henvisningen til disse håndbøkene nå er fjernet i NORADs nye manual, bekrefter inntrykket av at dette systemet ikke har vært hensiktsmessig i saksbehandlingen. Det er imidlertid grunn til å stille spørsmål ved NORADs beslutning om ikke å erstatte det systemet som er fjernet, med en oppdatert håndbok, slik det var forut-

satt i tidligere tildelingsbrev fra UD og virksomhetsplaner for etaten. Undersøkelsen viser til at de fleste multilaterale og bilaterale givere har egne håndbøker for miljø som skal benyttes i saksbehandlingen. Behovet for dette er særlig understreket når det gjelder forberedelsesfasen før et tiltak får støtte og innen sektorer som kan ha stor miljørisiko og der det derfor er grunn til å være på vakt. Det er en svakhet ved den nye manualen til NORAD at den ikke har et bindende system til støtte for saksbehandler for å klassifisere og vurdere tiltak i de innledende vurderingene og begrunne de vedtakene som fattes. Det er grunn til å understreke betydningen av å ha eksplisitte krav til når i prosessen en skal vurdere å hente inn miljøfaglig kompetanse, og innenfor hvilke typer tiltak dette er mest relevant.

Omleggingen til programbistand representerer også en utfordring når det gjelder å vurdere miljørisiko for et program med mange delprosjekter. Det framgår av undersøkelsen at dette ikke er omtalt i den nye bistandsmanualen til NORAD. Det er heller ikke angitt hvilke typer programmer eller sektorer som det er særlig viktig å gjøre innledende miljøvurderinger i forhold til.

3 UTENRIKSDEPARTEMENTETS KOMMENTARER

Utenriksdepartementet har i brev av 10. september 2002 til Riksrevisjonen avgitt uttalelse til rapporten.

Utenriksdepartementet finner Riksrevisjonens kommentarer nyttige og vil benytte disse i det videre arbeidet med å forbedre bistandsadministrasjonen. Når det gjelder spørsmålet om rapporteringen av miljørettet bistand er tilfredsstillende lagt opp, opplyser departementet at det er i løpende dialog med direktoratet om hvordan resultatrapporteringen på de fire prioriterte temaområdene for miljørettet bistand som Stortinget har vedtatt, kan bedres. Departementet viser for øvrig til at det er mulig å fordele miljørettet bistand økonomisk i forhold til temaområdene ved å foreta en manuell gjennomgang av tiltak i NORADs statistikkdatabase og at dette ble gjort for perioden 1994–1997. Når det gjelder spørsmålet om hvor stor andel av bistandsmidlene som brukes til å unngå miljøforringelse, opplyser departementet at det vil foreta en vurdering av hvordan man mer systematisk skal kunne dokumentere innsats for og resultater av å redusere miljøforringelse.

Utenriksdepartementet tar til etterretning de mangler Riksrevisjonen har pekt på når det gjelder integrering av miljøhensyn i bistanden, og gjør rede for ulike tiltak som vil bli vektlagt i det videre arbeidet. Departementet opplyser at NORADs bistandshåndbok er under revidering, og at det i samarbeid med direktoratet vil påse at miljøhensyn blir vurdert på en tilfredsstillende måte i forberedelsesfasen. Departementet vil legge vekt på å sikre at miljøvurde-

ringer inngår i mandat for dialog for alle relevante tiltak, og at miljøvurderingene dokumenteres i saksbehandlingen. Departementet vil også vurdere hvorvidt det er hensiktsmessig å innføre sjekklister av den type Riksrevisjonen refererer til i rapporten. Videre opplyser departementet at det i nært samarbeid med direktoratet vil se på alle rutiner for oppfølgingen av prosjekter og programmer i gjennomgangen av bistandshåndboka. I denne sammenhengen vil det bli lagt vekt på å sikre dokumentasjonen av faglige vurderinger i oppfølgingen. Regionavdelingens rolle som kontrollinstans for ambassadene vil også bli vurdert. Departementet vil også gjennomgå rutinene for avslutning av tiltak for å bedre dokumentasjonen av innsatsen og resultatene av miljørettet bistand.

Departementet har merket seg Riksrevisjonens påpekning av at NORADs ansvar for kontroll og dokumentering av miljøhensyn ikke faller bort, selv om mottakerlandet i tråd med prinsippet om mottakeransvar har ansvaret for tiltaket.

Departementet understreker at det ønsker en nær dialog med Riksrevisjonen om den videre oppfølgingen på området.

4 RIKSREVISJONENS BEMERKNINGER

Riksrevisjonens undersøkelse viser at miljø er omtalt i forberedelsesfasen av alle tiltakene som er gjennomgått, men at det varierer i hvilken grad de miljøvurderingene som ligger til grunn for omtalen, er synliggjort og begrunnet. Riksrevisjonen har merket seg at Utenriksdepartementet i det videre arbeidet med bistandshåndboka vil påse at miljø blir vurdert og dokumentert på en tilfredsstillende måte allerede i forberedelsesfasen, og at det vil bli vurdert om det er hensiktsmessig å innføre egne sjekklister for denne fasen. Undersøkelsen viser videre at det er betydelige svakheter i måten NORAD i gjennomførings- og avslutningsfasen har fulgt opp integreringen av miljøhensyn på overfor de samarbeidende institusjonene i Tanzania og Sri Lanka, og hvordan dette er dokumentert. Dette gjelder også for bistand der dokumentasjonen fra forberedelsesfasen forutsetter at miljøhensyn skal ivaretas. Riksrevisjonen konstaterer at Utenriksdepartementet vil vektlegge arbeidet med dokumentasjon av miljøvurderingene i oppfølgingen av prosjekter og programmer.

Undersøkelsen viser at det ikke er utviklet et rapporteringssystem som synliggjør resultatene av å integrere miljøhensyn i bistanden, og det er derfor grunn til å spørre om rapporteringen tilbake til Stortinget gir relevant informasjon om hvilke resultater som er oppnådd for dette området. Riksrevisjonen konstaterer at Utenriksdepartementet vil vurdere hvordan både innsatsen for og resultatene av å redusere miljøforringelse skal kunne dokumenteres mer systematisk. I denne sammenhengen opplyser departementet at det også vil gjennomgå rutinene for av-

slutning av tiltak for å bedre dokumentasjonen av innsatsen og resultatene av miljørettet bistand.

Det ble ved Stortingets behandling av St.meld. nr. 19 (1995–96) nedfelt fire temaer som den miljørettede bistanden skal konsentreres om. Riksrevisjonen stiller spørsmål om rapporteringen av miljørettet bistand i forhold til disse fire temaene gir Stortinget tilfredsstillende informasjon om hvordan midlene er fordelt, og hvilke resultater som er oppnådd.

Undersøkelsen viser at ambassaden i Tanzania har hatt en tettere oppfølging av tiltakene enn ambassaden i Sri Lanka. Sistnevnte viser til prinsippet om mottakeransvar og at det er mottakerlandets ansvar å påse at landets egen miljølovgivning følges. Det kan synes som om det til dels er ulik forståelse av hvordan tiltakene skal følges opp. Riksrevisjonen stiller spørsmål om hvordan ambassadenes oppfølgingsrutiner er kommunisert når det gjelder ansvar for kontroll og dokumentering av miljøhensyn.

5 UTENRIKSDEPARTEMENTETS SVAR

Saken har vært forelagt Utenriksdepartementet, og bistandsministeren har i brev av 9. oktober 2002 svart:

«Det vises til Riksrevisjonens brev av 10. september 2002.

Riksrevisjonens vurderinger og påpekninger er svært nyttige og kan prinsipielt brukes på minst tre ulike måter: i arbeidet for å sikre at gjeldende retningslinjer blir fulgt på en systematisk måte og at dette kan dokumenteres; som grunnlag for å forbedre eller utarbeide nye retningslinjer; og som grunnlag for å vurdere justering av opprinnelige mål og prioriteringer dersom det viser seg at det f.eks. på en kostnadseffektiv måte ikke lar seg gjøre å dokumentere framdrift og resultater. Disse ulike tilnærmingene må også inngå i den videre dialogen med Direktoratet for utviklingssamarbeid (NORAD).

Det har gjennom flere år blitt rapportert på omfanget av den samlede miljørettede bistanden, både bistand hvor miljøinnsats av ulik type er hovedmål og hvor miljøkomponenter er integrert i andre tiltak (miljø som delmål). Dette har vært mulig fordi det er etablert særnorske målkoder for miljøinnsats, utover OECD/DACs sektorkoder. Som også Riksrevisjonen påpeker i sin rapport, er den dokumenterte samlede norske miljøinnsatsen innenfor utviklingssamarbeidet betydelig, 1,2 mrd. kroner i 2000. I 2001 hadde forøvrig den miljørettede innsatsen økt til nærmere 1,4 mrd. kroner.

Den norske bistandsstatistikken er i det alt vesentlige basert på felles OECD/DAC koder. Dette er slik det bør være. I NORADs tilfelle innebærer dette at DAC-koder og underkoder legges inn for det enkelte tiltak i direktoratets økonomiforvaltningssy-

stem. DACs koder og underkoder for miljørettet bistand samsvarer imidlertid bare i begrenset grad med de fire temaene innenfor miljørettet bistand som er nedfelt i St.meld. 19 (1995–96) og Innst. S. nr. 229 (1995–96). Det er årsaken til at det hittil ikke har vært mulig å fordele den miljørettede bistanden kvantitativt på de fire temaene, men spørsmålet vil bli fulgt opp i den videre dialogen med direktoratet.

Departementet vil imidlertid allerede nå påpeke at utvikling og bruk av egne systemer for rapportering ved siden av den regulære økonomiforvaltningen, er ressurskrevende og bør etter Departementets syn bare finne sted i ytterst spesielle tilfelle. Et spørsmål som vil bli vurdert, er om det innenfor DACs relevante sektorkoder, dvs. også sektorer utover den rene miljørettede innsatsen, er mulig å identifisere underkoder som er relevante i forhold til de fire definerte temaene innenfor den miljørettede bistanden. Statistikkrapporter basert på slike underkoder vil kunne bidra til å bedre rapporteringen til Stortinget, men det anses ikke som sannsynlig at slike rapporter fullt ut kan dekke den samlede norske innsatsen opp mot de fire temaene innenfor den miljørettede bistanden. Det vil uansett være nødvendig å avveie innholdet i rapporteringen opp mot kostnadene og – om det viser seg nødvendig – vurdere å justere og konkretisere tidligere fastsatte mål på en slik måte at de i større grad blir etterprøvbare.

NORAD har en omfattende bistandshåndbok som skal legge til rette for sikring av kvalitet i utviklingssamarbeidet. Bistandshåndboken inneholder også krav til vurdering av bærekraftselementer, herunder miljø. Riksrevisjonens gjennomgang viser imidlertid at retningslinjene ikke har vært fulgt på samme måte i de to landene som inngår som «case studier» i Riksrevisjonens undersøkelse og også at oppfølgingen i hvert av de to landene har variert på ulike stadier i prosjektsyklusen og mellom prosjekter. Departementet vil derfor ta opp med NORAD hvordan direktoratet kan bedre sine rutiner for å påse at de til enhver tid gjeldende retningslinjer blir systematisk fulgt og at dette kan dokumenteres på en tilfredsstillende måte. Dette er dels et spørsmål om tilgjengeligheten av verktøy som kan brukes i oppfølgingen av retningslinjene. NORAD vurderer i denne sammenheng på nytt den tidligere beslutningen om ikke å utarbeide en miljøhåndbok og også alternativer som innføring av sjekkliste slik Riksrevisjonen viser til.

Riksrevisjonens påpekninger av svakheter i oppfølging av retningslinjene på dette punkt reiser også spørsmål om retningslinjene er tilstrekkelig klare og har et ambisjonsnivå som ivaretar kryssende hensyn til kvalitet og effektivitet. Dersom dette viser seg ikke å være tilfelle, vil det være hensiktsmessig å justere retningslinjene. Et relevant spørsmål vil f.eks. være hva man eventuelt vil tape på å avgrense kravene til miljøkonsekvensanalyser til nærmere definerte sek-

torer som antas å ha stor risiko for negative miljøkonsekvenser. Departementet anser det imidlertid ikke som en naturlig konsekvens av prinsippet om mottakeransvar at man på norsk side unnlater å påse at det utføres miljøkonsekvensanalyser i henhold til gjeldende retningslinjer før det fattes beslutning om støtte.

Det er generelt fortsatt en utfordring for Departementet å bedre den overordnede rapporteringen til Stortinget. Internasjonalt har det vært en økende erkjennelse av at resultater – i betydningen «effekter» – vanskelig kan tilbakeføres til bistand gitt av enkeltland. Det er imidlertid mulig å måle effekten av de ulike utviklingslands egne bestrebelser og den samlede bistandsinnsatsen i disse landene. Tilsvarende er det mulig å måle utviklingstendenser globalt og i ulike regioner. Norge har gjennom FN sluttet seg til de internasjonale utviklingsmålene, nå kalt tusenårsmålene, og det legges opp til at den overordnede rapporteringen til Stortinget skal skje i form av en beskrivelse av framdriften i å oppfylle disse målene, fulgt av kvalitative beskrivelser av hvordan Norge har bidratt til utviklingen, ref. bl.a. St. prp. nr. 1 (2001–2002). I denne sammenheng vil evalueringer, gjennomført av Norge alene eller i samarbeid med mottakerland eller andre givere, være et viktig virkemiddel for å bedre informasjonsnivået i rapporteringen. Den miljørettede bistanden vil således knyttes opp mot et særskilt tusenårs mål, «sikre miljømessig bærekraftig utvikling». For dette målet er det utviklet internasjonalt anerkjente indikatorer bl.a. når det gjelder andel skogareal, utslipp av karbondioksid og areal beskyttet for å bevare biologisk mangfold. Disse indikatorene er også relevante i forhold til Riksrevisjonens problemstilling mht. å «unngå miljøforringelse». FNs generalsekretær vil hvert år legge fram tematiske rapporter, og i 2003 vil ett av temaene være bærekraftig utvikling. Hvert femte år vil Generalsekretæren legge fram globale rapporter som dekker alle tusenårsmålene. De globale rapportene vil være basert på rapporter som dekker utviklingen fram mot de ulike tusenårsmålene i det enkelte land. Utenriksdepartementet vil gjøre bruk av FN-rapportene i den overordnede rapporteringen til Stortinget.»

6 RIKSREVISJONENS UTTALELSE

Riksrevisjonen har merket seg at Utenriksdepartementet i hovedsak er enig i de funn og vurderinger som er gjort i saken, og at departementet i dialog med NORAD vil følge opp funnene på flere måter.

Riksrevisjonen vil spesielt påpeke viktigheten av at kravene til planlegging og rapportering i økonomireglementet også legges til grunn for bistandsmidler, og at dette ikke står i motstrid til prinsippet om mottakeransvar.

Riksrevisjonen ser positivt på at NORAD på nytt vurderer den tidligere beslutningen om ikke å utarbeide en miljøhåndbok, og at bruk av sjekklister i

forberedelsesfasen av tiltakene også kan være et aktuelt tiltak.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 29. oktober 2002

Bjarne Mørk-Eidem

Annelise Høegh

Jan L. Stub

Wenche Lyngholm

Helga Haugen

Therese Johnsen

Vedlegg

Rapport
Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende
miljørettet bistand

Innhold

	Side
1 Innledning	9
1.1 Bakgrunn	9
1.1.1 Organiseringen av miljørettet bistand	10
1.2 Formål og problemstillinger	10
1.3 Presentasjon av utvalgte land i undersøkelsen	10
1.3.1 Tanzania	10
1.3.2 Sri Lanka	11
2 Gjennomføring og metodisk tilnærming	13
2.1 Dokumentanalyse	13
2.1.1 Styringsdokumenter	13
2.1.2 Analyse av statistikk	13
2.1.3 Arkivgjennomgang	14
2.2 Intervjuer	14
2.3 Feltbesøk og prosjektanalyser	15
3 Revisjonskriterier	16
3.1 Hovedmål for miljørettet bistand	16
3.2 Miljøspesifikk bistand	16
3.3 Integrering av miljøhensyn i bistandstiltak	16
3.3.1 Forberedelsesfasen	17
3.3.2 Oppfølgings- og gjennomføringsfasen	18
3.3.3 Avslutningsfasen	19
3.3.4 Retningslinjer for integrering av miljø på programnivå	19
3.3.5 Internasjonale miljøkonvensjoner	19
4 Faktadel	20
4.1 Innretning på norsk miljørettet bistand	20
4.1.1 Geografisk innretning	21
4.1.2 Miljørettet bistand etter resultatområde og sektor	21
4.2 Utvalgte tiltak i Tanzania og Sri Lanka – hovedtrekk	23
4.3 Tanzania	25
4.3.1 Utvalgte tiltak innenfor energiområdet	25
4.3.2 Lower Kihansi Hydropower Project	25
4.3.3 Chang'ombe transformatorstasjon	27
4.3.4 Kraftlinje Mbala-Sumbawanga, Tanzania	28
4.3.5 Utvalgte tiltak innenfor veisektoren	29
4.3.6 Reparasjonsarbeider på veistrekningen fra Chalinze til Melela	29
4.3.7 Rehabilitering av Mweka Road	29
4.3.8 Rehabilitering av veistrekningen fra Songwe til Tunduma	30
4.4 Sri Lanka	31
4.4.1 Hambantota Integrated Rural Development Programme (HIRDEP)	31
4.4.2 Moneragala Integrated Rural Development Programme (MONDEP)	32
4.4.3 Development and Rehabilitation Programme for Batticaloa District (DERBA)	33
4.4.4 Bedre levekår for plantasjearbeidere	35
4.4.5 Garveriindustri i Hambantota	35
4.5 NORADs nye retningslinjer for integrering av miljøhensyn	37
5 Vurderinger	38
5.1 Innretning på miljørettet bistand	38
5.2 Integrering av miljøhensyn i bistanden	38
5.2.1 Forberedelsesfasen	38
5.2.2 Gjennomføringsfasen	39
5.2.3 Avslutningsfasen	39
5.2.4 Oppsummering av prosedyrer og praksis for integrering og oppfølging av miljøhensyn	40
Litteraturliste	41
Vedlegg	42

1 Innledning

1.1 BAKGRUNN

Miljø og utvikling kom for alvor opp på den norske politiske dagsorden etter Brundtlandkommisjonens rapport i 1987. I sin rapport «Vår felles fremtid» framhever Verdenskommisjonen for miljø og utvikling at utviklingsspørsmål ikke kan skilles fra miljøspørsmål fordi en økonomisk utvikling som ikke også tar miljøhensyn, vil tappe ressursene den er avhengig av. Behovet for å ivareta miljøhensyn i norsk bistand ble understreket i flere stortingsmeldinger fra 1980-årene og framover.¹ St.meld. nr. 34 (1986–87), *Om hovedspørsmål i norsk utviklingshjelp, Tilleggs melding til St.meld. nr. 36 (1984–85)*, bar preg av det pågående arbeidet i Verdenskommisjonen og markerte overgangen fra naturvern til bærekraftig utvikling.² Som en oppfølging til denne, og en miljøstrategi fra Utenriksdepartementet (UD)³ i 1986, gav NORAD i 1988 ut en manual for miljøvurderinger i bistandsprosjekter til hjelp for prosjektplanleggere og saksbehandlere.⁴

Miljø og naturressursforvaltning har også vært et sentralt tema i stortingsmeldingene om norsk bistand som kom i 1990-årene: St.meld. nr. 51 (1991–92) *Om utviklingstrekk i Nord-Sør forholdet og Norges samarbeid med utviklingslandene* og St.meld. nr. 19 (1995–96) *En verden i endring. Hovedtrekk i norsk politikk overfor utviklingslandene*.

Begrepet «miljørettet bistand» ble utover i 1990-årene en fellesbetegnelse for to ulike typer aktiviteter. For det første betegner det aktiviteter som søker å *integre miljøhensyn* i ordinære bistandstiltak. Disse tiltakene har andre primære mål enn miljø, men gjennom slik integrering er tiltaket tenkt å ha mer fordelaktige miljøvirkninger enn hva som hadde vært tilfelle uten å integrere miljøhensyn. For det andre betegner det *miljøspesifikk bistand*, det vil si tiltak som har som primært siktemål å forbedre miljøtilstanden på en eller annen måte.

Miljøspesifikk bistand har gradvis økt i volum og andel av total bistand. Særbevilgningen for miljøverntiltak ble innført i 1984 og utgjorde da 10 millioner kroner. I 1992 var den økt til 80 millioner kro-

ner, og i 1999 ble det gitt tilskudd på i alt 350 millioner over statsbudsjettets kapittel 155 «Miljø og naturressursforvaltning». Parallelt hadde miljø også blitt innarbeidet i ordinær bistand (landprogram, bistand via frivillige organisasjoner etc.). Samlet norsk bistand med miljø som hoved- eller delmål i 2000 utgjorde 1 176 millioner kroner.⁵

Integrering av miljøhensyn i bilateral bistand fikk også økt oppmerksomhet og ble i 1995 evaluert på oppdrag fra UD.⁶ Evalueringen påpekte at hovedutfordringen for norsk bistandssamarbeid ligger i økt miljøintegrering på tvers av sektorene, inkludert kapasitetsbygging i mottakerlandet. Videre pekte den på at miljøspesifikke prosjekter kan være et nyttig supplement til den generelle bistanden, men at den kan føre til koordineringsproblemer og økt bistandsavhengighet når mottakerlandets kapasitet og kontroll er begrenset. Rapporten roste NORAD for å være en av de første i OECD-sammenheng som hadde utarbeidet et system for miljøvurderinger, og for å være i forkant blant giverland når det gjelder å støtte utviklingen av nasjonale miljøstrategier i samarbeidsland.

Rapporten pekte imidlertid også på en rekke svakheter, blant annet manglende bruk og kjennskap til systemet for miljøvurderinger, samt svake rutiner for å dokumentere hvilke miljøvurderinger som var gjort, særlig i de tidlige fasene av prosjektsyklusen. Dette, påpekte rapporten, hindret mulighetene for å etterprøve miljøvurderingene og for intern læring i organisasjonen.

I behandlingen av statsbudsjettet for 2002 ble blant annet særbevilgningen for miljø og naturressursforvaltning avvirket med følgende begrunnelse:

«Særbevilgningene har utgjort en begrenset del av den samlede norske støtten til disse formål. En evaluering av særbevilgningen for miljø har vist at denne bevilgningen ikke i tilstrekkelig grad har medvirket til å fremme integrering av miljøhensyn i det øvrige utviklingssamarbeidet. Satsinger på miljøspørsmål vil nå bli ivaretatt direkte innenfor de tematiske satsingene samtidig som støtten til miljøtiltak over landprogrammer og gjennom multilaterale organisasjoner vil bli videreført.» St.prp. nr. 1 (2001–2002), kapittel 3

¹ St.meld. nr. 36 (1984–85), St.meld. nr. 34 (1986–87), St.meld. nr. 51 (1991–92) og St.meld. nr. 19 (1995–96).

² Ibsen 2002.

³ UD, *Environmental Protection and Development Assistance – A Strategy for Norwegian Environmental Protection Work in Development Countries*, UD, 1986. Kilde: Skjønberg. 2000.

⁴ NORAD: Miljøkonsekvensanalyse av bistandsprosjekter. Sjekkliste for innledende vurderinger. 1988.

⁵ NORADs økonomi- og budsjettkontor.

⁶ ECON AS og Fridtjof Nansens Institutt: «Evaluation Report 5.95, Integration of Environmental Concerns into Norwegian Bilateral Development Assistance: Policies and Performance.», UD, 1995.

Evalueringen det vises til peker på at det å ha en egen særbevilgning kan være hensiktsmessig som et strategiinstrument i en periode med politikktutvikling på feltet, men at den store utfordringen framover er å integrere miljøhensyn i all bistand.⁷

1.1.1 Organiseringen av miljørettet bistand

Midlene til miljørettet bistand forvaltes av UD og NORAD og fordeles på ulike budsjettkapitler. UD forvalter selv all bilateral bistand administrert av internasjonale organisasjoner (multi-bi, kap. 165), mens NORAD forvalter all bistand til prioriterte land og regioner (kap. 150). Andre budsjettkapitler, som Kap. 155 *Miljø og naturressursforvaltning*, har vært delt omtrent likt mellom NORAD og UD.

