



Innst. S. nr. 100

(2002-2003)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument nr. 3:4 (2002-2003)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende miljø- rettet bistand

Til Stortinget

1. SAMMENDRAG

Et sentralt mål for norsk bistand er å bidra til en for-
svarlig forvaltning av jordas miljø og mangfold. Ved
Stortingets behandling av St.meld. nr. 19 (1995-1996),
jf. Innst. S. nr. 229 (1995-1996), ble det nedfelt fire
temaer som den miljørettede bistanden skal konsentre-
res rundt: utvikling av bærekraftige produksjonssyste-
mer, vern og bærekraftig bruk av biologisk mangfold,
reduert forurensing av jord, luft og vann, og kultur-
minnevern og forvaltning av naturmiljøets kulturelle
verdier. Stortinget understreket betydningen av arbei-
det med retningslinjer for hvordan miljøaspektene skal
håndteres i prosjektene og prinsippet om mottakeran-
svar, det vil si at mottaker er ansvarlig for planlegging,
gjennomføring og oppfølging av tiltak. Dette svekker
likevel ikke de høye krav som stilles 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 mill. kroner.
Midlene forvaltes både av Utenriksdepartementet og
NORAD.

Riksrevisjonen har undersøkt integreringen av miljø-
hensyn i NORAD-finansierte bistandstiltak og hvilke
resultater dette arbeidet kan vise til. Det har blitt fore-
tatt en gjennomgang av 11 bistandstiltak i Tanzania og
Sri Lanka under resultatområdene økonomisk og sosial
utvikling. Videre er ODA-godkjent bistand for perio-
den 1998-2000 gjennomgått for å vise volum og tema-
tisk og geografisk innretning på den miljørettede
bistanden.

Miljørettet bistand blir brukt som en fellesbetegnelse
på to ulike typer aktiviteter: bistandstiltak som har som
primært siktemål å forbedre miljøet, ofte omtalt som
miljøspesifikk bistand, og aktiviteter som søker å inte-
grere miljøhensyn i bistandstiltak av alle slag, for slik
å unngå miljøforringelse som følge av tiltaket.

1.1 Oppsummering av undersøkelsen

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. kroner, eller ca. 11 pst. av
bistanden totalt, benyttet til miljørettet bistand. Om lag
tre fjerdedeler av denne ble gitt som bilateral bistand
via NORAD. Når det gjelder Norges prioriterte samar-
beidsland, 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 pro-
sjektdatabase.

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 Stortin-
gets behandling av St.meld. nr. 19 (1995-1996) på bak-
grunn 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 beskrei-
velse. Undersøkelsen gir grunn til å spørre hvorvidt
rapporteringen av miljørettet bistand tilbake til Stortin-
get gir tilfredsstillende informasjon om hvordan mid-
lene er benyttet, og hvilke resultater som er oppnådd.

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 kontrollansva-
ret fast, særlig i planleggingsfasen.

Undersøkelsen viser at miljø er omtalt i forberedel-
sesfasen av alle tiltakene, men at det er stor forskjell

mellom Tanzania og Sri Lanka 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 er blitt foretatt miljøkonsekvensanalyse for tre av de seks gjennomgåtte tiltakene, og miljøkonsekvensene er blitt fanget opp på en tilfredsstillende måte, med ett unntak. For Sri Lanka viser undersøkelsen at i fire av fem tiltak er miljøvurderinger ikke synliggjort, og det foreligger ikke tilfredsstillende begrunnelse for hvorfor miljøkonsekvensanalyse er unnlatt. Det femte tiltaket ivaretar miljøkomponenten på en tilfredsstillende måte.

I gjennomføringsfasen er det 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. Unntaket fra dette gjelder et prosjekt der Norges bidrag er et renseanlegg. Det er ikke dokumentert noen dialog om miljøhensyn mellom Norge og Sri Lanka i denne fasen. Undersøkelsen viser at ambassadens oppfølging av ett av distriktsutviklingsprogrammene er særlig mangelfull, sett i forhold til områdets økologiske sårbarhet og at det her ble utarbeidet retningslinjer for integrering av miljøhensyn til bruk i hver komponent i programmet. I Tanzania viser NORADs dokumentasjon en beskjeden grad av oppfølging av miljøhensyn underveis i gjennomføringsfasen. Det framgår imidlertid 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. Utbyggingen av vannkraftverket Lower Kihansi er på den annen side solid dokumentert og viser at integreringen av miljøhensyn her er blitt tatt alvorlig.