Innen Utenriksdepartementet ligger etatstyringen av NORAD i Utviklingspolitisk avdeling. Denne avdelingen har også ansvar for oppfølging og videreutvikling av miljøpolitikken i bistandssamarbeidet, regionale miljøprosesser og samarbeid i bistandssammenheng, i tillegg til Kontaktutvalget, et organ for kontakt mellom Utenriksdepartementet, NORAD og Miljøverndepartementet i miljøspørsmål. Når det gjelder internasjonale miljøkonvensjoner og forhandlinger på miljøområdet, er det Avdeling for handelspolitikk, ressurser og miljø som primært har ansvaret, med unntak av Forørkningskonvensjonen som også ligger i Utviklingspolitisk avdeling.

NORAD har en relativt desentralisert struktur hvor ambassadene har en sentral rolle i forvaltningen av bistandssamarbeidet. NORAD/Oslo styrer ambassadenes aktiviteter først og fremst gjennom dialogen om landprogram/landstrategi og gjennom virksomhetsplaner for den enkelte ambassade.

1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Formålet med analysen er å undersøke NORADs integrering av miljøhensyn i ordinære bistandstiltak og hvilke resultater dette arbeidet kan vise til. I tillegg er det et mål å kartlegge den økonomisk fordelingen og innretningen på miljørettet bistand. Gjennom undersøkelsen er følgende problemstillinger belyst:

Hva er omfanget av den miljørettede bistanden? Hvordan er den miljørettede bistanden innrettet geografisk og tematisk?

Hvordan er prosedyrer og praksis for å integrere miljøhensyn i ordinære bistandstiltak i de utvalgte landene?

Hvilke retningslinjer og kriterier legges til grunn for integrering av miljøhensyn?

På hvilke stadier i tiltakssyklusen foretas det miljøvurderinger?

Hva omfatter dialogen mellom NORAD og mottakerlandet når det gjelder integrering av miljøhensyn i tiltakene?

Hvordan innarbeides eventuelle anbefalinger fra miljøvurderinger i prosjektene, slik at man reduserer risiko for miljøødeleggelse?

I hvilken grad innarbeides anbefalinger fra miljøvurderinger i fasene for design og gjennomføring av prosjekter?

Hvordan er rolle- og ansvarsfordelingen mellom giver (Norge) og mottaker i arbeidet med å implementere anbefalingene?

Hvordan kontrolleres det at anbefalingene følges opp?

Er miljøhensyn integrert i forvaltningen av norsk bistand på en slik måte at man unngår miljøforringelse?

1.3 PRESENTASJON AV UTVALGTE LAND I UNDERSØKELSEN

1.3.1 Tanzania

Tanzania er en republikk med 32 millioner innbyggere og er politisk sett et av Afrikas mest stabile land. Konfliktene i Kongo og Burundi har imidlertid hatt direkte konsekvenser for Tanzania; med over en halv million flyktninger huser Tanzania flere flyktninger enn noe annet land på kontinentet. Den økonomiske situasjon er preget av makroøkonomisk stabilitet, med en vekst i 2000 på 5,1 prosent og en inflasjon på 5,5 prosent. Landet er likevel fortsatt et av verdens fattigste: BNP per innbygger er \$210, og landet ligger på 140. plass av 162 land i FNs Human Development Index. Det antas at halvparten av befolkningen lever under fattigdomsgrensen (\$1 om dagen), og at 10 prosent lever med hiv eller aids.⁸

Øverste miljømyndighet i landet er *National Environmental Management Council* (NEMC), som er et forholdsvis nytt statlig organ og fortsatt er under etablering. Miljøpolitikken i landet har vært preget av konflikten mellom hensynet til vern og ønsket om økonomisk vekst. Miljøhensyn spiller imidlertid en stadig større rolle, både i politikktutforming i landet og på prosjektnivå.

Norsk bistand til Tanzania

Tanzania ble prioritert samarbeidspartner for norsk bistand i 1966 og er det landet som gjennom årene har mottatt mest bilateral bistand fra Norge. Dagens bistandssamarbeid med Tanzania bygger på Landstrategi, Norsk bistandssamarbeid med Tanzania

⁷ KanEnergi AS, Overseas Development Institute og Bioquest HB: *Evaluation Report 10/2000 «Taken for Granted? An Evaluation of Norway's Special Grant for the Environment»*, UD, 2000.

⁸ St.prp. nr. 1 (2001–2002) Utenriksdepartementet.

1994–97, og *Memorandum of Understanding (MoU) on Development Cooperation Between Tanzania and Norway*, underskrevet 21. oktober 1994.

Hovedmålet for samarbeidet mellom Norge og Tanzania er å bidra til å redusere fattigdommen, blant annet gjennom å styrke gjennomføringen av landets strategi for fattigdomsreduksjon. Viktige områder er godt styresett og støtte til sentrale reformprosesser, hiv/aids og forvaltning av naturressurser og investeringer på områdene vei og energi. Det gis også prioritet til regionale samarbeidsinitiativ og til å videreføre støtten til Tanzanias arbeid for konfliktløsning i regionen.⁹

Den norske ambassaden i Dar-es-Salaam tar hånd om utviklingssamarbeidet fra norsk side. Kontakten med tanzanianske myndigheter er organisert rundt årlige konsultasjoner og gjennom årlige møter for enkelttiltak. Som strategi for ambassadens integrering av miljøhensyn opplyses det at tiltakssyklusmanualen er vesentlig som styringsinstrument og under denne de ulike håndbøkene som den for miljø.

Mottakeransvar

Tanzania har kommet langt i arbeidet med å styrke nasjonalt eierskap og styring av utviklingssamarbeidet. Utarbeidelsen av en fattigdomsreduksjonsplan, *Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP)*, har bidratt til et sterkere fokus på fattigdomsreduserende politikk. Landet har iverksatt en prosess med sikte på å lage en egen nasjonal utviklingsstrategi, *Tanzanian Assistance Strategy (TAS)*, som en styringsmessig overbygning over det samlede internasjonale engasjementet i landet.¹⁰

Norsk-tanzaniansk miljøsam arbeid

Det første viktige miljøsam arbeidet mellom de to landene kom i gang i 1980-årene da NORAD etablerte et miljøfond (*the Special Grant for Environment and Development*) hvor Tanzania var et av landene som ble inkludert i avtalen. Mellom 1984 og 1990 bidrog Norge gjennom dette fondet med 14 millioner kroner til flere miljøprosjekter i Tanzania. I 1994 undertegnet Tanzania og Norge en avtale om støtte til et *Management of Natural Resources Programme*. Mellom 1994 og 2000 ble det bevilget nesten 130 millioner kroner til ulike prosjekter gjennom dette fondet. Programmet ble i 1997 evaluert av et uavhengig team på oppdrag bl.a. fra NORAD. Teamet anbefalte videreføring, men foreslo også tiltak for forbedringer, og det ble understreket at flere av prosjektene burde vært håndtert på en mer tilfredsstillende måte. Dette gjaldt særlig folkelig deltakelse, samt at det ble anbefalt at den sentrale koordineringen og oppfølgingen av programmet burde styr-

kes. Som et resultat av dette ble en ny fase av programmet med økt fokus på institusjonsutvikling igangsatt i 1998.

1.3.2 Sri Lanka

Sri Lanka er republikk med 19 millioner innbyggere og har en godt utbygd sentral og regional forvaltning, med lang erfaring i styring og administrasjon. Utdanningsnivået er relativt høyt, med en lese- og skrivekyndighet på 90 %. Dette har gitt grunnlag for et godt utviklet mottakeransvar i samarbeidet med Norge, ifølge NORAD.

Sri Lanka var ved selvstendigheten i 1948 et relativt velutviklet og velstående land med store inntekter fra eksport av jordbruksprodukter, først og fremst te. Den økonomiske utviklingen i Sri Lanka har imidlertid siden vært preget av borgerkrigen i landet og har ført til store menneskelige og materielle ødeleggelser. Landet har likevel hatt en økonomisk vekst som har brakt det fra gruppen av fattige land til gruppen av lavere mellominntektsland. BNP per innbygger lå i 1999 på \$800, og forventet levealder var 73 år.¹¹ På tross av et høyt utdanningsnivå er det likevel utbredt fattigdom, særlig på landsbygda, og verdiene er meget skjevt fordelt.¹²

Sri Lanka etablerte et miljødepartement i 1990. I 1992 vedtok srilankiske myndigheter en miljøhandlingsplan, *National Environmental Action Plan (NEAP)*, etter modell fra Verdensbanken. Sri Lanka har også innført bestemmelser for miljøkonsekvensanalyser (*Environmental Impact Assessment Regulations*) og har med ekstern bistand laget handlingsplaner innenfor ulike sektorer.

Norsk bistand til Sri Lanka

Norges bilaterale samarbeid med Sri Lanka går tilbake til 1977, og landet har fram til 2001 vært et prioritert samarbeidsland for norsk bistand. Samarbeidet har vært konsentrert rundt langsiktige, integrerte distriktsutviklingsprogrammer, men tiltak som bidrar til forsoning og fred, og som fremmer menneskerettigheter og demokrati, har gradvis fått større fokus som følge av den væpnede konflikten. Dette ble vektlagt i de nye retningslinjene for utviklingssamarbeidet med Sri Lanka som kom i 1998.

Hovedmålene for samarbeidet med Sri Lanka er å bidra til fred og forsoning mellom etniske grupper og opphør av konflikten, respekt for og overholdelse av menneskerettigheter og til demokratiutvikling, rehabilitering og utvikling i konfliktrammede områder og bedret grunnlag for bærekraftig sysselsetting.¹³

¹¹ Til sammenligning er tilsvarende tall for Tanzania BNP på \$210 og 47 år som forventet levealder. Kilde: NORADs hjemmeside.

¹² Fra NORADs hjemmeside. 07.02.02.

¹³ Fra St.prp. fra 1999 og framover.

⁹ St.prp. nr. 1 (2001–2002) Utenriksdepartementet.

¹⁰ St.prp. nr. 1 (2000–2001) Utenriksdepartementet.

Miljø, kvinners deltakelse og næringslivsutvikling framheves som viktige områder. Sri Lanka ble i 1998 valgt ut som ett av tre pilotland innenfor Utenriksdepartementets strategi for næringslivssamarbeid i sør. Om lag 40 % av innsatsen skal være innenfor resultatområdet økonomisk utvikling, mens andelen for sosial utvikling skal være rundt 20 %.

Ved behandlingen av Innst. S. nr. 3 (2001–2002) vedtok Stortinget å redusere antallet hovedsamarbeidsland, og Sri Lanka gikk over i kategorien «Andre samarbeidsland».

Utviklingssamarbeidet blir fra norsk side tatt hånd om av den norske ambassaden i Colombo. Samarbeidet med srilankiske myndigheter er organisert rundt årlige konsultasjoner, som for Norges del ledes av UD. Tema for konsultasjonene bestemmes fra norsk side, nedfelt i «Mandat for dialog», men som resultat av samarbeid og dialog. I tillegg blir det gjennomført årlige møter på program- og prosjektnivå. Ambassaden opplyser at integrering av miljø kan og har blitt tatt opp i begge fora, men oftest på program- og prosjektnivå. Norge deltar også i internasjonale giverlandmøter i regi av Verdensbanken.

Mottakeransvar

Retningslinjene legger vekt på prinsippet om mottakerorientering og -ansvar og understreker mulighetene for å realisere intensjonene med norsk bistand siden det i stor grad er sammenfall mellom de to landenes forståelse av forutsetningene for å skape utvikling. Det er lagt vekt på at samarbeidet skal gi økt fokus til større srilankisk kunnskap om planlegging og forvaltning innenfor de prioriterte samarbeidsområdene. Mottakeransvaret er også understreket i am-

bassadens rapportering tilbake til Norge gjennom virksomhetsplaner og rapporter (1999–2001). I rapporten for 1998 meldes det om at miljøhensyn gradvis blir bedre ivarettatt av myndighetene på Sri Lanka, også når det gjelder industriell forurensning.

Norsk-srilankisk miljøsamarbeid

Sri Lanka og Norge inngikk i 1989 en avtale om et miljøprogram (LKA 027) med miljødepartementet i Sri Lanka (*Ministry of Transport, Environment and Women's Affairs*) som ansvarlig for gjennomføring. Programmet hadde som mål å bistå srilankiske myndigheter i deres arbeid for bedret miljøvern og naturressursforvaltning og omfattet allerede eksisterende tiltak så vel som nye tiltak innenfor bl.a. skog-, kyst- og viltforvaltning, vann, helse og utdanning. En gjennomgang av hele programmet i 1996 konkluderte med at det hadde bidratt til en positiv utvikling av Sri Lankas miljøinstitusjoner både på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Sri Lankas nye miljødepartement (etablert i 1990) nevnes blant disse.

Retningslinjene fra 1998 legger vekt på at bistand til miljøvern og bedret forvaltning av naturressursene skal videreføres, men det skal være en økt konsentrasjon om færre og større prosjekter, særlig for å styrke institusjonell kapasitet og redusere negative konsekvenser av økt næringsutvikling. Miljøhensyn skal utover dette søkes integrert i tiltak innenfor alle de øvrige resultatområdene der dette er relevant.

Miljøprogrammet ble formelt avsluttet i 1999, men det har foregått noe aktivitet i tilknytning til å avslutte ulike prosjekter i årene etter. I alt har over 100 prosjekter mottatt støtte, med en total ramme på ca. 28,5 millioner NOK.

2 Gjennomføring og metodisk tilnærming

Problemstillingene er belyst ved dokumentanalyser, arkivgjennomgang, intervjuer, prosjektbesøk og feltnalyser. Revisjonskriteriene er forelagt UD og NORAD for kommentarer.

2.1 DOKUMENTANALYSE

2.1.1 Styringsdokumenter

Det er foretatt en analyse av sentrale stortingsdokumenter, strategier, evalueringer, prosjektdokumentasjon og annen relevant dokumentasjon. Revisjonskriteriene er utledet gjennom analyse av stortingsdokumenter, dokumentasjon fra UD og NORADs retningslinjer for miljøbistand. I tillegg er SIDAs og DANIDAs¹⁴, samt Verdensbankens og OECD/DACs¹⁵ retningslinjer for integrering av miljøhensyn i bistandstiltak og programmer gjennomgått. Elementer fra disse kildene er tatt inn i revisjonskriteriene, i den grad dette oppfattes som anerkjent internasjonal praksis for miljøvurderinger i 1990-årene og supplerer NORADs egne retningslinjer. Fokus er rettet mot retningslinjer for integrering av miljøhensyn på prosjektnivå.

2.1.2 Analyse av statistikk

Det er gjennomført statistiske analyser av registerdata med informasjon om alle bistandsavtaler med utbetalinger eller inntekter i 1998, 1999 og 2000 for ODA-godkjent bistand.¹⁶ Dette omfatter bistand finansiert over programområde 03 *Internasjonal bistand under UD*, med unntak av programkategori 03.50, kapittel 197, *Bistand til ikke-ODA-godkjente land og internasjonale miljøtiltak*. Dette innebærer at blant annet overføringer over programpost 70 *Tilskudd til atomsikkerhetstiltak og samarbeidsprogrammet med Sentral- og Øst-Europa* ikke omfattes av analysen. Programkategori 03.50 utgjorde snaut 600 millioner kroner i 1998, og ca. 300 millioner i 1999 og 2000. Data er hentet fra NORADs prosjektdatabase for den nevnte tidsperioden. Formålet med analysen er å vise volum, temamessig og geografisk innretning på norsk miljørettet bistand.

I statistikkføringen klassifiseres avtalene etter målområde, der blant annet miljø er en av kategoriene. NORADs prosjektdatabase inneholder derfor informasjon om de enkelte bistandsavtalene er miljørettet, det vil si om de har miljømål som hovedmål eller delmål i avtalen¹⁷. NORADs retningslinjer for statistikkføring¹⁸ stiller opp en del krav for at bistanden skal klassifiseres med miljømål. Hvis disse kravene er tilfredsstillt, angis det om miljømålet er å anse som hovedmål (*principal/primary*) eller delmål (*significant*). For å klassifiseres som hovedmål skal miljømålet være eksplisitt og være grunnleggende for utforming og virkning av aktiviteten eller tiltaket. Miljømålet klassifiseres som delmål når målet er viktig, men ikke en av de primære årsakene til at aktiviteten eller tiltaket ble igangsatt. Det å utelate en aktivitet for å unngå at bistandstiltaket har negativ innvirkning på miljøet, skal som hovedregel ikke føre til at miljø angis som et mål. Hvis man for å unngå miljøforringelse igangsetter konkrete aktiviteter (*active course of action*) som innebærer betydelige ekstra kostnader, kan miljø angis som delmål (ibid). Integrering av miljøhensyn for å unngå at bistanden har negativ innvirkning på miljøet, vil derfor ikke nødvendigvis føre til at tiltaket klassifiseres med miljømål, og kan derfor falle utenfor den statistiske definisjonen av miljørettet bistand.

Miljømål er i NORADs prosjektdatabase angitt som en egenskap ved hele avtalen. I de tilfellene der avtalen gjelder et program som omfatter flere prosjekter, vil altså enten alle eller ingen av prosjektene være klassifisert som miljørettet.

Bistandsavtalene er klassifisert etter OECD/DAC-standarden for inndeling i hoved- og underkategorier etter hvilken samfunnssektor bistanden er rettet mot, samt etter resultatområde basert på en gruppering av DAC-kategoriene.

Det er ikke mulig å hente ut tall fra NORADs prosjektdatabase, som er splittet opp i forhold til de fire prioriterte temaområder for norsk miljørettet bistand som er beskrevet i UD's Strategi for miljørettet utviklingssamarbeid¹⁹. Det er derfor ikke mulig i

¹⁴ *Swedish International Development Cooperation and Danish International Development Assistance*.

¹⁵ OECDs utviklingskomité (*Development Assistance Committee*).

¹⁶ ODA-godkjent bistand (Official Development Assistance) er bistand som tilfredsstiller kriterier til bistand utarbeidet i OECDs utviklingskomité (DAC). Betegnelsen er innført for å skille bistand fra andre overføringer til land i sør (ref: Johannessen & Leraand 1997).

¹⁷ For 1998 er miljørettet bistand definert som kategoriene befolkningsbegrensende tiltak, miljøintegrerte og miljøspesifikke tiltak.

¹⁸ «Manual for Statistical Classification in PTA», NORAD/ØKON, Sept. 1999.

¹⁹ Temaområdene består av: 1) Utvikling av bærekraftige produksjonssystemer, 2) Vern og bærekraftig bruk av biologisk mangfold, 3) Redusert forurensning av jord, luft og vann og 4) Kulturminnevern og forvaltning av naturmiljøets kulturelle verdier. Kilde: *Strategi for miljørettet utviklingssamarbeid*, UD, 1997.

denne undersøkelsen å se på prosjektene fordelt på de fire prioriterte temaområdene for norsk miljørettet bistand. Undersøkelsen har i stedet valgt å analysere innretningen på norsk bistand i forhold til de statistikkvariablene som er tilgjengelige i NORADs prosjektdatabase, og da først og fremst sektorinndeling, resultatområde og angitt miljømål.

2.1.3 Arkivgjennomgang

Det er foretatt arkivgjennomgang og dokumentanalyse av 11 utvalgte bilaterale tiltak, 6 i Tanzania og 5

i Sri Lanka. Formålet med gjennomgangen var å kartlegge hvordan miljø er integrert under prosjektplanlegging, gjennomføring og oppfølging. Det er i all hovedsak fokusert på norsk innsats.

Tanzania og Sri Lanka ble valgt fordi de begge i lang tid har vært prioriterte samarbeidsland for Norge og fordi en stor del av bistanden til disse landene kanaliseres til tiltak innenfor økonomisk utvikling. Dette resultatområdet omfatter sektorer der det ofte er nødvendig å integrere miljøhensyn for å unngå forringelse av miljøet. I tillegg var det ønskelig med geografisk spredning og land med ulik institusjonell kapasitet når det gjelder miljøforvaltning.

Tabell 1 Utvalgte tiltak i Tanzania

	Beløp	Arkiv- gjennomgang	Feltbesøk/ prosjektanalyse
Lower Kihansi Hydropower Plant Project	380 millioner	Ja	Nei
Chang'ombe Substation	30 millioner	Ja	Nei
Sumbawanga-Mbala Transmission Line	103 millioner	Ja	Ja
Repair of the Chalinze-Melela section of the TANZAM Highway	53 millioner	Ja	Nei
Rehabilitation of the Mweka Road in Kilimanjaro Region	10 millioner	Ja	Nei
Rehabilitation of the Songwe-Tunduma section of the TANZAM Highway	167 millioner	Ja	Ja

Tabell 2 Utvalgte tiltak i Sri Lanka

	Beløp	Arkiv- gjennomgang	Feltbesøk/ prosjektanalyse
Hambantota Integrated Rural Development Program (HIRDEP) Fase 3	40 millioner	Ja	Nei
Monoragala Integrated Rural Development Program (MONDEP) Fase 2	60 millioner	Ja	Nei
Development and Rehabilitation Programme for Batticaloa (DERBA)	60 millioner	Ja	Nei
Plantation Development Support Programme (PDSP)	75 millioner	Ja	Ja
Bata Atha Leather Complex	7,5 millioner	Ja	Ja

Slik det framgår av oversikten ovenfor, er det stor variasjon i omfanget av tildelte midler til de ulike tiltakene. I Sri Lanka har undersøkelsen blant annet vært rettet mot integrering av miljøhensyn i distriktutviklingsprogrammer med mange underprosjekter. I Tanzania har fokus vært på større investeringsprosjekter innenfor energi- og veisektoren. Alle tiltakene var planlagt og gjennomført i 1990-årene, etter at NORADs system for integrering av miljøhensyn var utviklet.

2.2 INTERVJUER

Det er foretatt intervjuer på både saksbehandler- og ledernivå på ambassadene. Dette inkluderer ambassadøren og bistandsråden i Sri Lanka, ambassaderåden i Tanzania og saksbehandlere på begge ambassadene. Referatene fra intervjuene er verifisert, og eventuelle kommentarer er tatt hensyn til.

I tillegg har det vært kontakt med NORAD i Oslo under hele prosjektet i forbindelse med tilrettelegging for arkivgjennomgang og ambassadebesøk.

2.3 FELTBESØK OG PROSJEKTANALYSER

ECON – Senter for økonomisk analyse AS har på oppdrag fra Riksrevisjonen utført prosjektanalyser av to tiltak i henholdsvis Tanzania og Sri Lanka. Formålet med analysen var å vurdere om miljøanalysene i prosjektene eller tiltakene var tilstrekkelige i forhold til prosjektets eller tiltakets iboende miljøri-

siko. Analysen bygger på en gjennomgang av tilgjengelig prosjektdokumentasjon innsamlet av Riksrevisjonen i forbindelse med ambassadebesøkene og intervju med sentrale aktører, i tillegg til at det er gjennomført et feltbesøk for hvert tiltak. Hensikten med feltbesøkene var å vurdere om miljøtiltakene som beskrives i dokumentasjonen, er tilstrekkelig ivare tatt i forbindelse med gjennomføringen av tiltakene.

3 Revisjonskriterier

3.1 HOVEDMÅL FOR MILJØRETTET BISTAND

Norsk bistand skal ifølge St.meld. nr. 51 (1991–92) Om utviklingsstrekk i Nord-Sør-forholdet og Norges samarbeid med utviklingslandene, bidra til en sosial og økonomisk utvikling innenfor de rammer som naturgrunnlaget kan tåle. I meldingen formuleres mål om

- å bevare jordas produksjonsevne
- bedre vern og forvaltning av biologisk mangfold
- bedre vannressursforvaltning
- redusert forurensning

Målene skal realiseres ved å integrere miljøhensyn i alle bistandsfinansierte programmer og gjennom å øke den miljøspesifikke bistanden. I behandlingen av St.meld. nr. 19 (1995–96) En verden i endring, Innst. S. nr. 229 (1995–96), blir målsettingen for norsk bistand videreført og nedfelt i fem hovedpunkter, der ett er å bidra til forsvarlig forvaltning av jordas miljø og mangfold.

Ansvars- og oppgavefordelingen mellom Norge og mottakerlandene er nedfelt i St.meld. nr. 19 (1995–96). Mottaker er ansvarlig for planlegging, gjennomføring og oppfølging av prosjekter og tiltak. Stortingsmeldingen understreker at dette prinsippet om mottakeransvar ikke skal svekke de forpliktelser norske myndigheter har til å følge opp krav og retningslinjer for norsk bistand, og at det stiller høye krav til oppfølging og kontroll fra norsk side.

3.2 MILJØSPESIFIKK BISTAND

Ifølge St.meld. nr. 19 (1995–96) skal den direkte miljørettede bistanden konsentreres om fire hovedtemaer:

- utvikling av bærekraftige produksjonssystemer
- vern og bærekraftig bruk av biologisk mangfold
- redusert forurensning av jord, luft og vann
- kulturminnevern og forvaltning av naturmiljøets kulturelle verdier

Meldingen omtaler også miljør samarbeid med de fattigste land og regioner. I tråd med fattigdomsorienteringen i den langsiktige bistanden skal miljø-samarbeidet med de fattigste land og regioner konsentreres om

- en mer effektiv forvaltning av ressursgrunnlaget
- økt matvaresikkerhet
- forebygging av miljøskader
- stimulere bærekraftige produksjonssystemer innen jordbruk, skogbruk og fiske

I Innst. S. nr. 229 (1995–96) sier flertallet i utenrikskomiteen seg enig i de foreslåtte rammene. Flertallet mener imidlertid at samarbeid om utvikling av bærekraftige energisystemer også bør være sentralt, og understreker i tillegg betydningen av kulturminnevern i en strategi for miljørettet bistand.²⁰

3.3 INTEGRERING AV MILJØHENSYN I BISTANDSTILTAK

Av St.meld. nr. 34 (1986–87) Om hovedspørsmål i norsk utviklingshjelp, Tilleggsmelding til St.meld. nr. 36 (1984–85), framgår det at et mål for norsk bistand er å sikre naturens produksjonsevne. En av retningslinjene for å nå dette er integrering av miljøhensyn i norskfinansierte bilaterale og multilaterale prosjekter og programmer. Utenrikskomiteen gav sin tilslutning til dette og forutsatte i Innst. S. nr. 186 (1986–87) «at all norsk bistandsplanlegging integrerer hensynet til en langsiktig forvaltning av naturressurser og miljø, slik at alle bistandstiltak som gis støtte tilfredsstiller kravet om en forsvarlig forvaltning av naturgrunnlaget og ikke reduserer mulighetene for en økologisk bærekraftig utvikling».²¹ Betydningen av retningslinjer og rutiner for integrering av miljø i bistand ble på nytt påpekt i behandlingen av St.meld. nr. 19 (1995–96), der komitéflertallet i Innst. S. nr. 229 (1995–96) minnet om at Bistandskommisjonen hadde pekt på «behovet for å styrke NORADs arbeid med miljøspørsmål, ikke bare som satsningsområde, men også når det gjelder retningslinjer for hvordan miljøaspektet skal håndteres i prosjekter».²²

Utenriksdepartementets strategi for miljørettet bistand påpeker at det er viktig at kvalitetssikringen skjer på de første ledd i prosjektprosedyren, det vil si ved utarbeidelse og valg av prosjekter. Bistandsadministrasjonen skal «bedre prosjektsyklusen med særlig vekt på å utvikle og vurdere alternative prosjekter i begynnelsen av prosjektsyklusen (...) og

²⁰ Ibid. side 23.

²¹ Ibid. side 30.

²² Ibid. side 23.

vurdere/analysere resultatene av et prosjekt opp mot utviklings- og prosjektmålsettingene».²³

I Politiske prioriteringer for miljørettet utviklingssamarbeid 1998–2001 blir NORAD av UD bedt om å synliggjøre kriteriene for å sette i gang miljøkonsekvensutredninger på tiltaks- og sektornivå og andre former for kvalitetssikring som miljørevisjon og bruk av miljøstandarder. Videre heter det at prosedyrene skal gjennomgås for å påse at alle prosjekter har vært vurdert for miljøaspekter. UD bad også NORAD i tildelingsbrev 1/98 om å utvikle et rapporteringssystem som i tillegg til å gi en oversikt over miljørettet bistand også synliggjør resultatene av å integrere miljøhensynet i bistanden.

Norge har også som medlem av OECDs utviklingskomité vedtatt at bistandsprosjekter og programmer, som i sin natur, størrelse og/eller plassering i betydelig grad kan påvirke miljøet, må vurderes på et så tidlig stadium som mulig. Videre må miljøhensyn fullt ut integreres i prosjektvalg, design og implementering, samt at administrativt ansvar for miljøaspektene må avklares tidlig.²⁴

NORADs retningslinjer for tiltak innenfor stat-til-stat-bistand, *tiltakssyklusmanualen*, spesifiserer NORADs og mottakers forpliktelser i planlegging, gjennomføring og rapportering av tiltak.²⁵ *Miljømessig bærekraft* er ett av flere bærekraftelementer som mottaker er forpliktet til å ta hensyn til og NORAD forpliktet til å følge opp. Bærekraftelementene omtales i et vedlegg til tiltakssyklusmanualen, og når det gjelder miljø skal NORAD vurdere

- hvordan tiltaket samsvarer med juridisk og politisk rammeverk for sektoren
- betydning for naturmiljøet
- utnyttelsen av naturressursgrunnet
- betydning for menneskeskapt miljø
- tiltakets betydning for lokalbefolkning og helse
- sammenligning med alternative tilnæringsmåter og konsekvenser av ikke å gjennomføre tiltaket
- iverksetting av tiltak for beskyttelse eller flytting av berørte grupper²⁶

²³ Strategien viser til Innst. S. nr. 229 hvor mindretallets merknad om at det også i norsk bilateral bistand må legges større vekt på utarbeidelse av miljøkonsekvensutredninger før prosjekter igangsettes, utgis for å være en flertallsmerknad. Strategien presiserer ikke at flertallets merknad om at det er viktig at beslutninger om prosjekt med miljøeffekter ikke igangsettes uten fullstendige miljøkonsekvensanalyser, henspiller på multilaterale organer som Verdensbanken og UNDP.

²⁴ OECD/DAC: Guidelines No. 1: Good Practices for Environmental Impact Assessment of Development Project 1992, side 6. Utdrag fra en liste med kriterier for beste praksis (*best practice*) som medlemslandene har vedtatt.

²⁵ *Programme and Project Cycle Management Manual for Government-to-Government Cooperation*. NORAD, 1998.

²⁶ Foruten miljø opererer man med følgende bærekraftelementer: *policy support measures, institutional aspects, economic aspects, technological aspects og socio-cultural and gender aspects*.

3.3.1 Forberedelsesfasen

NORADs forpliktelser i forberedelsene av et bistandstiltak er knyttet til tre sentrale dokumenter:

- mandat for dialog
- vurdering av prosjektdokumentet
- bevilgningsdokumentet.

Mottakers forpliktelser er knyttet til en eventuell miljøkonsekvensanalyse og selve prosjektdokumentet.

Mandat for dialog

NORAD skal, etter forespørsel om støtte til et tiltak fra mottaker, gjennomgå tilgjengelig dokumentasjon med henblikk på miljømessig bærekraft som beskrevet overfor. På bakgrunn av dette utarbeider NORAD for større, langsiktige tiltak eller tiltak av sensitiv karakter *mandat for dialog* med anbefaling av hvorvidt tiltaket kan støttes innenfor de retningslinjene som er gitt for norsk bistand til landet, og om det er behov for mer utdypende miljøvurderinger eller en full miljøkonsekvensanalyse. Til disse innledende vurderingene viser NORADs manual til en supplerende håndbok.²⁷ Denne tar utgangspunkt i ulike kategorier for tiltak som antas å kunne ha store miljøvirkninger, i alt 14 ulike kategorier: jordbruk, husdyrbruk, skogbruk, fiskeri, akvakultur, vannkraftutbygging, vannforsyning, transport, industri og energi, bergverk og masseuttak, avfallshåndtering, by- og tettstedsutvikling, plantevern og olje og gass.²⁸ I tillegg lister man opp spesielt sårbare miljøer, hvor det er grunn til å være på vakt.

NORADs håndbøker for miljøvurderinger omtales som et supplement og ikke et bindende instrument i de innledende vurderingene. Tilsvarende systemer internasjonalt har en mer bindende karakter. Verdensbanken og DANIDA benytter et klassifiseringssystem, som også OECD anbefaler, for alle tiltak. Dette skal resultere i en klassifisering av alle prosjektforslag i kategoriene A, B og C, der A er tiltak som ut fra bl.a. type, skala og plassering antas å ha skadelige virkninger på miljøet og/eller berørte grupper i det området som blir berørt, og krever en full miljøkonsekvensanalyse.²⁹ Eksempler på kategori A-prosjekter er skogproduksjon, veibygging, avfallshåndtering og vannkraft (både bygging og rehabilitering i stor skala). Prosjekter innenfor kategori B er bygging eller rehabilitering i mindre skala av

²⁷ NORAD: *Miljøkonsekvensanalyse av bistandsprosjekter. Sjekkliste for innledende vurderinger*, 3. opplag, Oslo desember 1989.

²⁸ Det er utarbeidet egne hefter, kalt Grovanalyse, for hver av kategoriene.

²⁹ Verdensbanken: *Environmental Assessment Sourcebook Update. Environmental Screening*. Number 2. April 1993 / DANIDA – Ministry of Foreign Affairs: *Environmental Assessment for Sustainable Development*. Desember 1999.

landsbruksindustri, energieffektivisering, veiutbedringer, elektrifisering i rurale strøk og turisme. Disse krever en begrenset analyse. Kategori C, for eksempel utdanning, helse, institusjonsutvikling og ernæringstiltak, krever ikke ytterligere undersøkelser.³⁰

NORADs tiltakssyklusmanual anbefaler ambasaden, som ansvarlig saksbehandler, å konsultere miljøfaglig bistand (Fagavdelingen) i forbindelse med mandat for dialog. Verdensbanken har i sine retningslinjer eksplisitte krav til når i prosessen saksbehandler skal konsultere miljøfaglig bistand. Dette gjelder blant annet når et prosjekt eller program klassifiseres. Etter å ha kommet til enighet med den interne miljøfaglige enheten skal saksbehandler skrive konklusjonene fra vurderingene inn i prosjektdokumentasjonen etter nærmere angitte prosedyrer.³¹

I denne undersøkelsen vil det bli lagt vekt på betydningen av at et system for miljøvurderinger er bindende i forberedelsesfasen. I denne fasen er det nok med en begrunnet miljørisiko og ikke krav til dokumenterte skadelige miljøvirkninger før det eventuelt tas en beslutning om det skal gjennomføres utdypende miljøvurderinger eller fullstendig miljøkonsekvensanalyse. Begrunnelsen for beslutningen skal framgå av dokumentasjonen.

Oppdragsbeskrivelse og miljøkonsekvensanalyse

I de tilfeller der ytterligere miljøvurdering og/eller miljøkonsekvensanalyse er nødvendig, må det utformes en oppdragsbeskrivelse for denne, og deretter innhentes man de nødvendige ressurser for å gjennomføre den type undersøkelse som er påkrevd.

Det må tas hensyn til den lokale kunnskap og de lokale erfaringer som finnes. En analyse må videre omfatte mulige negative virkninger både for tiltakets målgruppe, og for øvrig lokalbefolkning. OECDs retningslinjer understreker særlig betydningen av å involvere lokale institusjoner og berørte befolkningsgrupper i prosessen.

I tråd med prinsippet om mottakeransvar er det bistandsmottaker som har ansvar for å gjennomføre selve miljøkonsekvensanalysen. Dette utelukker ikke at NORAD kan bistå mottaker i arbeidet med å gjennomføre undersøkelsen. Resultatet av eventuelle undersøkelser skal foreligge før endelig prosjektdokument utarbeides.

Vurdering av tiltaket

Når det foreligger et ferdig prosjektdokument fra søker, går det til NORAD for vurdering. Prosjektdokumentet skal vurderes i forhold til de betingelser som ble satt i mandat for dialog, og gi en anbefaling om eventuell økonomisk støtte. Når en miljøkonse-

kvensanalyse har vært gjennomført, må det gis en vurdering av hvorvidt denne er utført i tråd med oppdragsbeskrivelsen, berørte grupperinger er konsultert på egnet måte og hovedresultatene fra analysen er innarbeidet i prosjektdokumentet.

SIDA har utarbeidet en generell sjekklister for å vurdere innholdet av de miljøkonsekvensanalyser som er foretatt i forbindelse med et prosjektforslag:³²

- Hva er prosjektforslagets positive og negative miljøkonsekvenser?
- Er prosjektforslaget et rimelig alternativ for å nå oppsatte mål, eller finnes det andre alternativer som er bedre ut fra et miljøsynspunkt?
- Hvis det er uklarheter knyttet til eventuelle miljøkonsekvenser og hva disse omfatter, følger prosjektforslaget føre var- prinsippet?
- Er det sannsynlig at prosjektet kommer til å gi positive bidrag til en miljømessig bærekraftig utvikling?
- Er det fare for at prosjektet vil ha miljømessige negative virkninger? Er i så fall prosjektforslaget designet for å minimalisere disse? Kan disse forbedres?

Bevilgningsdokumentet og avtale

Før endelig beslutning om støtte til et prosjekt skal NORAD utforme et grunnlag for beslutning, *bevilgningsdokumentet*. I dette dokumentet skal eventuelle miljømessige konsekvenser synliggjøres. Resultater av miljøvurderinger skal framkomme i dokumentet og dessuten hva slags tiltak som bør gjennomføres for å håndtere miljøaspekter og redusere konsekvenser.

Avtalen som inngås mellom NORAD og mottaker, redegjør for eventuelle forpliktelser og betingelser knyttet til tildelingen av midler. Det skal vedlegges et prosjektsammendrag, med beskrivelse av forpliktelser og betingelser som mottaker skal oppfylle i utforming og gjennomføring av prosjektet, samt format for rapportering. Avtalen, med vedlegg, danner grunnlaget for oppfølging, kontroll og rapportering av tiltaket.

Ifølge tiltakssyklusmanualen skal *alle* NORAD-finansierte tiltak vurderes i forhold til miljømessige konsekvenser. Miljøhensyn skal omtales i all dokumentasjon i tiltakene, inkludert sluttdokumenter.

3.3.2 Oppfølgings- og gjennomføringsfasen

Mottaker skal levere prosjekt- og framdriftsrapporter til NORAD, som gjennom disse kan kontrollere at forpliktelser i avtalen innfris. I tiltak hvor det er identifisert en miljørisiko, skal miljøspørsmål inngå som en obligatorisk del av dialogen mellom NORAD og mottaker. Hvis rapportene som NORAD får

³⁰ Verdensbanken: Sidene 3–4 / DANIDA: Side 24.

³¹ Verdensbanken: OP/BP 4.01, paragrafene 1–3. 1999.

³² SIDA 1998 side 12. I tillegg er det utarbeidet egne sjekklister innenfor de ulike sektorer.

fra mottaker, ikke inneholder tilstrekkelig med informasjon til å følge opp prosjektet, er det NORADs ansvar å be om supplerende informasjon. Det avholdes også årlige møter på tiltaksnivå mellom NORAD, representert ved ambassaden, og mottaker hvor planer for kommende år og utfordringer i tiltaket diskuteres. Ved behov kan ambassaden be fagavdelingen i NORAD om assistanse under disse møtene.

3.3.3 Avslutningsfasen

Av tiltakssyklusmanualen framgår det at det for alle prosjekter skal utarbeides et sluttokument. Prosjektevalueringer og sluttokumenter er viktige bidrag i prosessen for å forbedre norsk bistand. Miljøaspekter og erfaringer fra arbeidet med å implementere miljøvurderingen i prosjektdesign og gjennomføring bør synliggjøres i disse dokumentene med tanke på å forbedre bistanden.

NORADs rolle i tiltakets ulike faser, både når det gjelder grad av involvering og oppfølging, må vurderes i forhold til den totale innsatsen på miljø innenfor det området tiltaket hører hjemme, mottakers eget lovverk, samt andre giverland og internasjonale institusjoners deltakelse i tiltaket.

3.3.4 Retningslinjer for integrering av miljø på programnivå

Tiltakssyklusmanualen reflekterer ikke omleggingen til sektorprogram i NORAD. I bistandssamarbeid på programnivå legger institusjoner som DANIDA og Verdensbanken vekt på strategiske konsekvensutredninger der man ser på innretningen av programmet (med mange ulike prosjekter) som helhet mer enn på hvert enkelt prosjekt. DANIDA har i sine retningslinjer for miljøvurderinger lagt inn føringer for hvordan en miljøstudie i forberedelsene til et sektorprogram skal foregå.³³ Viktige elementer er³⁴

- sentrale miljøproblemstillinger innenfor sektoren
- oversikt over miljølovgivning

- erfaringer med miljøvurderinger innenfor sektoren og begrensninger ved disse
- ansvaret for innsamling og behandling av miljødata innenfor sektoren, hvis dette kreves av de nasjonale myndighetene
- mottakerlandets tilslutning til og ratifisering av internasjonale konvensjoner og miljøavtaler som er relevante for sektoren

Verdensbankens retningslinjer legger i tillegg vekt på at mottaker har et egnet system for å sikre miljøkvaliteten for de ulike prosjektene innenfor programmet.³⁵ Beslutning om hvilke miljøvurderinger som skal igangsettes, avhenger av de komponenter og prosjekter innenfor sektorprogrammet som vurderes å ha potensielt størst miljørisiko.

3.3.5 Internasjonale miljøkonvensjoner

I St.meld. nr. 19 (1995–96) understrekes det ansvar «Norge har påtatt seg med å bistå utviklingslandene i arbeidet for en bedre global miljøforvaltning, bl.a. gjennom konvensjoner om henholdsvis biologisk mangfold, klima og forørkning».³⁶ Også i Utenriksdepartementets strategi for miljørettet utviklingsamarbeid 1997–2005 framheves Norges internasjonale forpliktelser, og det understrekes at «flere av de globale miljøkonvensjonene omfatter utviklingsaspekter, som gjør det særlig påkrevd å sikre best mulig samsvar mellom forpliktelser i konvensjonene og føringen i bistandspolitikken».³⁷ En av de konvensjonene som Norge har sluttet seg til, er Biodiversitetskonvensjonen, som bl.a. har som målsetting å sikre bevaring av biodiversitet og bærekraftig bruk av biodiversitetens komponenter.³⁸ Utenriksdepartementets miljøstrategi understreker bistandssamarbeidets betydning i arbeidet for vern og bærekraftig bruk av biologisk mangfold. Av strategien framgår det «at i de fleste utviklingslandene vil det biologiske mangfoldets nasjonale og lokale betydning for livsoppholdelse og framtidig utviklingsmuligheter være av største betydning».³⁹

³³ DANIDA definerer sektor som «a coherent set of activities which can be relevantly distinguished in term of policies, institutions and finances, and which need to be looked at together to make a meaningful assessment». *Guidelines for Sector Programme Support*. DANIDA, mai 1998.

³⁴ Ibid. side 21.

³⁵ Verdensbanken: *Environmental Assessment Sourcebook, Updates no. 4 (Sectorial Environmental Assessment)*, oktober 1993 og no. 15 (*Regional Environmental Assessment*), juni 1996.

³⁶ Ibid. side 31.

³⁷ Ibid. side 4.

³⁸ St.meld. nr. 13 (1992–93) *Om FN-konferansen om miljø og utvikling i Rio de Janeiro* og St.prp. nr. 56 (1992–93) *Om samtykke til ratifikasjon av en konvensjon om biologisk mangfold av 22. mai 1992*. Biodiversitet defineres her som «variabiliteten hos levende organismer av alt opphav, herunder blant annet terrestriske, marine og andre (akvatiske) økosystemer og de økologiske komplekser som de er en del av; dette omfatter mangfold innenfor artene (genetisk variasjon), på artsnivå og på økosystemnivå».

³⁹ Ibid. side 8.

4 Faktadel

Faktadelen er inndelt i tre områder. Den første delen er en gjennomgang av volum og økonomisk, tematisk og geografisk innretning på norsk miljørettet bistand. Deretter følger presentasjonen av undersøkelsen av de utvalgte tiltakene i Tanzania og i Sri Lanka.

4.1 INNRETNING PÅ NORSK MILJØRETTET BISTAND

Norsk bistand i 2000 utgjorde ca. 11,1 milliarder kroner. Av dette ble 37 %, kanalisert via NORAD.

Totalt ble ca. 1,2 milliarder, eller ca. 11 % av bistanden totalt, benyttet til miljørettet bistand.^{40,41,42} Om lag tre fjerdedeler av den miljørettede bistanden gis som bilateral bistand via NORAD.⁴³

Tabell 3 viser hvor stor andel av bistanden som er miljørettet innenfor de ulike bistandskanalene fra 1998 til 2000. Miljørettet bistand målt som andel av bistanden totalt har vist en noe synkende tendens i denne perioden. Når det gjelder bistand kanalisert via NORAD, har andelen som er miljørettet, derimot økt med 7 %-poeng fra 1998 til 2000, som vist i tabell 4.

Tabell 3 Bistand via NORAD og UD etter kanal og andel som er miljørettet, 1998–2000

Millioner kroner	1998		1999		2000	
	Totalt	Herav miljø	Totalt	Herav miljø	Totalt	Herav miljø
Bistandskanal						
Administrasjonsutgifter	451	0 %	526	0 %	563	0 %
Bilateral (stat til stat)	5 180	14 %	5 626	16 %	6 165	15 %
Multi-bi (tiltak gjennomført av internasjonale organisasjoner)	1 541	20 %	1 697	14 %	1 487	14 %
Multilateral (tilskudd til internasjonale organisasjoner)	2 802	10 %	2 832	3 %	2 901	2 %
Totalt	9 974	14 %	10 680	12 %	11 115	11 %

Kilde: NORADs prosjektdatabase

Tabell 4 Bistand via NORAD og andel som er miljørettet, 1998–2000

(Administrasjonskostnader er utelatt)

Millioner kroner	1998		1999		2000	
	Totalt	Herav miljø	Totalt	Herav miljø	Totalt	Herav miljø
Bistandskanal						
Totalt	3 856	17 %	3 746	23 %	3 740	24 %

Kilde: NORADs prosjektdatabase

⁴⁰ Bistand kategorisert som administrasjonskostnader er i denne rapporten ikke medregnet i prosentueringsgrunnlaget for beregning av miljørettet bistand og ulike bistandstyper som andel av bistanden totalt.

⁴¹ Miljørettet bistand (i tabellene betegnet som «miljø») er i NORADs prosjektdatabase for 1999 og 2000 definert som tiltak med miljø som hovedmål eller delmål. For 1998 er miljørettet bistand definert som kategoriene befolkningsbegrensende, miljøintegreerte og miljøspesifikke tiltak.

⁴² Som omtalt i kapittel 2 omfatter datagrunnlaget kun ODA-godkjent bistand. Dette innebærer at blant annet overføringer over programkategori 03.50, kapittel 197, programpost 70 *Tilskudd til atomsikkerhetstiltak og samarbeidsprogrammet med Sentral- og Øst-Europa* ikke omfattes av tabellene eller analysen for øvrig. Det samme er tilfelle med post 76 *Tilskudd til internasjonale klima- og miljøtiltak*.

⁴³ Tallene i tabell 3 for 2000 innebærer at 77 % av den miljørettede bistanden ble gitt bilateralt, 18 % ble gitt som multi-bi og 5 % som multilateral bistand.

4.1.1 Geografisk innretning

Etter region

Afrika mottar mest bistand og i perioden 1998–2000 ble ca. 16 % av bistandsmidlene til denne regionen brukt på tiltak med miljømål. I Asia og Latin-Amerika går en noe større andel av bistandsmidlene til miljørettet bistand enn i Afrika.