Ifølge rapporten er det uten tvil en komplisert oppgave å skulle ivareta og prioritere mellom det høye antallet prinsipper for norsk bistand som er vedtatt av Stortinget. NORAD blir overlatt den vanskelige oppgaven å prioritere mellom alle målene, siden det ikke finnes styringsdokumenter som definerer dette. Undersøkelsen peker på at NORADs ansvar for kontroll og dokumentering ikke faller bort, selv om mottakerlandet har ansvaret for tiltaket.

Av de 11 utvalgte tiltakene er fire avsluttet. Med ett unntak er det ingen spor etter ivarettede miljøhensyn til tross for at det har vært en forutsetning om at miljøhensyn skulle integreres. Det stilles i undersøkelsen spørsmål ved om NORAD samlet sett har oppfylt sitt kontrollansvar. Mangelfull dokumentasjon gjør det vanskelig å se hvilke resultater en integrering av miljøhensyn har ført til. NORAD har ikke fulgt UD pålegg om å utvikle et rapporteringssystem som synliggjør resultatene av å integrere miljøhensyn i bistanden. Det er grunn til å spørre om rapporteringen tilbake til Stortinget gir relevant informasjon om hvilke resultater som er oppnådd.

Undersøkelsen gir indikasjoner på at NORADs eget system for miljøvurderinger ikke benyttes i de innledende vurderingene. At henvisningen til disse hånd-

bøkene 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 forutsatt i tidligere tildelingsbrev fra Utenriksdepartementet og virksomhetsplaner for etaten. Undersøkelsen viser til at de fleste multilaterale og bilaterale givere har egne håndbøker for miljø som skal benyttes i saksbehandlingen. Det er særlig behov for veiledning i 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 viktig 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, og dette er ikke omtalt i den nye bistandsmanualen til NORAD. Det er heller ikke angitt for hvilke typer programmer eller sektorer det er særlig viktig å foreta innledende miljøvurderinger.

1.2 Utenriksdepartementets kommentarer

Utenriksdepartementet finner Riksrevisjonens kommentarer nyttige og vil benytte disse i arbeidet med å forbedre bistandsadministrasjonen. Det er dialog med NORAD om hvordan resultatrapporteringen på de fire prioriterte temaområdene for miljørettet bistand kan bedres. Det vil bli vurdert hvordan det mer systematisk kan dokumenteres innsats for og resultater av å redusere miljøforringelse. NORADs bistandshåndbok er under revidering. Miljørapporteringer skal inngå i mandat for dialog for alle relevante tiltak og dokumenteres i saksbehandlingen.

Departementet vil vurdere om det er hensiktsmessig å innføre sjekklister og se på alle rutiner for oppfølgingen av prosjekter og programmer i gjennomgangen av bistandshåndboka, bl.a. sikring av dokumentasjon av faglige vurderinger i oppfølgingen. Regionavdelingenes kontroll av ambassadene og rutinene for avslutning av tiltak vil bli vurdert.

Departementet har merket seg Riksrevisjonens påpeking 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.

1.3 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.

Det kan stilles spørsmål ved om Stortinget får tilfredsstillende informasjon om hvordan midlene er fordelt og hvilke resultater som er oppnådd.

Det er svakheter i måten NORAD integrerer miljøhensyn på i gjennomføring og avslutning av prosjekter i samarbeid med mottakere i Tanzania og Sri Lanka. Riksrevisjonen konstaterer at departementet vil vektlegge arbeidet med dokumentasjon. Det er ikke utviklet et rapporteringssystem som synliggjør resultatene av å integrere miljøhensyn i bistanden. Det kan synes som det er til dels ulik forståelse mellom ambassadene av hvordan tiltak skal følges opp, og det stilles spørsmål ved om oppfølgingsrutiner er kommunisert når det gjelder ansvar for kontroll og dokumentering av miljøhensyn.

1.4 Utenriksdepartementets svar

Utenriksdepartementet har i brev av 9. oktober 2002 svart:

"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 for øvrig 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 økonomiforvaltningssystem. 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 mat 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 legges 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 sjekklister 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 sektorer 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 tusenårsmål, "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 rappor-

ter som dekker utviklingen fram mot de ulike tusenårs-målene i det enkelte land. Utenriksdepartementet vil gjøre bruk av FN-rapportene i den overordnede rapporteringen til Stortinget."