Tabell 5 Andel av bistanden som er miljørettet i hver region, 1998–2000⁴⁴

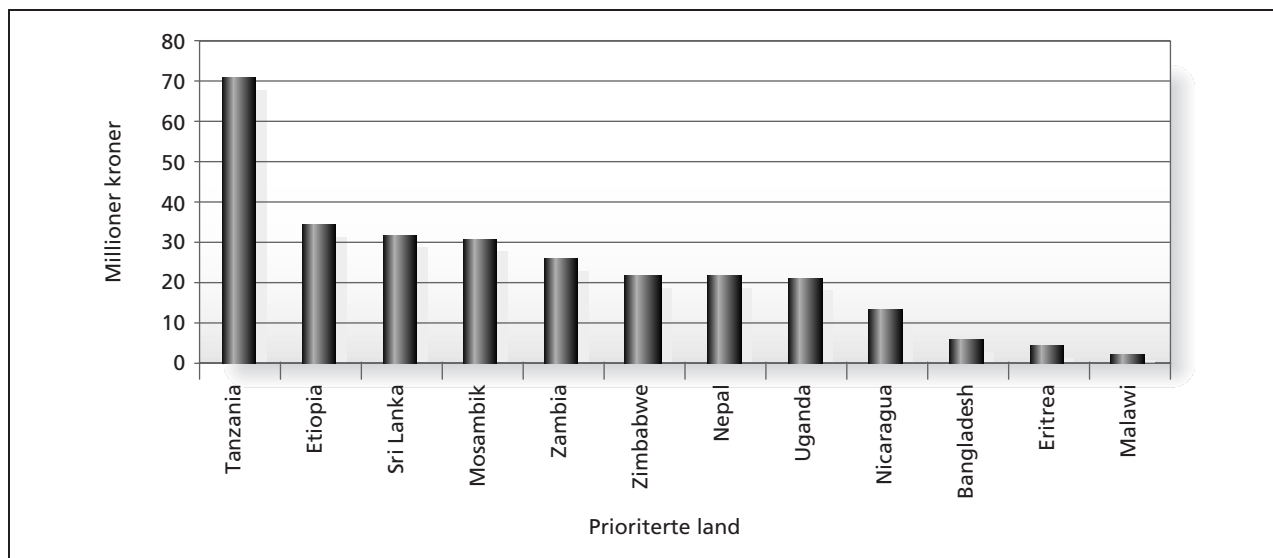
(Administrasjonskostnader er utelatt)

Region ⁴⁵	1998	1999	2000
Afrika	16 %	17 %	16 %
Asia	16 %	21 %	18 %
Latin-Amerika	12 %	18 %	19 %
Europa ⁴⁶	0 %	0 %	2 %
Oceania ⁴⁷	15 %	58 %	59 %
Globalt uspesifisert	22 %	22 %	16 %
Multilateral bistand	10 %	3 %	2 %
Totalt	14 %	12 %	11 %

Kilde: NORADs prosjektdatabase

Miljørettet bistand til Norges prioriterte samarbeidsland

I 2000 ble det brukt 285 millioner kroner til miljørettet bistand i Norges prioriterte samarbeidsland. Som det går fram av tabellen under, gikk ca. en fjerdedel av dette til Tanzania. Mosambik, Tanzania, Zambia og Etiopia er de prioriterte samarbeidslandene som mottok mest (bilateral) bistand i 2000. Sammen med Sri Lanka er disse også blant de landene der det brukes mest penger på miljørettet bistand.



Figur 1 Netto miljørettet bistand til prioriterte land i 2000

Kilde: NORADs prosjektdatabase

Til Norges prioriterte samarbeidsland går det omtrent like mye penger til tiltak hvor miljø er klassifisert som hovedmål, som til tiltak hvor miljø er

klassifisert som delmål. Dette innebærer at det brukes omtrent like mye penger på rene miljøtiltak som på tiltak der miljø er viktig, men hvor det ikke er det primære formålet.

⁴⁴ Prosentueringsgrunlaget (N) i tabellen framgår av Vedlegg, Tabell 8: Total bistand fordelt på region.

⁴⁵ Bistand som ikke er henførbart på region, er klassifisert som multilateral bistand (MUL) og «globalt uspesifisert» (GLO).

⁴⁶ Tilskudd til atomsikkerhetstiltak og samarbeidsprogrammet med Sentral- og Øst-Europa omfattes ikke av tabellen, jamfør fotnote 42.

⁴⁷ Selv om nesten 60 % av bistanden til Oceania var miljørettet i 1999 og 2000, utgjør dette relativt små summer (for eksempel 1,5 millioner i 2000).

4.1.2 Miljørettet bistand etter resultatområde og sektor

Prioriterte temaområder

NORAD har ikke siden 1997 rapportert kvantitativt på hvordan utgifter til den miljørettede bistanden er fordelt i forhold til de fire prioriterte temaområdene

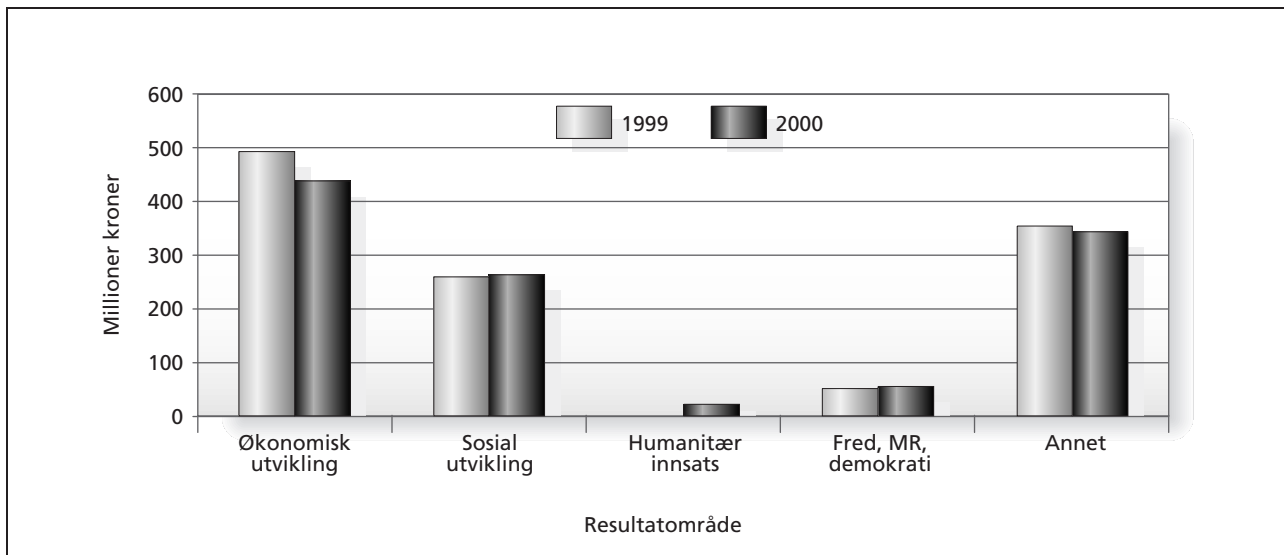
som Stortinget har vedtatt.⁴⁸ NORADs prosjektdatabase viser ikke direkte sammenhengen mellom tiltakene eller utgiftene og de fire temaområdene. Det er imidlertid mulig å innhente informasjon om dette ved at man manuelt gjennomgår tiltak innenfor relevante DAC-sektorer. Det er på denne måten NORAD de senere årene har utarbeidet sine rapporter til UD om miljørettet bistand i form av en overordnet deskriptiv beskrivelse.

For perioden 1994–1997 utarbeidet Deloitte & Touche i 1999 på oppdrag fra NORAD en rapport⁴⁹ med en statistisk oversikt over NORADs miljøbevilgninger og hvordan de var fordelt i forhold til de fire temaene.⁵⁰ Deloitte & Touche kategoriserte tiltakene i forhold til temaene ved å samle informasjon fra ambassader og fra ulike avdelinger i NORAD.⁵¹ For de miljøspesifikke prosjektene som lot seg klassifisere etter miljøtema, viser rapporten at over 50 %

av bevilgningene gikk til prosjekter rettet mot *bærekraftig produksjon*. Deretter kom *reduisert forurensning* med 21 %, *annet/konglomerat* med 17 %, *biologisk mangfold* med 12 % og *kulturminnevern* med 0,4 %.

Resultatområde og sektor

I både 1999 og 2000 ble det innenfor den bilaterale bistanden totalt brukt mest penger på resultatområdene sosial utvikling og humanitær innsats. Økonomisk utvikling er imidlertid det resultatområdet der det ble brukt mest penger på miljørettet bistand, etterfulgt av resultatområdet annet. I 2000 ble 435 millioner kroner benyttet innenfor resultatområdet økonomisk utvikling, 340 til annet og 262 til sosial utvikling.



Figur 2 Miljørettet bistand fordelt på resultatområder. 1999 og 2000

(Figuren omfatter ikke multilateral bistand)

Kilde: NORADs prosjektdatabase

Innenfor resultatområdet økonomisk utvikling har en stor andel av den miljørettede bistanden blitt benyttet på sektorområdene landbruk, energi, fiske og skogbruk. Innenfor sosial utvikling ble av totalt 262 millioner kroner i 2000 nesten halvparten benyt-

tet på området *vannforsyning og sanitær*. De nevnte sektorene innenfor økonomisk og sosial utvikling er sektorer det ofte er behov for å integrere miljøhensyn i bistandstiltakene for å unngå miljøforringelse. En stor andel av midlene innenfor disse resultatområdene er benyttet i tiltak der miljø er delmål. Dette kan enten være tiltak der miljømål er en av flere målsettinger, eller at det er gjennomført konkrete og fordyrende aktiviteter for å unngå miljøforringelse.⁵² Innenfor resultatområdet *annet* er nesten all miljørettet bistand kategorisert som *multisektoriell miljøinnsats* med miljø som hovedmål. Den miljørettede bistanden innenfor dette resultatområdet framstår dermed som mer utpreget miljøspesifikk enn det som er tilfelle innenfor områdene økonomisk og sosial utvikling.

⁴⁸ 1) Utvikling av bærekraftige produksjonssystemer, 2) Vern og bærekraftig bruk av biologisk mangfold, 3) Redusert forurensning av jord, luft og vann og 4) Kulturminnevern og forvaltning av naturmiljøets kulturelle verdier. Ref.: *Strategi for miljørettet utviklingssamarbeid*, UD, 1997. Jf. kap. 3, pkt. 3.2.

⁴⁹ Deloitte & Touche: «Gjennomgang av miljøspesifikke programmer og prosjekter, 1994–1997», NORAD, 1999.

⁵⁰ I tillegg til de fire prioriterte miljøtemaene ble kategorien 5) *Annet/konglomerat* benyttet i framstillingen. For 26,5 % av prosjektene i utvalget lot det seg ikke gjøre å kategorisere i forhold til miljøtemakategoriene (1–5). Disse er utelatt fra framstillingen.

⁵¹ Deloitte & Touche opplyser at det knytter seg usikkerhet og feilkilder til både klassifiseringen miljøintegrert/miljøspesifikk og til inndelingen i miljøtema.

⁵² Ref.: «Manual for Statistical Classification in PTA», NORAD/ØKON, Sept. 1999.

4.2 UTVALGTE TILTAK I TANZANIA OG SRI LANKA – HOVEDTREKK

Her presenteres noen hovedtrekk fra undersøkelsen av de 11 utvalgte enkelttiltakene. Som det går fram av oversiktstabellene for begge land, er miljø omtalt i forberedelsesfasen for alle tiltakene. I tre av tiltakene er det vist til NORADs eller andre institusjoners retningslinjer for integrering av miljøhensyn.

I Tanzania er det gjennomført miljøkonsekvensanalyse i tre av de seks tiltakene. For disse tre tiltakene viser også NORADs dokumentasjon at miljø er omtalt i prosjektdokumenter og bevilgningsdokument, men at miljø nevnes i avtalen for bare ett av tiltakene. Dokumenter fra gjennomføringsfasen om-

handler miljøkomponenten i alle tre tiltakene, men det er for ett tiltak (TAN 0099) utformet prosjekt- og framdriftsrapport uten at miljø er omtalt. Miljø er omtalt i sluttdokumentet for det eneste av disse tre tiltakene som er avsluttet (TAN 0101). Miljøkomponenten berøres også i dokumentasjonen fra gjennomføringsfasen for to av de tre tiltakene der det ikke ble gjennomført miljøkonsekvensanalyse.

Blant de utvalgte tiltakene i Sri Lanka ble det gjennomført miljøkonsekvensanalyse i kun ett av tiltakene (LKA 012), og miljøkomponenten er omtalt i gjennomføringsfasen.⁵³ For de øvrige tiltakene er miljøspørsmål i svært liten grad berørt i dokumentasjon fra gjennomføringsfasen.

⁵³ Dette tiltaket er en miljøkomponent (renseanlegg) i et større samfinansiert utbyggingsprosjekt i Bataatha og er derfor mindre egnet for denne type tabellframstilling enn de øvrige tiltakene.

Tabell 6 Oversiktstabell for prosjekter i Tanzania

	TAN 0101 Kihansi (vann- kraft verk)	TAN 1093 Chang'ombe (transfor- mator- stasjon)	TAN 0099 Sumbawanga -Mbela (kraftlinje)	TAN 096 Chalinze -Melela (vei)	TAN016 Mweka (vei)	TAN0015 Songwe- Tunduma (vei)
Forberedelsesfasen						
Er integrering av miljø- hensyn omtalt som en del av innledende vurderinger?	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Vises det til NORADs eller andre institusjoners retningslinjer?	Ja	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei
Ble det utført en miljøkonsekvensanalyse?	Ja	Nei	Ja	Nei ⁵⁴	Nei	Ja
Er det gitt en begrunnelse for å utføre/ikke utføre en miljøkonsekvensanalyse?	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Er miljø omtalt i prosjektdokumentet?	Ja	Nei	Ja	Ja	Ja	Ja
Er miljø behandlet i bevilgningsdokumentet?	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Er miljø behandlet i avtalen? ⁵⁵	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Gjennomføringsfasen						
Er miljø behandlet i kontrakten med entreprenør/ byggeleder?	Ja	Ja	Ja	Ja	Nei	Ja
Er integrering av miljø- hensyn omtalt i prosjekt-/ framdriftsrapporter?	Ja	Nei	Nei	Ja	Nei	–
Er integrering av miljøhensyn omtalt i referater fra årlige møter (hvis holdt)?	Ja	–	–	–	–	–
Er miljø omtalt i midtveisgjennomganger eller lignende?	–	–	–	Nei	–	Ja
Avslutningsfasen						
Er integrering av miljøhensyn omtalt i sluttokumentet? ⁵⁶	–	–	–	Nei	–	–
Er miljø omtalt i evalueringer?	–	–	–	–	–	–

Tegnforklaring: Strek (–) betyr at spørsmålet ikke er aktuelt i tiltaket

⁵⁴ Det ble ikke utarbeidet en egen miljøkonsekvensanalyse, men byggeleder innarbeidet miljøvurderinger i prosjektdesignet.

⁵⁵ Med avtalen menes her selve avtalen med vedlegg. Prosjektdokumentet er også referansedokument til avtalen, jf. Artikkel 1, pkt. 2.

⁵⁶ Det er kun for TAN 096 det er utarbeidet et formelt sluttokument, men TAN 1093 og TAN 016 er også avsluttet.

Tabell 7 Oversiktstabell for prosjekter i Sri Lanka

	LKA 003 – HIRDEP Distr.utv. program	LKA 015- MONDEP Distr.utv. program	LKA 051- DERBA Distr.utv. Program	LKA 014- PDSP Teplantasje	LKA 012- Bataatha Garveri
Forberedelsesfasen					
Er integrering av miljøhensyn omtalt som en del av innledende vurderinger?	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Vises det til NORADs eller andre institusjoners retningslinjer for vurderinger? ⁵⁷	Nei	Nei	Ja	Nei	Ja
Ble det utført en miljøkonsekvens analyse?	Nei	Nei	Nei	Nei	Ja
Er det gitt en begrunnelse for å utføre/ikke utføre en miljøkonsekvensanalyse?	Nei	Nei	Nei	Nei	Ja
Er miljø omtalt i prosjektdokumentet?	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Er miljø behandlet i bevilgnings dokumentet?	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Er miljø behandlet i avtalen? ⁵⁸	Nei	Nei	Nei	Nei	Ja
Gjennomføringsfasen					
Er miljø behandlet i kontrakten med entreprenøren(e)?	–	–	–	Nei	Ja
Er integrering av miljøhensyn omtalt i prosjekt- og framdriftsrapporter?	Nei	Nei	Nei	Nei	Ja
Er integrering av miljøhensyn omtalt i referater fra årlige møter (hvis holdt)?	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Er miljø omtalt i midtveisgjennomganger eller lignende?	–	–	–	Nei	–
Avslutningsfasen					
Er integrering av miljøhensyn omtalt i sluttdokumentet?	Nei	–	–	–	–
Er miljø omtalt i evalueringer?	–	–	–	–	–

Tegnforklaring: Strek (–) betyr at spørsmålet ikke er aktuelt i tiltaket

4.3 TANZANIA

I Tanzania er tiltak innenfor vei- og energisektorene valgt ut for undersøkelsen. Ambassaden opplyser at tiltakssyklusmanualen og de ulike manualene som sjekklistene på miljø er vesentlige som styringsinstrumenter for å integrere miljøhensyn i tiltakene som ambassaden får til behandling. Saksbehandler har fått opplæring i disse og skal ha så stor innsikt i dette at vedkommende kan gjøre en selvstendig vurdering av om det kreves mer informasjon eller ikke.

4.3.1 Utvalgte tiltak innenfor energiområdet

Energisektoren har vært et satsingsområde for norsk bistand til Tanzania siden 1971. All bistand i dag til kraftsektoren i Tanzania planlegges, implementeres

⁵⁷ LKA 003 og LKA 015 startet opprinnelig i hhv. 1979 og 1984, før det fantes retningslinjer for integrering av miljøhensyn. Her refereres det imidlertid til siste avtaleperiode, fra hhv. 1994 og 1996.

⁵⁸ Med avtalen menes her selve avtalen med vedlegg. Prosjektdokumentet er også referansedokument til avtalen, jf. Artikkel 1, pkt. 2.

og rapporteres innenfor rammene av sektorprogrammet POWER VI, hvor Norge er en av de største bilaterale giverne.

Den tanzanianske stats utøvende organ på energifronten, Tanzania Electric Supply Authority Limited (TANESCO), ble opprinnelig stiftet i 1931 som et privat selskap, men ble overtatt av staten i 1964. Fra 2001 er det satt i gang en prosess for å restrukturere TANESCO, hvor man blant annet vurderer å dele opp og privatisere selskapet.

I forbindelse med undersøkelsen er følgende tre tiltak innenfor kraftsektoren gjennomgått og vil bli presentert i analysen under: Lower Kihansi Hydropower Project, Chang'ombe transformatorstasjon og kraftlinje Mbala-Sumbawanga. Sistnevnte tiltak ble gjenstand for et feltbesøk.

4.3.2 Lower Kihansi Hydropower Project

Bakgrunn

Vannkraftsanlegget Lower Kihansi er et elvekraftverk nordøst for Dar-es-Salaam. Anlegget er et fjellanlegg med stor fallhøyde med et vannmagasin og

en undergrunns kraftstasjon, i tillegg til bl.a. overføringslinjer, veier og en flystripe. Kraftverket ligger i et område med store tropiske urskoger som før utbyggingen av kraftverket bare i liten grad hadde blitt undersøkt for plante- og dyreliv.

Anlegget, som offisielt ble åpnet i juli 2000, er den største enkeltkomponenten under POWER VI-avtalen, og Norge er den største bilaterale giveren (med 42 av totalt \$265 millioner). Tilsagn om norsk støtte ble gitt i oktober 1993 etter en invitasjon fra Tanzania og Verdensbanken. Da var prosjektet allerede startet opp. NORAD deltok ikke i de innledende vurderingene.

Organisering

TANESCO er ansvarlig gjennomfører. Konsulentselskapet NORPLAN er byggeleder og miljøkonsulent for tiltaket og skal rapportere til miljømyndighetene i Tanzania når det gjelder miljøforholdene.

Giverne har felles koordineringsmøter to ganger i året og mottar kvartalsrapporter for hele tiltaket. I tillegg utarbeides det kvartalsvise rapporter for de separate miljøkomponentene Norge støtter.

Forberedelsesfasen

Kihansi var allerede i 1984 identifisert som et mulig vannkraftprosjekt. Verdenbanken gjennomførte en miljøvurdering av Kihansi i 1991 og konkluderte med at prosjektet kunne gjennomføres. I forkant av beslutningen av en mulig norsk støtte ble det utført en ny vurdering basert på hvilke vurderinger andre, og særlig Verdensbanken, hadde gjort. På det første givermøtet i 1994 krevde Norge, sammen med de andre bilaterale giverne, at prosjektdokumentet og en ny miljørapport skulle leveres og bli vurdert før en avtale kunne underskrives.

En miljøkonsekvensanalyse ble utarbeidet av konsulentselskapet NORPLAN høsten 1995. Analysen omfattet, foruten undersøkelser av økologiske forhold og biodiversitet, studier av helsemessige, sosioøkonomiske og kulturelle aspekter. Det ble understreket at prosjektet allerede hadde kommet så langt at mange av de aktivitetene som normalt settes i gang i forbindelse med en miljøkonsekvensanalyse, ville ha liten betydning her (som for eksempel en vurdering av alternativene til prosjektet og enkelte avbøtende tiltak). Analysen gikk videre gjennom konsekvensene av prosjektet på naturen og det menneskelige miljøet. Erosjon og avfall ble erklært som de viktigste områdene, i tillegg til virkningene på klimaet i fossefallsområdet. Rapporten indikerte også funn av endemiske arter som lever i tåken fra fossefallet. Ellers ble ikke prosjektet ansett for å innebære noe alvorlig inngrep i naturen.

Fagavdelingen i NORAD vurderte tiltaket og gjorde det klart at det var utenkelig å kreve samme type grunnlagsstudier som i Norge, men at den generelle mangelen på vitenskapelig kunnskap om

plante- og dyreliv i området var et problem. Fagavdelingen konkluderte med at prosjektet, sammen med de foreslåtte avbøtende tiltakene, imøtekom de krav man med rimelighet kan stille med henhold til miljø og lokalbefolkning. Anbefaling om å støtte prosjektet ble imidlertid gitt på betingelse av at TANESCO intensiverte innsamlingen og analysen av grunnlagsdataene for å klargjøre påvirkningen av prosjektet på naturmiljøet.

I bevilgningsdokumentet ble det referert til miljøkonsekvensanalysen og anbefalingen om en nøye videre registrering av plante- og dyreliv. Videre ble det lagt vekt på å sikre veiene mot erosjon. I tillegg ble det vedtatt at NORAD skulle finansiere tre tiltak innenfor helse og miljø, blant annet en forvaltningsplan for tilsigsområdet og miljøovervåkningsprosjekt.

Avtalen mellom Norge og Tanzania ble underskrevet 24. november 1995. Der stod det at partene skulle møtes hvert halvår for blant annet å diskutere miljøforhold. Videre ble det enighet om at kvartalsrapporter om alle komponentene i programmet skulle sendes giverne.

Gjennomføring

Referatene fra de halvårlige givermøtene viser at miljøforholdene er behandlet som egen sak, og at de er fulgt opp av NORAD Oslo, blant annet ved at man har bedt om avklaringer i forhold til behovet for en miljøkonsekvensanalyse for byggeveien, konsekvenser på miljøet i forbindelse med anleggsleirene og veksten i nærområdet til prosjektet.

I tillegg var miljø oppe som tema også mellom møtene. Miljørådgiveren på prosjektet kontaktet NORAD ved flere anledninger for å varsle om endringer i byggeplanene og miljømessige konsekvenser av dette og forslag til avbøtende tiltak. I tillegg ble det påpekt en manglende overordnet miljøovervåkning fra tanzanianske myndigheter.

Fagavdelingen gjorde i 1997 en befaring til området og konkluderte med at miljøtiltakene var tilfredsstillende, gitt begrensningene ved en sen start. Man påpekte imidlertid at det var betydelige ødelegelser av landskapet på byggeområdet, og at erosjon sannsynligvis ville forekomme. I lys av at miljøovervåkning fra myndighetenes side ikke var tilfredsstillende, fikk byggeleder ros for god intern kontroll.

I januar 1998 meldte byggeleder fra til ambassaden om at det var funnet en paddeart og tre plantearter som ikke hadde vært observert i Tanzania tidligere. Fagavdelingen påpekte som følge av denne informasjonen at både Norge og Tanzania er forpliktet i forhold til konvensjonen om biologisk mangfold, og bad i august 1998 om redegjørelse fra ambassaden om hva som hadde blitt gjort i saken. På givermøtet i september 1998 ble det redegjort for at paddearten, kalt Kihansi Spray Toad, hadde blitt oppdaget i sonen som konstant overrisles av tåken fra fos-

sen. Ambassaden rapporterte tilbake til NORAD om at punktet i miljøkontrakten om å opprettholde en minste vannføring ville bli et av de mest sentrale punktene før anlegget kunne settes i produksjon. Det ble på dette tidspunktet satt i gang flere undersøkelser for å finne ut om paddearten fantes i andre områder.

Byggeleder sendte i august 1999 en anbefaling om tiltak for å sikre minstevannsføringen, en anbefaling som TANESCO stilte seg kritisk til: TANESCO hevdet at det unike ved økosystemet i Kihansi var overdrevet, og at anbefalingene ikke var i tråd med Tanzanias egne prosedyrer, og de stilte seg kritiske til at de selv skulle bære kostnadene av de avbøtende tiltakene.

I august 2000 ble en rapport fra Verdensbanken offentliggjort. Den konkluderte med at de unike våtlandsområdene var redusert med 95–98 % etter at prøveproduksjonen ble satt i gang i desember 1999. Det ble hevdet at med mindre tiltak ble satt i verk umiddelbart, stod blant annet paddearten i fare for å bli utryddet.

Avslutning

Kraftanlegget ble offisielt åpnet 10. juli 2000, i tråd med budsjettet og kun et halvt år forsinket. Helse- og miljøkomponentene som Norge har støttet, rapporteres å være tilfredsstillende utført, men at tildelingen av vannrettigheter og konsesjonsvilkår og tiltakene for å beskytte paddearten ikke er avsluttet. Ansvar for øvrige miljø- og helsetiltak skal overføres til tanzanianske myndigheter.

Ambassaden oppsummerer med at Kihansi er blant de beste i verden når det gjelder teknologi og kvalitet, men at miljøkonsekvensene har blitt større enn antatt. I desember 2000 inngikk Norge og Sverige en avtale om å finansiere en tiltakspakke på til sammen 18 millioner kroner for å redde paddearten. Tiltakene inkluderer kunstig sprinkelvanning, videre studier av arten og eksport av inntil 1000 padder til zoologiske institusjoner i USA. For Norges del ville beløpet på 9 millioner bli dekket over allerede bevilgede midler til Kihansi.

4.3.3 Chang'ombe transformatorstasjon

Bakgrunn

Ambassaden mottok i 1995 en anmodning fra tanzanianske myndigheter om finansiell bistand til bygging av en transformatorstasjon i Chang'ombe nordøst for Dar-es-Salaam, som en del av POWER VI-programmet. Avtalen ble inngått mellom NORAD og *Ministry of Energy and Minerals* i desember 1996 på inntil 30 millioner norske kroner. Målet for prosjektet er å bedre den økonomiske veksten i området gjennom sikrere elektrisitetsforsyning og å stabilisere forsyningen av kraft til industriområder og boligområder sørvest for bykjernen i Dar-es-Salaam.

Organisering

TANESCO er ansvarlig gjennomfører, mens konsultentselskapet Norconsult ble engasjert som konsulent og ABB Kraft som leverandør.

Forberedelsesfasen

Miljøforhold omtales i bevilgningsdokumentet: Det vises til at transformatorstasjonen har begrensede negative miljøkonsekvenser, og at det derfor ikke er nødvendig å gjennomføre en særskilt miljøkonsekvensanalyse. Det argumenteres tvert imot for at byggingen av transformatorstasjonen vil ha positive konsekvenser for miljøet, da stasjonen vil bidra til å effektivisere kraftdistribusjonen og minske systemtapene, og derigjennom bidra til redusert behov for ny kraftproduksjon. Det understrekes imidlertid at det er viktig å sikre et forsvarlig beredskap for håndtering av eventuelle oljesøl og å ta tilbørlig hensyn til bebyggelsen i nærheten av transformatorstasjonen. Det anbefales at en norsk konsulent engasjeres for å påse at norske sikkerhets- og miljøkrav i størst mulig grad blir reflektert i de tekniske spesifikasjonene.

I tilrådingen fra bevilgningsutvalget understrekes det at det er en forutsetning at prosjektet i størst mulig grad gjennomføres innenfor de sikkerhets- og miljøkrav som stilles til tilsvarende anlegg i Norge. Verken avtalen eller prosjektdokumentet omtaler miljøsidens spesielt, men avtalen stiller krav om å engasjere en konsulent. Konsulenten skal assistere TANESCO ved utarbeidelse av design og prosjektimplementering.

I kontrakten med byggeleder omtales miljøforhold. Det blir understreket at få negative miljøkonsekvenser er forventet og vil være begrenset til mulig oljesøl og avfall i forbindelse med byggingen av stasjonen. Det blir påpekt at avbøtende tiltak mot disse kan og bør spesifiseres i byggekontrakten.

Gjennomføring

Avtalen inneholder ikke egne krav om regelmessig rapportering, selv om Tanzania rapporterer om prosjektet gjennom POWER VI-avtalen. Årlige møter har heller ikke blitt avholdt. Avtalen fastsetter kun at TANESCO skal stille til rådighet for NORAD halvårsrapporter utarbeidet av prosjektleverandøren i samsvar med betingelser i kontrakten. Av prosjektdokumentasjonen framgår det at ambassaden også mottar Norconsults kvartalsrapporter, og at saksbehandler kommenterer disse. Miljø omtales ikke spesielt i disse rapportene.

Avslutning

Prosjektet ble avsluttet i november 1999, og tiltaksoppsummering forelå 30. mars 2001. Miljøforhold blir ikke kommentert i dette dokumentet.

4.3.4 Kraftlinje Mbala-Sumbawanga, Tanzania

Bakgrunn

Prosjektet er en 66 kV kraftlinje mellom Mbala, Zambia, og Sumbawanga, Tanzania. Sumbawanga blir nå forsynt med kraft fra en lokal dieselgenerator. Den er sterkt forurensende og vil i tillegg ikke kunne dekke det økende behovet for elektrisitet i området i framtiden. Zambia har overskudd på sin produksjon, som er basert på vannkraft. Den formelle bilaterale avtalen ble inngått mellom Norge og Tanzania 12. juli 1997. Opprinnelig ble prosjektet bevilget 75 millioner kroner, men en tilleggsbevilgning på 18,3 millioner ble gjort i 2001.

Organisering

TANESCO har gjennomføringsansvar for prosjektet, konsultentselskapet NOR-ICIL står for linjebyggingen, og konsultentselskapet Norconsult er byggeleder.

Forberedelsesfasen

Det ble i mai 1996 bevilget midler fra NORAD til TANESCO til en design- og miljøstudie etter en forespørsel fra tanzanianske myndigheter. Ved bevilgningen ble det påpekt at NORAD i sin vurdering av miljøvirkningene av prosjektet skal forholde seg til egne retningslinjer for miljøkonsekvensanalyse, og at konsulenten skal være informert om disse.

En full miljøkonsekvensanalyse av prosjektet ble foretatt i august 1996 av en økolog (fra Sumbawangaområdet) og en sosiolog. Av potensielle virkninger på miljøet analyseres blant annet flytting av boliger og ødelagte avlinger i forbindelse med traseen, avfall og opprydning etter arbeidsleirene, jorderosjon og muligheten for funn av kulturell eller historisk verdi i forbindelse med utgravingen. Miljøkonsekvensanalysen drøfter ikke hva som bør gjøres med den eksisterende dieselgeneratoren i Sumbawanga som kraftlinjen skal erstatte.

Ambassaden i Dar-es-Salaam kommenterte miljøkonsekvensanalysen i etterkant og mente den var grundig og behandlet alle viktige forhold. Det ble understreket viktigheten av at anbefalte tiltak blir fulgt opp, og at dette muligens best kunne sikres ved å kontraktfeste entreprenørens ansvar på feltet. NORAD uttrykker i en telefaks til ambassaden 11. mai 1998 at miljøkonsekvensanalysen ikke avdekker noe som tilsier at prosjektet ikke bør gjennomføres. NORAD forutsetter videre at anbefalingene fra rapporten følges opp, og at det i prosjektavtalen klart framgår at linjetraseen bør være mest mulig skånsom, at kompensasjon bør gis i henhold til gjeldende lover i landet, og at utbyggeren forholder seg til de ansvarlige miljømyndighetene i Tanzania.

I Mandat for dialog viser NORAD til miljøkonsekvensanalysen og at det ikke er behov for ytterligere studier. Ambassaden uttrykker i bevilgningsdo-

kumentet at man mener at studien er grundig, og anbefaler den som et utgangspunkt for gjennomføring av prosjektet. Viktigheten av at de anbefalte tiltak følges opp, påpekes, samt at entreprenørens ansvar i denne sammenheng bør kontraktfestes.

I anbudsdokumentet som ble skrevet i september 1998, blir de nødvendige miljøtiltak beskrevet. Det blir konkludert med at miljøet ikke skal settes i fare som følge av dette prosjektet, og det blir videre utpekt spesifikke tiltak for å forhindre overdreven ødeleggelse av trær, erosjon, forurensning av drikkevannet og avfallshåndtering. Det spesifiseres også hvordan byggefasen skal avsluttes, og hvordan miljøet skal håndteres i denne sammenheng.

Gjennomføring

En rekke områder ble utpekt i miljøkonsekvensanalysen som potensielt problematiske, og tiltak ble foreslått for å bøte på eller forhindre disse. Dette gjaldt blant annet flytting av boliger i forbindelse med byggingen av linjen, forurensning i forbindelse med prosjektgjennomføringen, hvordan man bør håndtere funn av kulturell karakter, og mulig jorderosjon.

Norconsult, i samarbeid med TANESCO, hadde ansvaret for at de foreslåtte tiltakene ble fulgt opp. Ifølge representanter for befolkningen har innbyggerne blitt kompensert for boliger og åkrer som har blitt redusert eller ødelagt i forbindelse med byggingen av linjen, selv om ratene fortsatt er lave sett i internasjonal målestokk. Oppfordringen i miljøkonsekvensanalysen om å etablere en åpen prosedyre for behandling av klager har blitt fulgt opp. Forurensningen i forbindelse med byggingen av prosjektet har også blitt holdt under kontroll. I stor grad har man brukt lokale arbeidere og derfor unngått arbeidsleirer.

På ett område er ikke oppfølgingen i tråd med anbefalingene. Det gjelder jorderosjon rundt mastene og langs kortere strekk av byggeveien. Dette ble påpekt som et potensielt problem i miljøkonsekvensanalysen. På grunn av forsinkelser i byggeprosessen har denne delvis falt sammen med regntiden, noe som har skapt forholdsvis alvorlig erosjon på enkelte steder.

Et forhold som ikke var drøftet i miljøkonsekvensanalysen, var hva som bør gjøres med den eksisterende generatoren i Sumbawanga. Den må legges ned på en forsvarlig måte, men det er uklart om TANESCO kommer til å ta på seg dette ansvaret på en effektiv måte. Det ble observert store synlige oljesøl på feltbesøket i oktober 2001, og Norconsult kunne fortelle om oljemettet jord flere meter ned i bakken. Det er i slike sammenhenger en reell fare for forurensning av drikkevannet.

I miljøkonsekvensanalysen ble det påpekt at man forventet en nedgang i husholdningers bruk av kull som følge av prosjektet. Dette ble det satt spørsmålstegn ved både av Norconsult og representanter for

Energidepartementet: For det første er elektrisitet fortsatt dyrt, slik at folk ikke kommer til å gå over til bare å bruke denne energikilden selv om de nå får bedre tilgang på den. I tillegg er hvitevarer en investering som ligger langt utenfor mulighetene til husholdninger flest i området, slik at man ikke vil se noen økt bruk av strøm gjennom disse. Som et eksempel på dette vises det til at det i området rundt Dar-es-Salaam, hvor elektrisitetsforsyningen er veldig god, fortsatt brukes kull i 85 prosent av husholdningene.

Årlige møter mellom ambassaden og mottaker ble ikke ansett som nødvendige, siden det dreier seg om et forholdsvis lite prosjekt over et par år. Ambassaden har i stedet sendt ut en medarbeider på rekognosering til området ca. hver sjette måned og på den måten holdt et visst oppsyn med prosjektet. I rapportene fra disse rekognoseringene er miljøaspektene ved prosjektet ikke kommentert. I november 2001 var prosjektet fortsatt ikke avsluttet, men det var forventet at dette ville skje innen et par måneder.

4.3.5 Utvalgte tiltak innenfor veisektoren

Den norske bistanden til veisektoren i Tanzania begynte i 1972. I perioden 1991–1997 støttet Norge et integrert veiprogram (IRP) med en rekke bilaterale og multilaterale givere som fokuserte på institusjonsbygging gjennom institusjonelt samarbeid blant annet med det norske Vegvesenet. I juni 2000 ble TANROADS opprettet, delvis med norsk støtte, som et veidirektorat under Ministry of Works. Det stilles store forventninger til at TANROADS skal sørge for bedre vedlikehold av veinettet, blant annet gjennom etableringen av et fond øremerket til vedlikehold av veier. Tre tiltak er valgt ut for denne undersøkelsen: reparasjonsarbeider på veistrekningen fra Chalinze til Melela, rehabilitering av Mweka Road og rehabilitering av veistrekningen fra Songwe til Tunduma, der sistnevnte tiltak ble gjenstand for et feltbesøk.

4.3.6 Reparasjonsarbeider på veistrekningen fra Chalinze til Melela

Bakgrunn

I april 1996 bad *Ministry of Finance* (MOF) Norge om å vurdere finansieringen av nødvendig reparasjonsarbeid og tilhørende konsulenttenester for veistrekningen mellom Chalinze og Melela. Veistrekningen er en del av Tanzam Highway som er en prioritert motorvei i IRP. Reparasjonen utsatte behovet for full rehabilitering med ca. fem år og hadde som mål å bidra til økonomisk utvikling gjennom etableringen av et veinett innenfor rammene av IRP.⁵⁹ Avtalen mellom Norge og Tanzania ble un-

dertegnet i desember 1996, og til sammen 53 millioner norske kroner har blitt bevilget.

Organisering

Implementerende institusjon (byggherre) var *Ministry of Works*, mens konsultentselskapet NOREMCO gjennomførte det fysiske vedlikeholdsarbeidet og Norconsult hadde ansvar for utarbeidelse av prosjektdesign og byggeledelse og utarbeider månedlige framdriftsrapporter.

Forberedelsesfasen

I bevilgningsdokumentet vises det til at konsulenten (Norconsult) har vurdert miljøkonsekvensene av prosjektet og har inkludert en rekke tiltak for å motvirke negative konsekvenser. Blant forhold som er vurdert, er landskapsvern, bevaring av vegetasjon, forhindring av vannforurensning, luftforurensning, støvforurensning og støyforurensning, bevaring av historiske og arkeologiske funn/data, bruk av pesticider (midler mot skadedyr), avfallsbehandling, opprydning og søppelhåndtering. Trafikksikkerhet beskrives separat. I kontraktsdokumentene som regulerer forhold og ansvarsoppgaver mellom Norconsult og NOREMCO, er disse forhold innarbeidet i avtalen.

Gjennomføringsfasen

De første månedsrapportene, fra mars til og med september 1997, omtaler ikke miljø. En intern revisjon i NORAD i regi av Miljøprosjektet påpeker at miljøaspektene må følges opp og rapporteres om, slik at det kan bekreftes at miljøhensyn blir ivaretatt. Etter dette ble det sendt et brev fra ambassaden til Ministry of Works, hvor det bes om at det utarbeides et eget kapittel i rapportene for miljøaspektene ved prosjektet. I alle månedlige framdriftsrapporter etter november 1997 blir håndtering av miljøspørsmål og miljøutfordringer dokumentert. En uavhengig konsulent ble ansatt for å gjennomgå prosjektet i mars 1998. Miljøforhold ble ikke kommentert, siden fokus var på forsinkelsene i forbindelse med prosjektet.

Avslutning

Et utkast til avslutningsdokument ble utarbeidet av NORAD i januar 1999. Tanzania ble i november samme år bedt om å utarbeide sluttrapport, regnskap og revisjon i løpet av kort tid. Miljø nevnes ikke i noen av disse dokumentene.

4.3.7 Rehabilitering av Mweka Road

Bakgrunn

I oktober 1998 bad *Ministry of Finance* (MoF) Norge om støtte til rehabilitering av en 10 km lang veistrekning i Kilimanjaro-regionen. Veien betjener et meget tett befolket område der det drives et intensivt

⁵⁹ Jf. BU side 5. Under et feltbesøk i oktober 2001 ble det observert at Tanzania nå, med dansk støtte, gjennomfører full rehabilitering av denne veistrekningen.

landbruk. Videre er dette en viktig veiforbindelse inn til Kilimanjaro-fjellet, som er en betydelig turistattraksjon. 14. september 1999 inngikk Tanzania og Norge en avtale med totalt 10 millioner kroner til prosjektet. Målet for prosjektet er å bistå Tanzania i arbeidet med å etablere en veistruktur av god standard som vil bidra til effektiv utnyttelse av veien og høyere trafiksikkerhet.

Organisering

Implementerende institusjon er *Ministry of Work*. Gjennomførende institusjon er Victoria Barabara (T) Ltd, og det er inngått kontrakt med Norconsult vedrørende byggeledelse og rådgivning i forbindelse med implementeringen.

Forberedelsesfasen

I Mandat for dialog kommenteres erosjonsproblematikken. I vurderingen av prosjektet vises det til at et uavhengig firma er engasjert av NORAD for å analysere tekniske alternativer for prosjektet. Her diskuteres blant annet erosjon og vannavrenningsteknikker.

I bevilgningsdokumentet diskuteres miljøaspektene ved prosjektet forholdsvis detaljert. Erosjon omtales spesielt. Ellers henviser man til at prosjektet ikke antas å føre til en økt belastning på naturmiljøet, og at området allerede er sterkt preget av menneskelig aktivitet. Prosjektet ble ikke gjenstand for en miljøkonsekvensanalyse, blant annet fordi ambassaden stilte seg tvilende til nødvendigheten av en slik analyse da prosjektet dreier seg om utbedring av en eksisterende vei. Trafiksikkerhet omtales også.

Gjennomføringsfasen

I avtalen står det at ambassaden skal holdes løpende orientert om alle prosjektmøter, og at kvartalsrapporter skal leveres i gjennomføringsfasen. Videre orienterer Norconsult via månedlige framdriftsrapporter. Ambassaden mente disse i dette tilfellet holdt mål som et alternativ til kvartalsrapportene. Miljø nevnes ikke spesielt i disse rapportene.

Avslutning

I ambassadens vurdering av den siste framdriftsrapporten i januar 2000 blir prosjektet vurdert som avsluttet på en tilfredsstillende måte. Det er også gjort en befaring av saksbehandler, som rapporterer at veien ser bra ut, og at myndighetene og brukerne er godt fornøyd. Miljø er ikke omtalt.

4.3.8 Rehabilitering av veistrekningen fra Songwe til Tunduma

Bakgrunn

Dette prosjektet omfatter full rehabilitering og utbedring av en eksisterende veistrekning på ca. 70 km

mellom Songwe og Tunduma i Mbeya-distriktet. Denne strekningen er en del av hovedveien som går fra Dar-es-Salaam og inn i Zambia. Veien er av stor betydning for ferdsel og handel mellom Øst-Afrika og det sørlige Afrika, og særlig mellom Tanzania og Zambia. Avtalen om 167 millioner kroner i bistand til dette prosjektet ble formelt inngått 13. august 2001 mellom NORAD og myndighetene i Tanzania.

Organisering

Ministry of Works (MoW) har gjennomføringsansvar for prosjektet, og utøvende organ er TANROADS. Norconsult er byggeleder, mens selve rehabiliteringsarbeidet utføres av et kinesisk firma.

Forberedelsesfasen

I august 1996 ble kontrakt inngått mellom MoW og Norconsult om gjennomføring av miljøundersøkelser som en integrert del av en design- og gjennomførbarhetsstudie (*design and feasibility study*). Oppdragsbeskrivelsen, som var godkjent av både MoW og NORAD, pålegger konsulenten å anbefale egnede løsninger for å minimere uønskede miljøvirkninger som følge av prosjektet (både i design og selve anleggsarbeidene), og å basere arbeidet på tanzanianske og internasjonalt anerkjente kriterier.

Miljøkonsekvensanalysen ble utført på forsommeren 1997 og ble senere integrert i Norconsults design- og gjennomførbarhetsstudie. Det ble i studien gjort rede for hvilke av miljøkonsekvensanalysens anbefalinger som ble tatt inn i selve prosjektets design. Miljøkonsekvensanalysen vektlegger trafiksikkerhet som den mest betydelige miljøkonsekvensen. I tillegg trekker rapporten fram faren for forurensning av landsbyers vannkilder dersom det oppstår erosjonsskader under eller etter konstruksjonsfasen av prosjektet, unødvendige inngrep i forbindelse med uttak av fyllmasse og håndteringen av flyttingen av husstander i Tunduma. For alle disse og flere andre områder anbefaler miljøkonsekvensanalysen konkrete oppfølgingstiltak. Rapporten er spesielt opptatt av å sikre at lokalbefolkningens behov og ønsker blir hørt, ikke minst på trafiksikkerhetsområdet.

I vurderingen av miljøkonsekvensanalysen påpeker NORAD at man ser på prosjektet som et eksempel på god saksbehandling, da miljøkonsekvensene er utredet allerede på mandatstadiet, og at analysen er relativt ambisiøs og mer omfattende enn hva som ville ha vært kravet i Norge på tilsvarende nivå.

Miljøkonsekvensanalysens anbefalinger ble i store trekk reflektert i den øvrige design- og gjennomførbarhetsstudien og i prosjektavtalen mellom NORAD og MoW. For eksempel understreket NORAD høsten 1999 at MoW, Norconsult og ambassaden måtte vurdere anbefalingene fra miljøkonsekvensanalysen og sørge for at forslagene ble innarbeidet i anbudsrapporter og rapportering. NORAD un-

derstreknet også viktigheten av å involvere lokalbefolkningen både på planstadiet og under utbyggingen. I designstudien blir alle forhold som miljøkonsekvensanalysen hadde omtalt, gjennomgått og innarbeidet i programmet. Dette gjelder blant annet erosjon, drenering og trafikksikkerhetstiltak. I samtaler med representanter for NORAD, MoW, TanRoads og Norconsult ble det uttrykt at både NORAD og MoW ønsket at det skulle utføres en solid miljøfaglig jobb i prosjektet. I MoW ble det understreket at de i de senere år har etablert en standard tilnærming for miljøkonsekvensanalyse i veisektoren, og at denne tilnærmingen er i tråd med internasjonale retningslinjer. Dette har skjedd selv om Tanzania fortsatt mangler en lov på dette feltet. Opplysningene fra MoW ble bekreftet i samtaler med representanten for TANROADS i Mbeya. Det kan i den sammenheng nevnes at den ansvarlige for TANROADS på prosjektet hevdet overfor Riksrevisjonen at de aller fleste av miljøkonsekvensanalysens anbefalinger ville blitt tatt inn i designstudien uansett, uavhengig av miljøkonsekvensanalysen. Det samme ble sagt i MoW i Dar-es-Salaam og av Norconsult der. Det ble bedyret at det for det meste dreide seg om etablert sunn fornuft (*sound engineering practice*).

Gjennomføring

Miljøkonsekvensanalysen er fulgt opp i anbuds- og kontraktsdokumentasjonen utstedt av MoW til entreprenør for prosjektet. Norconsult, som byggeleder for prosjektet, har hovedansvaret for at entreprenøren i praksis følger opp forpliktelsene i kontrakts-spesifikasjonene. Videre ble både miljø- og veisikkerhetsproblematikken en del av oppdragsbeskrivelsen for en konsulent som på oppdrag fra NORAD skulle overvåke gjennomføringen av prosjektet. Det framgår av denne beskrivelsen at miljøaspekter og andre momenter som konsulentent fant viktig, skulle følges opp, og det ble lagt fram en foreløpig plan om tre prosjektbesøk. Første besøk fant sted i august 2001.

Selve arbeidet med å utbedre veien er ikke påbegynt ennå. Det kan imidlertid nevnes at prosjektorrådet ble besøkt i oktober 2001, og Riksrevisjonen ble vist veistrekningen samt området der fyllmassen skal tas fra, av TANROADS stedlige representant. Videre framgår det av en rapport utarbeidet av den uavhengige konsulentent i august 2001 at miljø er et sentralt anliggende for NORAD. Rapporten konkluderer med at miljøaspektene er godt ivaretatt i prosjektdokumentene, og at de vil bli fulgt opp ytterligere ved neste besøk.

4.4 SRI LANKA

Det bilaterale samarbeidet mellom Norge og Sri Lanka har fra starten av vært konsentrert rundt store og langsiktige integrerte distriktsutviklingsprogrammer (Integrated Rural Development Programme,

IRDP). Selv om dette er programorienterte aktiviteter, vurderer ambassaden dette som prosjektbistand og ikke som sektorprogrammer.⁶⁰ Distriktsutviklingsprogrammene, per 1996 var det 16, har siden 1970-årene dekket til sammen 15 fylker og har blitt finansiert av en rekke givere, blant annet Norge, Sverige, Finland, Tyskland og multilaterale organisasjoner som UNICEF, den asiatiske utviklingsbanken og Verdensbanken.⁶¹

Programmene er tverrsektorielle og dekker aktiviteter som utdanning, helse og sanitær, vanningsanlegg, veibygging, låneordninger og opplæring. Målet er å gi befolkningsgrupper på landsbygda tilgang til tjenester og bedre deres levestandard. I 1990-årene har de srilankiske myndighetene ønsket å konsentrere aktivitetene mer om økonomisk utvikling og sysselsetting. Dette skyldes både at det ikke var oppnådd tilfredsstillende resultater på disse områdene, og at Sri Lanka også etter hvert innførte et eget landsdekkende fattigdomsreduksjonsprogram (*Sa-murdhi*). Den nye programmodellen har fått navnet *Regional Economical Advancement Programme (REAP)*. NORAD har de siste 20 årene støttet programmer i tre distrikter: Hambantota, Moneragula og Batticaloa. Hambantota er avsluttet. I de to siste har det blitt foretatt en omlegging fra IRDP til REAP.