1.5 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.

2. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Berit Brørby, Kjell Engebretsen og Jørgen Kosmo, fra Høyre, André Dahl og Martin Engeset, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og Henrik Rød, fra Sosialistisk Venstreparti, Siri Hall Arnøy og Ragna Flotve, og fra Kristelig Folkeparti, Modulf Aukan, viser til Riksrevisjonens undersøkelse av integreringen av miljøhensyn i NORAD-finansierte bistandstiltak og av hvilke resultater dette arbeidet kan vise til.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti konstaterer at undersøkelsen har avdekket at det ikke har latt seg gjøre å foreta en kvantitativ fordeling av den miljørettede bistanden i forhold til de fire temaene som ble nedfelt i Stortingets behandling av St.meld. nr. 19 (1995-1996), og vil påpeke at dette er opplysninger departementet burde oversendt Stortinget på eget initiativ. Heller ikke har det vært mulig å skaffe oversikt over hvor stor del av bistanden som benyttes til tiltak for å hindre miljøforringelser. Flertallet forutsetter at departementet setter fortgang i arbeidet for å fremskaffe slike opplysninger.

Flertallet har også merket seg at det ikke er utviklet noe rapporteringssystem som synliggjør resultatene av å integrere miljøhensyn i bistanden og at det derfor kan reises spørsmål ved om informasjonen til Stortinget om hvorledes midlene er benyttet, har vært tilfredsstillende. Flertallet viser til departementets svar og forutsetter at det foretas en særlig kvalitetssikring av fremtidige opplysninger til Stortinget på dette punkt.

Flertallet konstaterer at det i tre av fire avsluttede tiltak ikke har vært mulig å finne spor etter ivarettelse av miljøhensyn selv om dette har vært en forutsetning.

Flertallet har merket seg at Utenriksdepartementet vil benytte Riksrevisjonens innspill i sitt arbeid med å forbedre rutinene.

Komiteen er enig med departementet i at Riksrevisjonen og departementet bør finne frem til felles forståelse av hvilket ansvar NORAD skal ha for kontroll og dokumentering av miljøhensyn når mottakerland i tråd med prinsippet om mottakeransvar har ansvaret for tiltaket.

Komitees medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti har merket seg at Riksrevisjonen mener det kan stilles spørsmål ved om Stortinget får tilfredsstillende informasjon om hvordan midler til den miljørettede bistanden blir fordelt og hvilke resultater som er oppnådd.

Disse medlemmer har videre merket seg at Utenriksdepartementet oppfatter Riksrevisjonens vurderinger og påpekninger i rapporten som svært nyttige, blant annet som grunnlag for å forbedre retningslinjer og praksis. Disse medlemmer har merket seg at departementet vil ta opp med NORAD hvordan direktoratet kan bedre sine rutiner for å påse at gjeldende retningslinjer blir fulgt opp og at nye retningslinjer, for eksempel i form av miljøhåndbok eller sjekklister, vil bli vurdert.

Disse medlemmer har merket seg at Norges bistandsstatistikk i hovedsak er basert på felles OECD/DAC-koder og ser at dette er hensiktsmessig for å sikre at bistandsstatistikken fra ulike land er sammenlignbare. Disse medlemmer slutter seg til Utenriksdepartementets oppfatning om at systemer for rapportering ved siden av den regulære økonomiforvaltningen er ressurskrevende og bør begrenses.

Disse medlemmer viser til at det internasjonalt har vært en økende erkjennelse av at resultater av bistand vanskelig kan måles ved at effekter tilbakeføres til de enkelte prosjekter, organisasjoner eller giverland. Det er imidlertid mulig å måle de samlede effektene av de ulike utviklingslands egne bestrebelser og den samlede bistandsinnsatsen i disse landene. De utfordringene bistanden skal avhjelpe er som regel sammensatte og kompliserte i sin natur. Disse medlemmer vil også peke på at miljøeffekter av bistand, både av miljørettet bistand og bistand generelt, er av de områdene der effektene er vanskelig å tallfeste.

3. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen viser til dokumentet og til det som står foran, og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument nr. 3:4 (2002-2003) - Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende miljørettet bistand - vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 21. januar 2003

Martin Engeset
fung. leder

Berit Brørby
ordfører

Kjell Engebretsen
sekretær