Ambassaden uttrykker at de er kjent med NORADs retningslinjer for integrering av miljøhensyn, og disse blir brukt i alle relevante prosjekter. Prosjekter som skal bidra til fred og forsoning og bedring av menneskerettigheter, vurderer ambassaden som ikke relevante. Det er ingen praksis med å henvise til disse retningslinjene (heftene) når det blir gjort en vurdering av miljøhensyn og «hakket av» for dette. Ambassaden understreker betydningen av at myndighetene i Sri Lanka selv utarbeider retningslinjer for miljø og utreder miljøkonsekvensene i prosjekter som ønskes finansiert fra Norge, i tråd med ønsket om mottakeransvar. Det har blitt foretatt en arkivgjennomgang av alle tre programmene, mens ytterligere to tiltak knyttet til et garveri og boligbygging for teplantasjearbeidere også har blitt gjenstand for et feltbesøk.

4.4.1 Hambantota Integrated Rural Development Programme (HIRDEP)

Bakgrunn

Den første avtalen om støtte til distriktsutviklingsprogram i Hambantota ble undertegnet i 1979, og fram til 1994 støttet Norge programmet med 185 millioner. En evaluering av programmet ble gjennomført i 1991 og konkluderte med at programmet i

⁶⁰ Ambassaden i Colombo: Virksomhetsplan for 2001. Side 16.

⁶¹ Kilde: Ministry of Plan Implementation, Ethnic Affairs and National Integration: Some thoughts for a regional rural economic advancement programme. A concept paper. 03.12.1996.

overveiende grad hadde vært vellykket. Små irrigasjonsanlegg, kystfiskeri og økt tilgang til drikkevann, utdanning og helsetjenester framheves spesielt.

Den siste avtalen ble undertegnet i desember 1994 med en bevilgning på 40 millioner kroner for perioden 1995–1999. I tillegg til NORAD bidrar den srilankiske regjeringen med midler. Målet er å bidra til en bærekraftig økonomisk og sosial utvikling i Hambantota på en slik måte at strukturer og prosesser blir ivarettatt etter at NORADs støtte tar slutt. Vanningsanlegg, institusjonsutvikling, bosetting og landsbyutvikling er de sektorene som er tildelt mest midler med til sammen 70 %. Miljø står oppført med 2,5 % av totalrammen. Disse prosjektene omfatter skogplanting, skogforvaltning og utdanning.

Organisering

Ansvarlig gjennomfører er *Ministry of Finance, Planning, Ethnic Affairs and National Integration*. NORAD og ministeriet har gjennomført årlige møter for å ha en gjennomgang av programmet, vurdere prioriteringer som er gjort, og godkjenne prosjekter, arbeidsplaner og budsjett for kommende år. Ambassaden orienterte NORAD i 1995 om at de har fra-skrevet seg retten til full deltakelse i vurdering og godkjenning av prosjektdokumenter. Deres deltakelse er begrenset til å gi prinsipiell godkjenning av prosjektskisser på det årlige møtet. Samme år bad ambassaden srilankiske myndigheter om at rapportering skal være på programnivå og ikke på hver enkelt prosjektaktivitet.

Forberedelsesfasen

I NORADs vurdering av tiltaket refereres det til at miljø skal ha samme prioritet som i tidligere avtaler, men at i stedet for å investere i nye prosjekter skal miljøhensyn integreres i alle relevante aktiviteter. Det understrekes at dette må nedfelles i prosjektdokumentet. Omtalen av miljø i planleggingsdokumentene rapporteres ellers å være tilfredsstillende uten at dette er nærmere begrunnet.

I bevilgningsdokumentet understrekes det at miljøhensyn som en overordnet målsetting for norsk bistand skal gis vekt i siste avtaleperiode av programmet, og at miljøhensyn skal integreres i alle relevante aktiviteter.

Gjennomføring

Gjennomgangen av dokumentene fra årlige møter i perioden 1993–1999⁶² viser at behandling av nye prosjekter har inkludert aktiviteter som rekeoppdrett, fiske, husdyrbruk, jordbruk og vanningsanlegg.

Det framgår ikke av noen dokumenter hvorvidt miljøhensyn er integrert eller ikke. Prosjektpresentasjonene viser at det skal gjøres rede for bærekraft etter inndelingen: aktive, institusjonell og sosial bærekraft. Det er ingen egen kategori for miljø. Fra 1997 startet utfasingen av programmet. Målene inkluderer blant annet å utvikle lokale ressurser på en økologisk bærekraftig måte. Det er ingen referanser til miljø i dokumentene i denne fasen heller.

Avslutning

Resultatene fra programmet framgår av en rapport fra 1997. Blant de resultatene som har medført ny infrastruktur, er 32 000 latriner, 25 nye vanningsanlegg, 260 rehabiliterte vanningsanlegg, over 30 000 åkerlapper for ulike jordbruksprosjekter, 36 større veier, 409 bygdeveier, 145 skolebygninger og 80 bibliotek. Det framgår heller ikke av denne rapporten om det er tatt høyde for miljøhensyn i prosjektene.

Dokumentasjonen gjennom hele perioden er omfattende og legger stor vekt på institusjonell bærekraft. I en rapport fra 1998 skrevet av en ekstern konsulent får NORAD skryt for sitt bidrag til HIRDEP (og MONDEP), og rapporten konkluderer med at den norske «hands off»-tilnærmingen gir stort srilankisk eierskap over programmene.

Programmet er planlagt evaluert, men i oppdragsbeskrivelsen fra 2000 er det ingen referanser til miljø.

4.4.2 Moneragala Integrated Rural Development Programme (MONDEP)

Bakgrunn

Moneragala er et jordbruksområde sørøst i Sri Lanka i provinsen Uva. Norge inngikk den første avtalen med srilankiske myndigheter om støtte til distriktsutviklingsprogrammet MONDEP i 1984. Fram til 1995 ble til sammen 108 millioner kroner bevilget til dette programmet gjennom denne avtalen og en tilleggsavtale fra 1989. En evaluering av programmet i 1994–95 anbefalte en fortsettelse på samme nivå, men med noen endringer i tilnærming og strategi.⁶³ Programmets første fase finansierte mer enn 200 prosjekter. Evalueringen anbefalte å kutte ned på antall prosjekter i fase 2. Så mange som 72 var ikke fullført ved den første fasens slutt. Avtalen for nåværende fase ble inngått 5. desember 1996 med total ramme på 60 millioner kroner i perioden 1997–2003.

Målet for programmet er en betydelig økning i økonomiske muligheter og bedre levestandard for befolkningen generelt og for utsatte grupper og individer spesielt. I tillegg er det et mål å sikre at inn-

⁶² Mandat for årlig møte, referat fra årlig møte og prosjektskisser som er oversendt ambassaden.

⁶³ Kilde: Michael York Smith: Appraisal Report. LKA 015 – MONDEP. Request for a second phase. Colombo. 12.02.1996.

byggerne i målgruppeområdene har fått tilgang til grunnleggende offentlige tjenester. Blant de forventede resultatene som er listet opp, er styrkede lokale institusjoner, bedre systemer for å styrke kapasiteten i privat sektor og innføring av prosedyrer for lokal deltakelse.

I omleggingen av MONDEP fra IRDP til REAP i 2001 legger srilankiske myndigheter i strategien stor vekt på distriktets økologiske sider med tre ulike klimatiske soner og mye tilgjengelig areal og spredt bosetting.⁶⁴ Målsettingen for den nye programprofilen inkluderer å posisjonere Moneragala som den «mest økologiske regionen i Sør-Asia ved miljøvennlige (*eco-friendly*) investeringer i landbruk og industri». Regionens komparative fortrinn ligger ifølge strategien i størrelse, lav befolkningstetthet og økologisk variasjon. Av foreslåtte tiltak er produksjon av pesticidfrie landbruksvarer, damanlegg med innlandsfiske, økoturisme, etablering av økoparker og treplanting. NORAD har i sin kommentar til planen vært kritisk til realismen i planene, men støtter intensjonen bak.

Organisering

Den srilankiske regjeringen er ansvarlig gjennomfører gjennom Ministry of Plan Implementation og det underliggende regionkontor. Et prosjektkontor er ansvarlig for å kvalitetssikre, koordinere og rapportere om alle aktiviteter som blir satt i gang under programmet. Årlige arbeidsplaner skal sendes ministeriet og ambassaden for godkjenning. Ambassaden skal ha mulighet til å konsultere NORAD i Oslo før godkjenning blir gitt når dette er nødvendig. Utover dette vil NORADs rolle være konsentrert om oppfølging i forbindelse med årlige møter.

Forberedelsesfasen

I referatet fra Bevilgningsutvalget i 1996⁶⁵ blir det slått fast at «ivaretagelse av miljøhensyn vil fortsatt være en forutsetning for godkjenning av enkelttiltak». Bevilgningsdokumentet omtaler miljø og sier at miljøhensyn skal bli ivaretatt i utformingen, vurderingen, gjennomføringen og overvåkingen av alle relevante aktiviteter. Programmet er ikke involvert i aktiviteter med høy miljørisiko, ifølge dokumentet. Ambassaden tilfører også øremerkede midler til miljøtiltak i distriktet.

Gjennomføring

Forutsetningen om ivaretagelsen av miljøhensyn er ikke nedfelt i avtalen eller referert til i de gjennomgåtte dokumentene fra de avtalefestede årlige møte-

ne. I dokumentasjonen for mandat og referat fra årlige møter i perioden 1997–2001 er ikke miljøhensyn omtalt fra ambassadens eller den srilankiske regjeringens side verken på plan- eller rapportsidene.

Prosjektene er i dokumentasjonen gruppert i for eksempel opplæring, planlegging og studier og prosjekter for områdeutvikling. Det er en egen kategori kalt landbruk og miljø og en for lån og inntektsbringende tiltak.

I gjennomgangen av prosjekter som er presentert for ambassaden for årene 1998–2000 (10 nye hvert år, i tillegg til 30–40 pågående), er mange rettet inn mot inntektsbringende tiltak og opplæring særlig i tilknytning til landbruk. Dette inkluderer også prosjekter med utbedring av vanningsanlegg og dyrket mark og husbygging. Det går ikke fram av dokumentasjonen hvor stort omfang det er på hvert prosjekt i forhold til målgruppen. Beløpsmessig er det ca. 10 millioner kroner årlig. Det er ingen henvisninger til om det er gjort vurderinger av miljøhensyn.

Rapportene for 1999 og 2000 beskriver ferdigstilling av prosjekter med skogplanting, vanningsanlegg, bygging av offentlige bygninger, bolighus, toaletter og latriner (30–200 for hver landsby), veier, nye jordbruksarealer, fiskedammer, brønner og husdyrhold. I tillegg kommer opplæring, institusjonsbygging, utdanning etc.

Flere av prosjektene rapporteres å ha hatt gunstig effekt på sanitærforhold, erosjon, rent vann og andre positive miljøeffekter. Det er ingen henvisninger til vurderinger av miljøhensyn i prosjektene som gjelder vanning, jordbruk eller husbygging.

Bemerkningene er stort sett knyttet til manglende framdrift og avslutning av prosjekter og særlig da når det gjelder mangel på kompetanse og stor gjennomtrekk av personell, noe som er presentert som et særlig stort problem for denne regionen.

4.4.3 Development and Rehabilitation Programme for Batticaloa District (DERBA)

Bakgrunn

Batticaloa er et distrikt øst i Sri Lanka, som i årene med væpnet konflikt har vært preget av mye uro. Konflikten har forårsaket store miljøproblemer knyttet til avskoging og begrenset tilgang til kyst- og laguneområdene, som er distriktets viktigste ressurskilder ved siden av risdyrking. En avtale mellom Sri Lanka og Norge ble undertegnet i 1997, med en total ramme på 60 millioner kroner over 6 år. Den etterfulgte en tidligere avtale om et distriktsutviklingsprogram (BIRRP) i samme område i perioden 1989–97 på til sammen 69 millioner kroner.

Målet for det nye programmet har vært å starte en bærekraftig utviklingsprosess i området som øker levestandarden til befolkningen. De viktigste komponentene i programmet er gjenoppbygging etter krigshandlinger, landsbyutvikling, økonomisk infra-

⁶⁴ The Ministry of Plan Implementation and Parliamentary Affairs: Reformulation of MONDEP into Regional Economic Advancement Programme (REAP). Final report. Colombo Mai 2001.

⁶⁵ BD/ BU 25/96.

struktur (irrigasjon, veier og bruer), utvikling av produktiv sektor (landbruk, fisk, skogbruk, småindustri og miljø) og inntektsbringende tiltak. Målene skal oppnås uten forringelse av miljøet, ifølge avtalen.

Organisering

Programmet er organisert med Ministry of Planning som ansvarlig, men med delegert myndighet til North-East Provincial Council og prosjektkontoret lokalisert i Batticaloa. Prosjektforslagene skal ifølge planene starte på landsbynivå og via underkontorer og prosjektkontoret bli behandlet av provinsmyndigheter og årlige møter med NORAD før endelig godkjenning. Godkjenningen skjer hos det ansvarlige departementet i Sri Lanka og skal kun sendes NORAD til orientering.

Forberedelsesfasen

I vurderingen av prosjektdokumentet forut for avtaleinngåelsen⁶⁶ understreker ambassaden at aktivitetene krever en integrert miljøtilnærming. Blant tiltakene i programmet er ferdigstillingen av en plan for lagunen i distriktet og å lage en strategisk overordnet miljøplan⁶⁷ for Batticaloa tidlig i prosjektsyklusen. Denne skal også inneholde en handlingsplan for de spørsmålene som krever en umiddelbar oppfølging, ifølge dokumentet fra ambassaden. Det understrekes også at det vil være obligatorisk å gjennomføre miljøkonsekvensanalyser av komponentene i programmet etter nærmere angitte retningslinjer. Det er ikke oppgitt om det stilles ulike krav til gjenoppbyggings- og utviklingstiltakene.

Fagavdelingen i NORAD har vært konsultert underveis og anbefalte at prosjektdokumentet for DERBA skulle inneholde et krav om at hver komponent skulle vurderes for miljøkonsekvenser. I rapporten bekrefter ambassaden at departementet senere har innarbeidet dette på en tilfredsstillende måte.

I bevilgningsdokumentet fra 20. juni 1997 blir det understreket at miljø skal integreres løpende i programmet, og at en miljøplan for Batticaloa skal utarbeides. Dokumentet bekrefter også at endelige prosjektdokumenter skal legges fram for NORAD til orientering, men at prosjektforslag skal legges fram som prosjektskisser for godkjenning på årlige møter. NORADs kontrollfunksjon skal ivaretas dels ved godkjenning av prosjektskissene, dels som etterkontroll gjennom den rapporteringen som presenteres i det årlige møtet. Dette er også nedfelt i avtalen.⁶⁸

Retningslinjer for utarbeidelse av prosjektdokumenter under programmet med en sjekklister for miljøvurderinger er senere samme år sendt fra program-

mets srilankiske ledelse til prosjektkontoret i Batticaloa som har ansvar for gjenoppbyggingsdelen. Sjekklister for miljø tar utgangspunkt i NORADs grovanalysehefte for by- og tettstedsutvikling og foreslår at følgende forhold vurderes i både gjenoppbyggings- og utviklingstiltak: vannforurensning, luftforurensning, kystforurensning, forringelse av jord og landområder, avfall, grunnvann, flora og fauna, våtland, helse, flytting av folkegrupper, kulturminner, landskap og trafikk tetthet.

Gjennomføring

I en gjennomgang av dokumentene for ambassadens vurdering av prosjekter og oppfølging av DERBA for perioden 1997–2001 ble det ikke funnet noen referanser til miljø.⁶⁹ Den omtalte miljøplanen for Batticaloa er heller ikke nevnt. Arbeidsplanene er presentert for ambassaden i tråd med avtalen. Innledningsvis viser programledelsen til at alle prosjektforslag er vurdert og godkjent av de respektive myndigheter og oppfyller de krav som er stilt. Dette er ikke nærmere beskrevet. I beskrivelsen av distriktet blir forringelsen av naturmiljøet tillagt stor vekt, både for den omtalte lagunen og problemet med avskoging i forbindelse med krigshandlingene.

De prosjektskissene som er framlagt for ambassaden, inkluderer rehabilitering av vanningsanlegg (irrigasjon) for rismarker, husbygging, vann og sanitær, jordbruk og brønngraving.⁷⁰ Miljø er ikke nevnt i begrunnelsene for noen av prosjektene. Ambassaden har senere mottatt det srilankiske ministeriets egne vurderinger, hvor miljø er omtalt på en positiv måte i forbindelse med vanningsanleggene som fører til en bedre utnyttelse av vannet. Ellers er det ingen kommentarer til miljø. Ambassaden har også fått tilsendt referat fra prosjektmøter der status for prosjektene er omtalt og rapportert for 1998. Miljø er ikke omtalt i disse dokumentene.

Alle prosjektene er presentert etter en mal og har et eget punkt for bærekraft. Her skal institusjonell, økonomisk, miljømessig og sosiokulturell bærekraft omtales. Det er i overveiende grad institusjonell og økonomisk bærekraft som blir omtalt.

Ambassaden opplyser selv at det er vanskelig å kontrollere om retningslinjene om miljø faktisk blir fulgt innenfor hver komponent, siden dette er srilankiske myndigheters ansvar i forbindelse med godkjenning av prosjektforslagene. En viss kontroll kan imidlertid utøves ved hjelp av feltbesøk og dialogen med mottaker. Dokumentasjonen gir indikasjoner på at ambassaden har konsentrert denne kontrollen omkring andre (og vesentlige) spørsmål. Hele tiltaket

⁶⁶ Appropriation Document. LKA – (DERBA). Ambassaden i Colombo. Godkjent av NORADs direktør 16. juni 1997.

⁶⁷ «A strategic plan for overall environmental development in Batticaloa».

⁶⁸ Av 10. oktober 1997.

⁶⁹ Mandat for dialog eller referat fra årlig møte for DERBA for 1998, 1999, 2000 og 2001.

⁷⁰ Det er ikke helt samsvar mellom prosjektideene i arbeidsplanen og den gjengitte oversikten i referatet fra årlig møte. Det er derfor mulig at ikke alle prosjekter har kommet med og er gjennomgått.

blir imidlertid rapportert med miljø som delmål i OECD/DAC-statistikken.

4.4.4 Bedre levekår for plantasjearbeidere

Bakgrunn

Teplantasjene rekrutterte i kolonitiden arbeidskraften blant indiske tamiler som tradisjonelt har bodd inne på det plantasjeområdet de har tilhørt. De har hatt svært liten kontakt med det srilankiske samfunnet og begrensede rettigheter som srilankiske borgere. Tradisjonelt har arbeiderne bodd i brakker, det vil si svært enkle boliger i bosettinger som ofte er isolert fra landsbyer, byer og andre landsbygdsamfunn, og som er eid av plantasjeselskapene.

Srilankiske myndigheter har ønsket å fremme bosettinger med individuelt eide boliger og der folk kan arbeide på plantasjene eller andre steder i tråd med deres kompetanse og preferanser. I 1992 etablerte myndighetene sammen med arbeidsgivere og fagforeninger en tresidig organisasjon: *Plantation Housing & Social Welfare Trust* (PHSWT), med mandat til å forbedre livskvaliteten for plantasjearbeiderne og deres familier gjennom bedre boliger, velferd og helse. I 1997 ble et mer omfattende program under navnet *Plantation Development Support Programme* – PDSP etablert. Budsjettet er på ca. 260 millioner kroner, og av dette dekker Nederland og Norge halvparten (med 2/3 på Nederland og 1/3 på Norge). Resten er fordelt på lokalsamfunnene selv, teselskapene, banksektoren og regjeringen.

Målene for PDSP er å støtte opprettelsen av bosettinger for plantasjesamfunnene med gode bolig- og leveforhold, bedre helsetilstanden i plantasjesamfunnet og bedre arbeidsforholdene og relasjonene mellom plantasjeeierne og plantasjearbeiderne. Nybygging og rehabilitering av boliger utgjør den største utgiftskomponenten i programmet.

Organisering

Ministeriet for offentlig administrasjon, indre anliggender og plantasjeindustriene er ansvarlig myndighet. Den tresidige organisasjonen PHSWT er gjennomfører for programmet.

Forberedelsesfasen

Miljø er ikke omtalt i de opprinnelige forslagene til programmet. Eneste unntak er i et prosjektforslag til et av de tidligere velferdsprogrammene (*Social Welfare Programme III*) som ambassaden vurderte i mars 1997. Der har det srilankiske planleggingsdepartementet en sjekkliste for miljøhensyn (*Environmental Check List*). Ulike typer mulige miljøvirkninger, samt hvorvidt prosjektet har positive, negative eller ingen virkninger innenfor disse kategoriene, listes her i en tabell. Bortsett fra vannforurensning (positiv virkning av prosjektet på grunn av latriner) og helsevirkninger på befolkningen (positive) blir

prosjektet vurdert til ikke å ha noen innvirkning på naturmiljøet. PHSWT opplyste at en miljøkonsekvensanalyse ikke har vært påkrevd for dette prosjektet fra myndighetenes side. Alle planer har måttet godkjennes av de rette instanser, men noen formell analyse har ikke blitt utført. Heller ikke fra teselskapenes eller PHSWTs side har det vært foretatt egne miljøvurderinger i forbindelse med programmet.

I NORADs vurdering av programforslaget fra oktober 1997 heter det at prosjektet, siden det dreier seg om sosial, menneskelig og institusjonell utvikling, ikke har noen spesiell virkning på naturmiljøet. Det sies imidlertid å ha innebygd flere miljøvennlige aktiviteter, som forbedrede vedovner og helseopplysningstjenester. Utover dette er det ingen omtale eller vurdering av miljøkonsekvensene fra NORADs eller ambassadens side. I samtaler på ambassaden blir dette bekreftet: Miljøvurderinger har ikke kommet opp som tema i forbindelse med dette prosjektet.

Gjennomføring

Det er ingen omtale av miljø i dokumentasjonen fra gjennomføringsfasen. Høsten 2001 ble en midtveisgjennomgang foretatt. Den påpeker at plantasjeselskapene ikke har utarbeidet bosettingsplaner slik avtalen var, om hvordan og hvor plantasjearbeiderne kunne huses på plantasjen, hva slags fysiske tjenester de trengte, og hvem som skulle levere disse tjenestene. Som en følge av dette gror det opp bosettinger uten koordinering eller konsistens. Programmet har kommet med et forslag til et forbedret system for planlegging.

Undersøkelsen har ikke funnet noen indikasjoner på miljøforringelse som følge av prosjektet. Gjennomførende institusjon har tatt hensyn til anbefalingene fra midtveisgjennomgangen i den videre virksomheten.

4.4.5 Garveriindustri i Hambantota

Bakgrunn

Garveriindustrien i Sri Lanka har tradisjonelt vært lokalisert rundt i boligområder i hovedstaden Colombo. Miljøproblemene er store i form av lukt, kjemisk forurensning av vann og mye fast avfall. Miljødirektoratet (*Central Environmental Authority* – CEA) har foreløpig frosset aktiviteten i garveriene i Colombo på 1991-nivå, nettopp på grunn av alle miljøproblemene som er forbundet med virksomheten.

Myndighetene ønsker å løse miljøproblemene i Colombo ved å flytte garveriene til et felles område i Hambantota. 14 av i alt 17 garverier er antatt å ville flytte dit. Som en del av dette skal det bygges et felles renseanlegg for alle garveriene i det nye området.

Blant målene for prosjektet nevnes økt produksjonskapasitet til lærindustrien på grunn av miljø-

lisenser som gjør at man kan vokse ut fra det begrensede 1991-nivået, økte sysselsettingsmuligheter i Hambantota og økt eksportvolum for landet. Avtalen med regjeringen i Sri Lanka er datert 7. desember 1998.

NORAD støtter rensaneanleggskomponenten. Undersøkelsen har imidlertid tatt for seg miljøaspektene ved hele prosjektet og ikke bare den komponenten som NORAD finansierer. Undersøkelsen omfatter et feltbesøk.

Organisering

Prosjektet styres i hovedsak av tre aktører: FN-organisasjonene UNDP og UNIDO og ministeriet for konstitusjonelle saker og industriell utvikling (MCA&ID). UNDP er hovedsponsor, mens UNIDO og ministeriet står for selve gjennomføringen. Regjeringen i Sri Lanka og garverienes forening (SLAT) bidrar også finansielt til prosjektet. UNDP, UNIDO og MCA&ID skal ha et årlig (*tripartite*) møte. Til det første møtet i november 2000 var også NORAD invitert.

Forberedelsesfasen

Miljøkonsekvensanalysen ble utarbeidet av et argentinsk konsulentselskap i juni 1996 og dannet grunnlaget for CEAs godkjenning av prosjektet. Den stilte blant annet krav til utslippene av avløpsvannet, men først på et senere tidspunkt ble det gått inn for å bygge det felles rensaneanlegget som NORAD nå delfinansierer.

Miljøkonsekvensanalysen gir innledningsvis en oversikt over de lover og regler som kan komme til anvendelse på prosjektet i tillegg til CEAs krav. Deretter redegjør den for prosjektet og drøfter både alternative lokaliseringer og alternative løsninger for de ulike funksjonene. I et eget kapittel gir analysen en oversikt over miljøtilstanden innenfor og omkring prosjektområdet. Spesielt vies vannforsyningen og avløpsvannet stor oppmerksomhet, men befolkningen og sosioøkonomiske forhold drøftes også. I et annet kapittel drøftes prosjektets antatte virkninger på miljøet og mulige avbøtende tiltak. Kapitlet beskriver også et opplegg for et overvåkningsprogram, både for byggefasen og for den daglige driften. Analysen avsluttes med en finansiell analyse av de miljøtiltakene som er drøftet, og med en oppsummering av anbefalingene.

Miljøanalysen peker på at garverier er kjent for vond lukt og forurenset avløpsvann. Derfor vil prosjektet kunne få betydelige konsekvenser for vannmiljøet i området. Men med de rette tiltakene og god kontroll med dem er konklusjonen at uheldige miljøvirkninger kan bli holdt på et minimum, samtidig som prosjektet vil gi store fordeler for den lokale befolkningen. Tiltakene det vises til, dreier seg først og fremst om gjenvinning av krom og rensing av avløpsvannet. For å redusere problemene med lukt anbefales

det å plante trær rundt hele komplekset. Miljøkonsekvensanalysen anbefaler bruk av miljøvennlig teknikker i anleggsfasen og legger spesielt vekt på kontroll med avrenning og sedimentering. I tillegg til tiltak for avløpsvannet vies det faste avfallet stor oppmerksomhet (det meste vil bli omdannet til salgbare produkter). Den eneste akseptable vannkilden er ifølge miljøkonsekvensanalysen en nærliggende brakkvannslagune (Kalmatya-lagunen) der det er påvist 41 arter fisk og 38 arter krypdyr. Området ble i 1939 erklært for fuglereservat. Det ble opplyst at myndighetene behandlet dette temaet tidlig i prosessen. CEA stiller krav til hvilken vannmengde som kan føres ut, og til lokaliseringen av vanninntakene. Kjemikeren som er ansatt på prosjektet, tar allerede nå prøver av vannkvaliteten i lagunen og av grunnen i omegnen, for å kunne dokumentere nåværende kvalitet som sammenligningsgrunnlag i tilfelle klager når garverivirksomheten er i gang.

I ambassadens vurdering av garveriprojektet (ved eksternt konsulent) gjennomgås både hovedtrekkene i prosjektet og de tekniske detaljene i opplegget for rensaneanlegget. Miljøvurderingene er imidlertid avgrenset til de tekniske spørsmålene som er behandlet i prosjektdokumentet, og rapporten gjør det klart at den ikke drøfter alle miljøvirkningene knyttet til garverivirksomhet eller til driften av et rensaneanlegg. Konklusjonene er positive, men det pekes på en del spesifikasjoner som må vurderes nærmere. Ambassaden ba derfor Finans- og planleggingsministeriet om et møte for å drøfte disse spesifikasjonene nærmere. I et brev av 23 oktober 1998 gav ministeriet et svar basert på en ekspertvurdering utført av UNIDO.

Bevilgningsdokumentet fra november 1998 peker på at prosjektet vil beskytte miljøet, samtidig som det åpner for vekst i lærindustrien og vil bidra til å øke sysselsetting og inntekter. I selve avtalen med regjeringen i Sri Lanka, datert 7. desember 1998, gjentas en lignende formulering som den eneste eksplisitte omtalen av miljøet.

Det lokale handelskammeret (*Chamber of Commerce (CC)*) i Hambantota opplyste at lokalsamfunnet har vært engasjert i prosjektutviklingen⁷¹: Da ideen om garveriet først ble lansert, var motstanden relativt stor, særlig blant fiskerne, som fryktet at fisket ville lide som følge av forurenset avløpsvann. For å forklare de positive konsekvensene av prosjektet og informere om hvordan de negative følgene skulle håndteres, arrangerte handelskammeret et seminar i 1998, og et nytt var under planlegging. Handelskammeret fungerer dessuten som mellomledd mellom lokalbefolkningen og prosjektledelsen for å behandle klager. Det er ikke lenger nevneverdig lo-

⁷¹ Chamber of Commerce er en organisasjon som er initiert av regjeringen og utenlandske givere for å fremme næringsutviklingen i distriktet. Den finansieres gjennom tjenesteyting til prosjekter.

kal motstand mot prosjektet. Det ble videre påpekt at de lokale myndighetene finner det i sin egen interesse å ivareta naturmiljøet, da økoturisme er viktig for området.

Det er ikke gjort vurderinger av behovet for en reguleringsplan for området rundt garveriene. Prosjektledelsen uttrykte bekymring for at det kan komme boliger eller mindre virksomheter på nabotomten, og at det så kan føre til klager om lukt eller lignende. Ambassaden opplyste at deres vurdering var at de anslåtte 200–300 tilflyttede arbeidstakere ikke ville bety så mye at det skulle tilsi egne tiltak. Den ser bort fra muligheten for at lokal arbeidskraft og mindre virksomheter vil søke å etablere seg nærmere prosjektet. Ambassaden peker også på at NORAD har støttet arbeidet med en overordnet miljøplan for hele området, og at Sri Lanka har lover og regler som gjør det mulig å styre arealbruken. Derfor mener ambassaden at det må være myndighetenes ansvar å håndheve disse reglene.

Gjennomføring

Arbeidet ble startet opp høsten 2001. I samtaler med prosjektledelsen kom det fram at ministeriet har inngått kontrakt med et uavhengig firma for å styre og kontrollere prosjektet i konstruksjons- og oppbyggingsfasen. I samsvar med miljøkonsekvensanalysen er det tilsatt en egen inspektør for miljøet i byggefasesen som fører en daglig logg og avgir ukentlige rapporter som drøftes på byggemøtene.

Miljøkonsekvensanalysen legger spesiell vekt på tiltak for tilflyttet arbeidskraft under anleggsfasen, blant annet for å beskytte den lokale befolkningen mot smittsomme sykdommer. Prosjektledelsen opplyste imidlertid at nesten all arbeidskraft var rekruttert lokalt. Et program for bedre behandling av rå

hud ligger stille på grunn av mangel på finansiering. Tiltak for å redusere bruken av salt er blant annet vesentlig for å kunne bruke det rensede avfallsvannet til irrigasjon, noe som er forutsetningen på lang sikt.

Miljø er ikke omtalt i referatene fra de årlige rapporteringsmøtene. Institusjonell bærekraft er imidlertid viet stor oppmerksomhet.

4.5 NORADS NYE RETNINGSLINJER FOR INTEGRERING AV MILJØHENSYN

NORAD gav i april 2002 ut en ny manual for utviklingssamarbeid⁷². Denne nye manualen erstatter prosjektsyklusmanualen, som har ligget til grunn for denne undersøkelsen, og skal i likhet med den forrige spesifisere NORADs og mottakers forpliktelser i utviklingssamarbeidet, blant annet når det gjelder integrering av miljøhensyn. De nye retningslinjene legger mer vekt på programsamarbeid, til forskjell fra forrige manual som fokuserte på prosjekter.

Manualen viser innledningsvis til et antall supplerende dokumenter eller håndbøker, på samme måte som den forrige. Til forskjell fra den, viser den nye manualen imidlertid ikke til noen supplerende håndbok for miljøvurderinger. Manualen viser på samme måte som den forrige til sjekklister for seks bærekraftområder, deriblant miljø. Henvisningen til disse sjekklister og anbefalingen om å søke miljøfaglig kompetanse er imidlertid fjernet under Mandat for dialog, men er oppført under vurderingsfasen.

Miljøaspektet er listet opp som et punkt i malen for vurderingsrapporten, mens det er ingen referanser eller opplisting av miljø i beskrivelsen for utarbeidelse av avtaledokumentet eller prosjektsammen- draget som skal legges ved.

⁷² NORAD: *NORADs Development Cooperation Manual (Who does what when)*. 24.01.02.

5 Vurderinger

5.1 INNRETNING PÅ MILJØRETTET BISTAND

Undersøkelsen viser at bevilgningene til miljørettet bistand har ligget på et høyt nivå i perioden 1998 til 2000. I 2000 ble ca. 1,2 milliarder, eller ca. 11 % av bistanden totalt, benyttet til miljørettet bistand. Målt som andel av bistanden totalt innebærer dette en liten nedgang fra 1998. Når det gjelder bistand kanalisert via NORAD, økte imidlertid andelen som er klassifisert som miljørettet, med 7 %-poeng i samme periode. I 2000 ble om lag tre fjerdedeler av den miljørettede bistanden gitt som bilateral bistand via NORAD.

Når det gjelder Norges prioriterte samarbeidsland, mottok Mosambik, Tanzania, Zambia og Etiopia mest (bilateral) bistand totalt i 2000. Sammen med Sri Lanka er det også disse landene som mottar mest bistand klassifisert med miljømål i NORADs prosjektdatabase.

Ved Stortingets behandling av St.meld. nr. 19 (1995–96) ble det nedfelt fire temaer som den miljørettede bistanden skal konsentreres rundt: utvikling av bærekraftige produksjonssystemer, vern og bærekraftig bruk av biologisk mangfold, redusert forurensning av jord, luft og vann, og kulturminnevern og forvaltning av naturmiljøets kulturelle verdier.⁷³ Det lar seg ikke gjøre å fordele den miljørettede bistanden kvantitativt i forhold til de fire prioriterte temaområdene på bakgrunn av informasjonen i NORADs prosjektdatabase alene. NORAD har de senere årene rapportert i forhold til disse temaområdene kun i form av en overordnet deskriptiv beskrivelse. Det er grunn til å spørre hvorvidt rapporteringen av miljørettede bistandstiltak er tilfredsstillende lagt opp.

Undersøkelsen viser at det oppgis brukt mest penger på miljørettet bistand innenfor resultatområdet økonomisk utvikling. Sammen med resultatområdet sosial utvikling er miljørettet bistand her ofte rettet mot sektorer der det er behov for å integrere miljøhensyn i bistandstiltakene for å unngå miljøforringelse. Det har imidlertid ikke her vært mulig å framskaffe en oversikt over hvor stor andel av bistandsmidlene som brukes til å unngå miljøforringelse. Undersøkelsen gir grunn til å konkludere at den overordnede rapporteringen om miljørettet bistand er mangelfull.

5.2 INTEGRERING AV MILJØHENSYN I BISTANDEN

Det er nedfelt i styringsdokumentene på alle nivåer at alle NORAD-finansierte tiltak skal vurderes i forhold til miljømessige konsekvenser. NORADs rolle når det gjelder grad av involvering og oppfølging, må vurderes i forhold til mottakerlandets kapasitet og kontekst, men det norske ansvaret for å kontrollere at miljøhensyn er ivaretatt, står fast.

5.2.1 Forberedelsesfasen

De utvalgte tiltakene i Tanzania og Sri Lanka er innenfor sektorer som tilsier aktsomhet når det gjelder miljøhensyn. NORADs egne retningslinjer for miljøvurderinger i gjeldende periode understreker dette⁷⁴ og vektlegger betydningen av at miljøvurderingene foretas i planleggingsfasene av tiltakene. Undersøkelsen viser at miljø er omtalt i denne fasen i alle tiltakene, men at det er stor variasjon mellom de to landene med hensyn til i hvilken grad miljøvurderinger er synliggjort og begrunnet.

Miljø er omtalt i NORADs dokumenter i forberedelsesfasen i alle de seks tiltakene i Tanzania, og det er blitt gitt begrunnelser for den beslutning som er fattet etter en innledende vurdering på en tilfredsstillende måte.

For de fire tiltakene i Sri Lanka der det ikke ble gjennomført miljøkonsekvensanalyser, det vil si de tre distriktsutviklingsprogrammene og tiltaket for å bedre levekårene for plantasjearbeidere, er miljø lite omtalt i forberedelsesfasen. De innledende vurderingene er begrenset til å sette som en forutsetning at dette må vurderes for de enkelte komponentene. Konkrete miljøvurderinger er ikke synliggjort, og avgjørelsen om ikke å sette i gang ytterligere miljøvurderinger er ikke tilfredsstillende begrunnet. Sett i lys av at aktiviteter som nybygging og rehabilitering av boliger, samt jordbruk og vanningsanlegg, er betydelige komponenter i alle de fire tiltakene, synes NORADs behandling av miljø i forberedelsesfasen for disse fire tiltakene i Sri Lanka mangelfull.

For tiltakene hvor det er blitt gjennomført en miljøkonsekvensanalyse i forberedelsesfasen, garve-

⁷³ Jamfør Innst. S. nr. 229 (1995/96) En verden i endring. Hovedtrekk i norsk politikk overfor utviklingslandene.

⁷⁴ NORAD: Miljøkonsekvensanalyse av bistandsprosjekter. Grovanalysehefter nr. 1 (Jordbruk), nr. 6 (Vannkraftutbygging), nr. 7 (Vannforsyning), nr. 8 (Transport), nr. 9 (Industri og energi) og nr. 12 (By- og tettstedsutvikling). Alle avtaleperiodene som er gjennomgått, har startet opp etter at NORAD utviklet sitt system for miljøvurderinger.

rikomplekset i Sri Lanka og tre av tiltakene i Tanzania, har det vært større oppmerksomhet og grundigere behandling av miljøspørsmål enn for de øvrige tiltakene. To av tiltakene i Tanzania (kraftlinjen fra Mbala til Sumbawanga og rehabiliteringen av veien mellom Songwe og Tunduma) ble i denne undersøkelsen også gjenstand for en nærmere vurdering og feltbesøk, siden de representerer vesentlige investeringer og inngrep i naturen. I begge tiltakene ble miljøkonsekvensene fanget opp på en tilfredsstillende måte, i tråd med retningslinjene for energi- og transporttiltak. Undersøkelsen viser imidlertid at miljøkonsekvensanalysene har enkelte svakheter, hvor den viktigste er at miljøkonsekvensanalysen for kraftlinjetiltaket mangler en vurdering av hva som skal skje med den eksisterende dieselgeneratoren i Sumbawanga. Denne ble da heller ikke en del av tiltaket som NORAD har støttet. Generatoren representerer i dag en reell fare for forurensning av drikkevannet.

Når det gjelder vannkraftanlegget Lower Kihansi i Tanzania, er miljø blitt svært grundig omtalt i forberedelsesfasen. Tiltaket representerer et særtilfelle i undersøkelsen, i den forstand at NORAD ikke var med i de innledende vurderingene før utbyggingen ble vedtatt, og at miljøkonsekvensene ble alvorligere enn først antatt og fikk svært stor oppmerksomhet både i Tanzania og internasjonalt. NORADs krav om en ny miljøkonsekvensanalyse og en grundig behandling av denne før endelig vedtak om støtte ble fattet, er i tråd med retningslinjene for prosjekter i denne størrelsen. Tiltaket representerer selve kjerneproblematikken i avveiningen mellom økonomisk utvikling på den ene siden og bærekraftig utvikling på den andre. Miljøspørsmålene var gjenstand for en grundig vurdering før endelig vedtak om norsk støtte ble fattet, selv om det er indikasjoner på at hensynet til økonomisk utvikling i dette tilfellet veide tyngre enn miljøhensyn. NORADs deltakelse i forberedelsen av avbøtende tiltak må imidlertid kunne betegnes som tilfredsstillende.

5.2.2 Gjennomføringsfasen

Undersøkelsen viser at det er for gjennomføringsfasen av tiltakene er betydelige svakheter i måten NORAD har fulgt opp integreringen av miljøhensyn overfor de samarbeidende institusjoner i mottakerlandet på og hvordan dette er dokumentert.

Tiltak uten miljøkonsekvensanalyser ble ikke fulgt opp i Sri Lanka og ble i Tanzania bare fulgt opp i beskjedne grad. Særlig er det grunn til å sette spørsmålsteget ved ambassadens oppfølging av distriktsutviklingsprogrammet i Batticaloa, både i forhold til områdets sårbarhet og siden det ble utarbeidet retningslinjer for integrering av miljøhensyn til bruk i hver komponent i programmet. Tiltaket blir også rapportert til NORADs database med miljø

som delmål. Likevel er det ingen omtale av miljø i dokumentasjonen fra gjennomføringsfasen.

Undersøkelsen av utvalgte tiltak i Sri Lanka gir klare indikasjoner på at ambassaden oppfatter integreringen av miljøhensyn som en srilankisk oppgave og ikke som del av den norske overvåkningsoppgaven. Dette er i tråd med prinsippet om mottakeransvar, men ikke i tråd med retningslinjene for integrering av miljøhensyn. Enhver vurdering av miljørisiko, også når den antas ikke å være til stede, skal dokumenteres i alle fasene i et tiltak.

Dokumentasjonen fra gjennomføringsfasen av kraftlinjetiltaket i Tanzania (Mbala til Sumbawanga) er også mangelfull og viser få tegn til oppfølging fra NORADs side. Undersøkelsen viser likevel at de ansvarlige for gjennomføringen i stor grad har fulgt opp integreringen av miljøhensyn underveis, og at det har vært en dialog med NORAD om dette, selv om det ikke framgår av skriftlige referater. Mangelen på dokumentasjon gjør imidlertid at det ikke er mulig å få denne informasjonen uten å oppsøke selve området der utbyggingen har foregått.

NORAD har også hatt en aktiv rolle når det gjelder miljø, under utbyggingen av vannkraftverket Lower Kihansi. Oppfølgingen fra norsk side er her solid dokumentert og viser at integreringen av miljøhensyn her har blitt tatt alvorlig under gjennomføringen av både giverne og gjennomførerne, noe som blant annet førte til oppdagelsen av den unike paddearten. Funnet gjorde at vannkraftverket har blitt mye omtalt og delvis sterkt kritisert fra miljøorganisasjoner og i Verdensbankens rapport. Denne undersøkelsen begrenser seg imidlertid til NORADs oppfølging, og det er ikke indikasjoner på at dette ansvaret ikke er fulgt opp på en tilfredsstillende måte i form av dialog med mottakerlandet og støtte til avbøtende tiltak før og under gjennomføringen.

5.2.3 Avslutningsfasen

Av de elleve utvalgte tiltakene er fire avsluttet. For disse tiltakene, transformatorstasjonen og de to minste veitiltakene i Tanzania og ett av distriktsutviklingsprogrammene, HIRDEP, i Sri Lanka, er det på samme måte som i gjennomføringsfasen ingen spor etter miljøhensyn som er blitt ivaretatt, til tross for at dette har blitt påpekt under forberedelsene. Det mangler dessuten sluttokumenter for to av tiltakene i Tanzania. Vannkraftverket Kihansi er på sin side ikke formelt avsluttet, men her er erfaringene fra gjennomføringen utfyllende beskrevet, sammen med videre oppfølgingstiltak for å ivareta miljøhensynet. Dokumentasjonen representerer en betydelig institusjonell hukommelse og mulighet for læring for de involverte aktørene når det gjelder senere tiltak.

Det er grunn til å stille spørsmål om NORAD har oppfylt sitt kontrollansvar i denne fasen. I tillegg til at manglende dokumentasjon gjør kontrollarbeidet i ettertid vanskeligere, svekkes også muligheten til in-

stusjonell hukommelse og læring når det gjelder lignende tiltak i framtiden.

5.2.4 Oppsummering av prosedyrer og praksis for integrering og oppfølging av miljøhensyn

NORADs rutiner viser betydelige svakheter når det gjelder å gjøre miljøvurderinger og dokumentere disse i tiltakene som er valgt ut i undersøkelsen. Svakheterne er minst i forberedelsesfasen, der miljøhensyn er omtalt i alle utvalgte tiltak i plandokumentene. For Sri Lanka henvises det imidlertid i stor grad kun til det overordnede prinsippet om å integrere miljøhensyn og lite til konkrete vurderinger.

I gjennomførings- og avslutningsfasen viser dokumentasjonen liten eller ingen dialog om miljøhensyn mellom NORAD og mottakerlandene, selv om dette har blitt omtalt som en forutsetning for å godkjenne tiltakene fra norsk side. Unntaket er de tiltakene som er antatt å ha hatt høy miljørisiko, og der miljøkonsekvensanalyser er gjennomført. Her er NORADs dialog med mottakerlandet i fasene for både prosjektdesign og gjennomføring i større grad gjengitt i dokumentasjonen.

Selv om undersøkelsen viser mangelfull dokumentasjon av oppfølging og kontroll fra NORADs side, tyder feltbesøkene til fire utvalgte tiltak på at miljø i større grad er ivaretatt av de gjennomførende institusjonene i begge land enn det dokumentasjonen tilsier. NORAD ser i noen tilfeller også ut til å ha hatt en nærmere dialog med gjennomførende institusjon enn det som er referert i den skriftlige dokumentasjonen, spesielt i Tanzania.

Det er i de senere årene blitt bevilget betydelige midler til miljørettet bistand og med en særlig fokus på betydningen av å integrere miljøhensyn i all norsk bistand. Den mangelfulle dokumentasjonen, spesielt i avslutningsfasen, gjør det vanskelig å se hvilke resultater en integrering av miljøhensyn har ført til, det vil si om miljøforringelse er unngått. Undersøkelsen indikerer at NORAD ikke har fulgt UDs pålegg om å utvikle et rapporteringssystem som synliggjør resultatene av å integrere miljøhensyn i bistanden. Det er derfor grunn til å spørre om rapporteringen tilbake til Stortinget gir relevant informasjon om hvordan midlene er benyttet, og hvilke resultater som er oppnådd.

Undersøkelsen viser at ambassaden i Tanzania har hatt en tettere oppfølging av tiltakene enn ambassaden i Sri Lanka. Sistnevnte viser til prinsippet

om mottakeransvar og at det er mottakerlandets ansvar å påse at landets egen miljølovgivning følges. Det er uten tvil en komplisert oppgave å skulle ivareta og prioritere mellom det høye antallet prinsipper for norsk bistand som er vedtatt av Stortinget, og der integrering av miljøhensyn og mottakeransvar er to. NORAD blir overlatt til den vanskelige oppgaven å prioritere mellom alle målene, siden det ikke finnes styringsdokumenter som definerer dette.⁷⁵ Det er imidlertid grunn til å påpeke at NORADs ansvar for kontroll og dokumenteringen av dette står fast, selv om mottakerlandet har ansvaret for tiltaket og involveringen fra norsk side vil variere med kompetansen og kapasiteten i det enkelte land og den enkelte institusjon.

Undersøkelsen gir indikasjoner på at NORADs eget system for miljøvurderinger ikke benyttes i de innledende vurderingene. At henvisningen til disse håndbøkene nå er fjernet i NORADs nye manual, bekrefter inntrykket av at dette systemet ikke har vært hensiktsmessig i saksbehandlingen. Det er imidlertid grunn til å sette spørsmålsteget ved NORADs beslutning om ikke å erstatte det systemet som er fjernet, med en oppdatert håndbok, slik det var forutsatt i tidligere tildelingsbrev fra UD og virksomhetsplaner for etaten.

De fleste multilaterale og bilaterale givere har per i dag egne håndbøker for miljø som skal benyttes i saksbehandlingen. Særlig er dette understreket i forberedelsesfasen før et tiltak får støtte, og innenfor sektorer som kan ha stor miljørisiko og der det er grunn til å være på vakt. Det er en svakhet ved den nye manualen til NORAD at den ikke har et bindende system til støtte for saksbehandler for å klassifisere og vurdere tiltak i de innledende vurderingene og begrunne de vedtakene som fattes. Særlig ser det ut til at den nye manualen er svekket når det gjelder miljø i de innledende vurderingene. Det er grunn til å understreke betydningen av å ha eksplisitte krav til når i prosessen miljøfaglig kompetanse skal innhentes, og innenfor hvilke typer tiltak.

Omleggingen til programbistand representerer også en utfordring i forhold til å vurdere miljørisiko for et program med mange delprosjekter. Dette er ikke omtalt i den nye bistandsmanualen til NORAD. Den gir heller ingen indikasjoner på i hvilke programmer eller sektorer som det er særlig viktig å gjøre innledende vurderinger i forhold til miljøhensyn, og hvordan dette best kan følges opp under gjennomføringen.

⁷⁵ Dette ble også omtalt i: ECON AS og Fridtjof Nansens Institutt: «Evaluation Report 5.95, Integration of Environmental Concerns into Norwegian Bilateral Development Assistance: Policies and Performance.», UD, 1995.

Litteraturliste

- Bryceson, Dr. Ian m.fl.: *NORAD Funded Programme for Environmental Cooperation (LKA 027) Mid-term Review (Draft version)*. Sri Lanka 1996.
- DANIDA – Ministry of Foreign Affairs: *Environmental Assessment for Sustainable Development*. Desember 1999.
- DANIDA: *Guidelines for Sector Programme Support*. Mai 1998.
- Deloitte & Touche: *Gjennomgang av miljøspesifikke programmer og prosjekter, 1994–1997*, NORAD, 1999.
- ECON as og Fridtjof Nansens Institutt: *Evaluation Report 5.95, Integration of Environmental Concerns into Norwegian Bilateral Development Assistance: Policies and Performance.* UD, 1995.
- Ibsen, Hilde: «*Visions of equity. Environment and sustainable development assistance in Norway, 1980–2000.*» Upublisert manus.
- Innst. S. nr. 229 (1995–96) *En verden i endring. Hovedtrekk i norsk politikk overfor utviklingslandene.*
- Innst. S. nr. 186 (1986–87) *Om hovedspørsmål i norsk utviklingshjelp.*
- KanEnergi AS, Overseas Development Institute og Bioquest HB: *Evaluation Report 10/2000 Taken for Granted? An Evaluation of Norway's Special Grant for the Environment*, UD, 2000.
- Ministry of Plan Implementation, Ethnic Affairs and National Integration: *Some thoughts for a regional rural economic advancement programme. A concept paper*. 03.12.1996.
- The Ministry of Plan Implementation and Parliamentary Affairs: *Reformulation of MONDEP into Regional Economic Advancement Programme (REAP). Final report*. Colombo Mai 2001.
- NORAD: *Miljøkonsekvensanalyse av bistandsprosjekter. Sjekklistor for innledende vurderinger*, 1989.
- NORAD: *Programme and Project Cycle Management Manual for Government-to-Government Cooperation*, 1998.
- NORAD: *NORADs Development Cooperation Manual (Who does what when)*. 24.01.02.
- OECD/DAC: *Guidelines No. 1: Good Practices for Environmental Impact Assessment of Development Projects*. 1992.
- Perera, Mr. M.J: *Sri Lanka – NORAD Environmental Cooperation Programme (LKA-027) Draft Mid-term Review of the Component on Environmental Education and Awareness Creation*. 1994.
- Rahubaddhe, Sumithra: *Ten Years of Environmental Co-operation Between Sri Lanka and Norway 1989–99*. NORAD Unit of the Ministry of Forestry and Environment.
- SIDA – Swedish International Development Cooperation Agency: *Guidelines for Environmental Impact Assessments in International Development Cooperation*. Juli 1998.
- Skjøsberg, Else: *Om Agenda 21 og norsk tosidig bistandsforvaltning*. Rapport nr. 2/00. ProSus. Oslo 2000.
- St.meld. nr. 19 (1995–96) *En verden i endring, Hovedtrekk i norsk politikk overfor utviklingslandene.*
- St.meld. nr.13 (1992–93) *Om FN-konferansen om miljø og utvikling i Rio de Janeiro.*
- St.meld nr. 51 (1991–92) *Om utviklingstrekk i Nord-Sør forholdet og Norges samarbeid med utviklingslandene.*
- St.meld. nr. 34 (1986–87) *Om hovedspørsmål i norsk utviklingshjelp, Tilleggsmelding til St.meld. nr. 36 (1984–85).*
- St.meld. nr. 36 (1984–85) *Om enkelte hovedspørsmål i norsk utviklingshjelp.*
- St.prp. nr. 1 (2000–01) Utenriksdepartementet.
- St.prp. nr. 1 (1999–2000) Utenriksdepartementet.
- St.prp. nr. 1 (1999–98) Utenriksdepartementet.
- St.prp. nr.1 (1997–98) Utenriksdepartementet.
- St.prp. nr. 56 (1992–93) *Om samtykke til ratifikasjon av en konvensjon om biologisk mangfold av 22. mai 1992.*
- Utenriksdepartementet: *Politiske prioriteringer for miljørettet utviklingssamarbeid 1998–2001.*, 7. oktober 1998.
- Utenriksdepartementet: *Retningslinjer for utviklingssamarbeidet med Sri Lanka*. Oslo. April 1998.
- Utenriksdepartementet: *Strategi for miljørettet bistand 1997–2005*. 1997.
- Utenriksdepartementet: *Tildelingsbrev 1/98 for NORAD*.13.01.98.
- Verdensbanken: *Environmental Assessment Sourcebook Update. Environmental Screening. Number 2*. April 1993.
- Verdensbanken: *Environmental Assessment Sourcebook, Updates no. 4 (Sectoral Environmental Assessment)*. Oktober 1993.
- Verdensbanken: *Environmental Assessment Sourcebook, Updates no. 15 (Regional Environmental Assessment)*. Juni 1996.
- Verdensbanken: *Operational Policy/Bank Procedure on Environmental Assessment: OP/BP 4.01. Januar 1999.*

Vedlegg

Kilde: Datagrunnlaget for alle tabeller og figurer i vedlegget er Norads prosjektdatabase for 1998–2000.

Tabell 8 Total bistand fordelt på region. 1998–2000

(Administrasjonskostnader er utelatt)

(Millioner kroner)	1998	1999	2000
Afrika	3105	2883	2978
Asia	1616	1724	1814
Latin-Amerika	686	547	522
Europa	500	1274	1251
Oceania	2	2	3
Globalt uspesifisert	813	893	1083
Multilateral bistand	2802	2832	2901
Totalt	9523	10154	10552

Tabell 9 Netto bilateral (bi og multi-bi) miljørettet bistand etter resultatområde, DAC-hovedkategori og type miljømål. 1999 og 2000

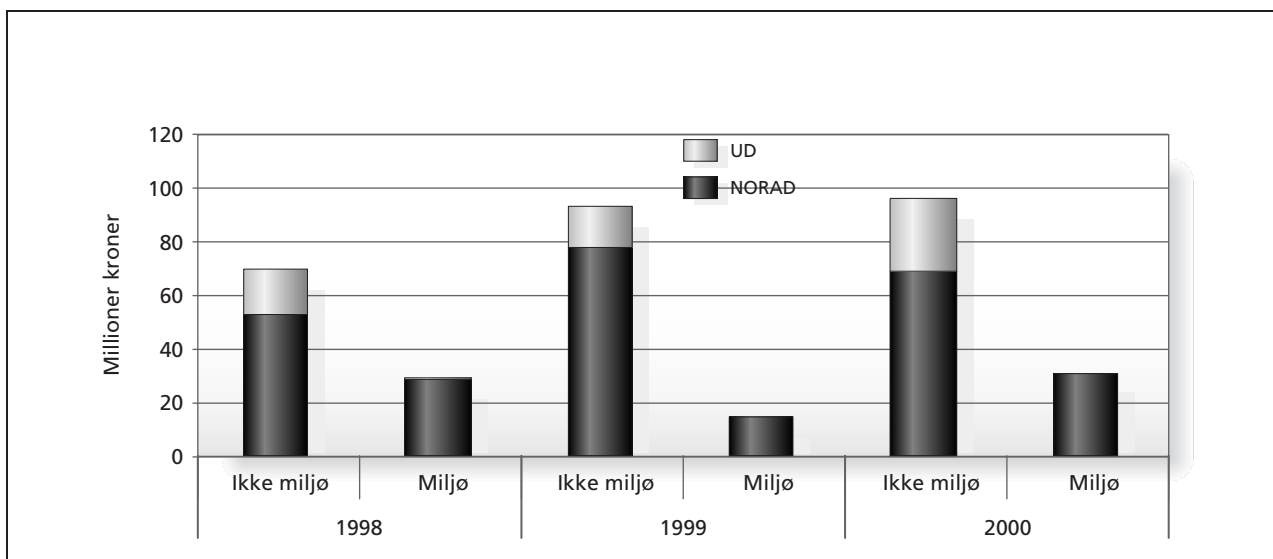
Millioner kroner		1999			2000		
Resultatområde	DAC Hovedkategori	Delmål	Hovedmål	Totalt	Delmål	Hovedmål	Totalt
Økonomisk utvikling	Annen multisektoriell innsats	56	17	73	40	31	71
	Banktjenester og finansielle tjenester		3	3		0	0
	Energi	73	23	96	58	12	70
	Fiske	50	6	57	64	4	68
	Industri	41	10	51	5	0	5
	Kommunikasjon	21		21	21	1	22
	Landbruk	46	67	113	50	75	125
	Mineralressurser og gruvedrift					3	3
	Næringsliv og andre tjenester	0		0	1		1
	Reiseliv		1	1		1	1
	Skogbruk	30	28	58	33	23	56
	Transport og lagerhold	15	4	19	9	5	14
Totalt Økonomisk utvikling		332	160	492	280	155	435
Sosial utvikling	Andre sosiale tjenester	45	5	50	27	10	37
	Annen multisektoriell innsats	19	4	22	22	2	24
	Befolkningspolitikk/-programmer og reproduktiv helse	0		0	0		0
	Bolig	7		7	15		15
	Grunnutdanning	10	3	13	13	2	15
	Helse, generell	6		6	4		4
	Primærhelse	1	3	4	12	0	12
	Sysselsetting	2		2	3	0	4
	Universitets-/høyskoleutdanning	0		0	2	0	3
	Utdanning, uspesifisert nivå	9	7	16	15	12	27
	Vannforsyning og sanitær	61	77	138	54	65	119
	Videregående utdanning	0	1	1	2	1	2
Totalt Sosial utvikling		162	98	260	170	92	262
Humanitær innsats	Annen nødhjelp/krisehjelp				7	13	21
Fred, MR, demokrati	Offentlig forvaltning og folkelig deltakelse	43	6	50	49	6	55
Annet	Kvinner og utvikling	5	1	6	8	1	8
	Multisektoriell miljøinnsats	11	337	348		331	331
	Uallokert/uspesifisert	0	0	1	0	0	0
Totalt Annet		16	338	354	8	333	340
Totalt		553	602	1155	514	600	1113

Tabell 10 Netto miljørettet bistand etter resultatområde og DAC-kode. Sri Lanka, 1999–2000

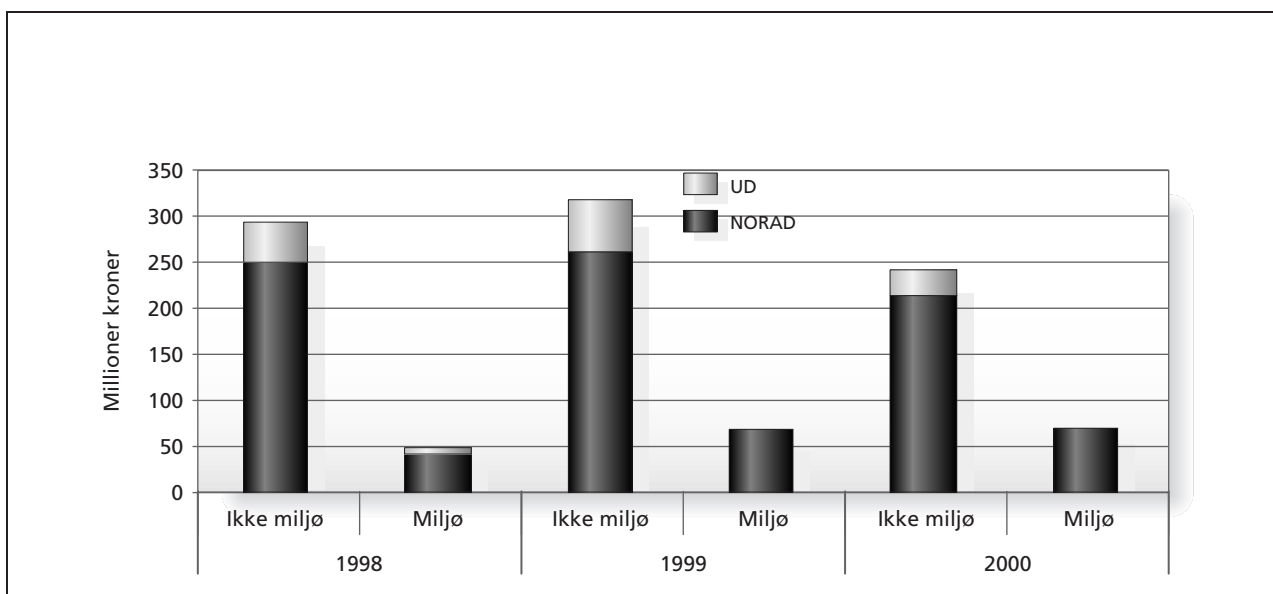
Millioner kroner			SriLanka						
Resultatområde	DAC-kode1	DAC-kode2	1999		Totalt 1999	2000		Totalt 2000	
			Delmål	Hoved-mål		Delmål	Hoved-mål		
Annet	Multisektoriell miljøinnsats	Biologisk mangfold		2,7	2,7		2,2	2,2	
		Landskapsvern		0,0	0,0				
		Miljøforskning		0,0	0,0		0,0	0,0	
		Miljøutdanning og opplæring		0,2	0,2		0,1	0,1	
		Miljøvernpolitikk og -forvaltning		1,0	1,0		2,7	2,7	
		Vern av biosfæren		0,5	0,5		0,8	0,8	
		Totalt Annet			4,4	4,4		5,7	5,7
Sosial utvikling	Vannforsyning og sanitær	Vann og sanitær – større systemer		0,0	0,0		15,3	15,3	
		Vannforsyning og sanitær – mindre systemer	0,2		0,2	0,1		0,1	
		Vannressurspolitikk og -forvaltning	0,1		0,1		0,0	0,0	
		Vern av vannressurser	0,2		0,2				
		Sysselsetting	Sysselsettingspolitikk og -forvaltning	0,0		0,0			
		Totalt Sosial utvikling			0,6	0,0	0,6	0,1	15,3
Økonomisk utvikling	Kommunikasjon	Radio/fjernsyn/trykte medier					1,2	1,2	
		Næringsliv og andre tjenester							
	Landbruk	Næringslivs-tjenester	0,0		0,0	1,2		1,2	
		Landbrukspolitikk og -forvaltning		0,2	0,2		0,2	0,2	
		Landbruksutdanning og opplæring		0,5	0,5				
	Skogbruk	Landbruksutvikling	0,0	1,5	1,5		2,2	2,2	
		Skogbruksutvikling	0,2		0,2				
Annen multisektoriell innsats	Utvikling av landdistriktene	8,3		8,3	6,0		6,0		
Totalt Økonomisk utvikling			8,5	2,2	10,7	7,2	3,6	10,8	
Totalt			9,1	6,6	15,7	7,2	24,7	31,9	

Tabell 11 Netto miljørettet bistand etter resultatområde og DAC-kode. Tanzania, 1999–2000

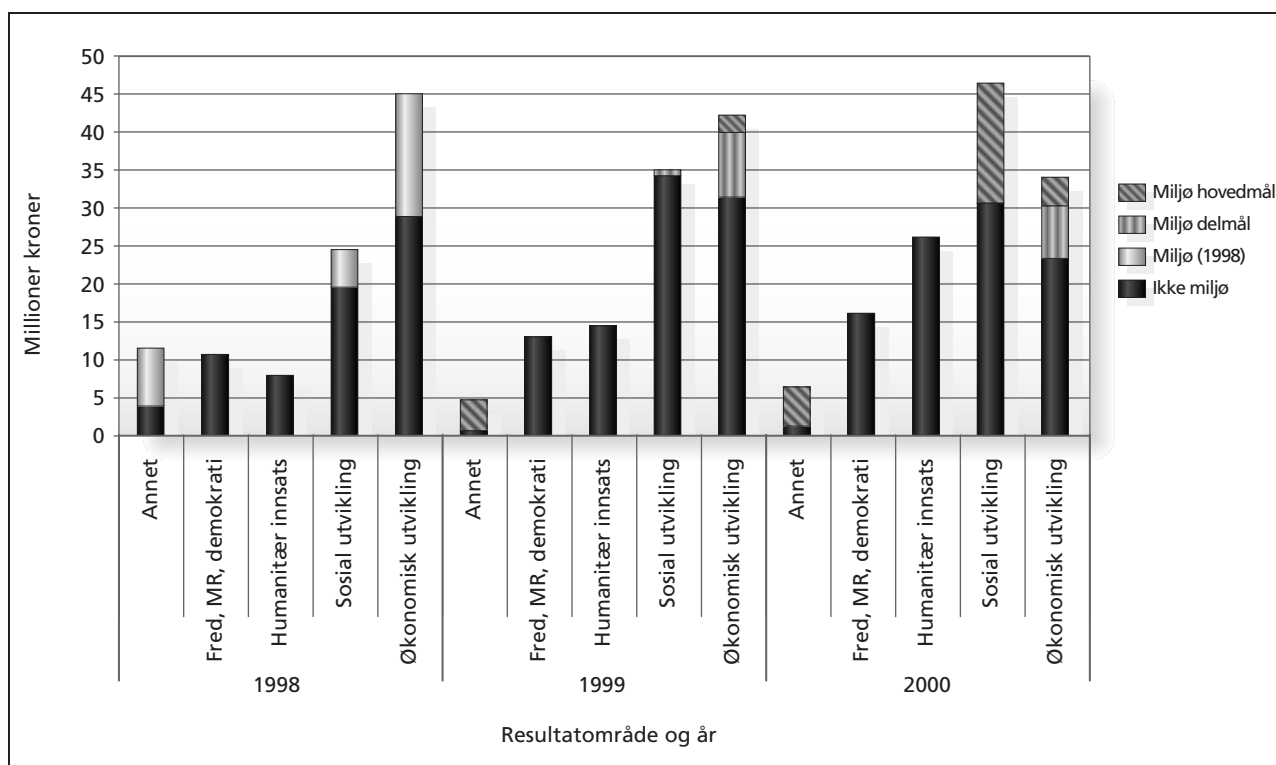
Millioner kroner			Tanzania					
Resultatområde	DAC Hovedkode	DAC Underkode	1999		Totalt 1999	2000		Totalt 2000
			Delmål	Hovedmål		Delmål	Hovedmål	
Annet	Multisektoriell miljøinnsats	Biologisk mangfold		6,3	6,3		9,2	9,2
		Miljøutdanning og opplæring		7,9	7,9		13,2	13,2
		Miljøvernpolitikk og -forvaltning		7,2	7,2		4,3	4,3
		Vern av biosfæren		0,5	0,5		0,7	0,7
Totalt Annet				21,8	21,8		27,4	27,4
Fred, MR, demokrati	Offentlig forvaltning og folkelig deltakelse	Offentlig administrasjon				0,4		0,4
Totalt Fred, MR, demokrati					0,4		0,4	
Sosial utvikling	Andre sosiale tjenester	Kultur og rekreasjon	0,2		0,2	0,0		0,0
	Vannforsyning og sanitær	Vannforsyning og sanitær – mindre systemer		3,5	3,5			
Totalt Sosial utvikling			0,2	3,5	3,7	0,0		0,0
Økonomisk utvikling	Energi	Energipolitikk og -forvaltning	0,4		0,4	0,1		0,1
		Kraftoverføring/-distribusjon	25,0		25,0	20,0		20,0
	Landbruk	Landbruksutvikling		1,9	1,9		2,2	2,2
		Matproduksjon	0,0		0,0			
		Vannressurser i landbruket				0,3		0,3
Skogbruk	Skogbruksutvikling	1,9	15,0	16,9	2,8	15,7	18,5	
Transport og lagerhold	Transportpolitikk og -forvaltning	1,8		1,8	2,2		2,2	
Totalt Økonomisk utvikling			29,1	16,8	46,0	25,3	17,9	43,2
Totalt			29,3	42,2	71,5	25,8	45,3	71,1



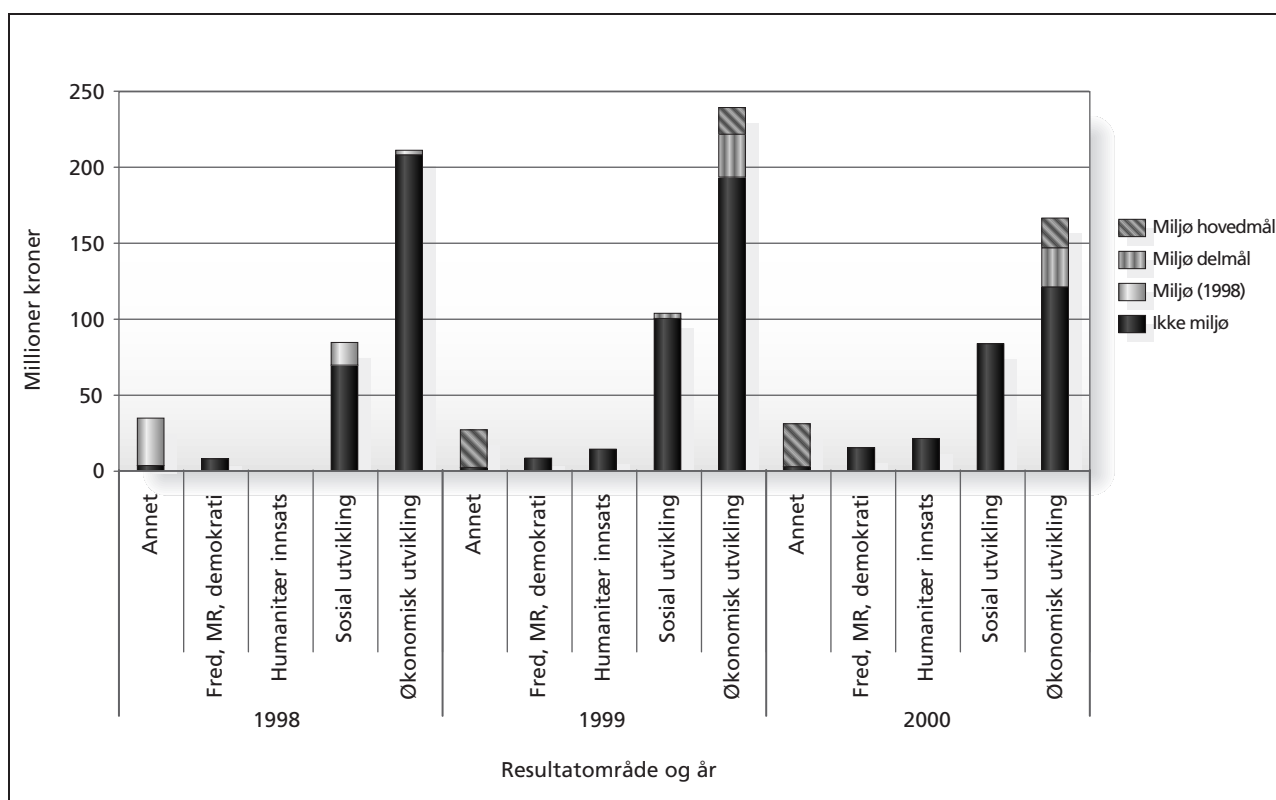
Figur 3 Netto miljørettet og ikke miljørettet bistand etter bevilgende myndighet. Sri Lanka 1998–2000



Figur 4 Netto bilateral bistand –bi og multi-bi) etter miljømål og resultatområde. Tanzania 1998–2000



Figur 5 Netto bilateral bistand fordelt på resultatområde⁷⁶ og miljømål⁷⁷. Sri Lanka 1998–2000



Figur 6 Netto bilateral bistand fordelt på resultatområde og miljømål. Tanzania 1998–2000

⁷⁶ Resultatområdene i 1998 er ikke direkte sammenlignbare med tilsvarende kategorier i 1999 og 2000. Årsaken til dette er at inndelingen i sektorområder –DAC-koder) som ligger til grunn for inndelingen i resultatområder, ble endret i 1999.

⁷⁷ I 1998 ble ikke kategoriene hovedmål og delmål benyttet i klassifiseringen av miljørettet bistand. For 1998 er miljørettet bistand definert som kategoriene befolkningsbegrensende tiltak, miljøintegreerte og miljøspesifikke tiltak.