

**Folkekirkens Nødhjælp, Ibis  
CARE Danmark og MS/ActionAid**

**Konsulentundersøgelse af Global Green Growth Institute  
(GGGI)**

# Indholdsfortegnelse

Forkortelsesliste .....	ii
RESUMÉ AF RAPPORTEN .....	iii
Opsummering af anbefalingerne.....	vii
1. INDLEDNING .....	1
2. MANDAT, POLITIKKER OG STRATEGIER.....	2
2.1. Startede som en topstyret sydkoreansk NGO .....	3
2.2. Det nye GGGI som en international organisation.....	3
2.3. Joint Donor Review i september 2013 .....	4
2.4. Ny bevilling på trapperne .....	4
2.5. GGGI i det internationale landskab.....	5
3. GGGI'S RESULTATER I ETIOPIEN OG CAMBODJA .....	7
3.1. Metodiske overvejelser .....	7
3.2. Hovedområder i GGGI's arbejde.....	7
3.3. Resultater – Etiopien.....	8
3.4. Resultater – Cambodja.....	11
4. UDFORDRINGER SET I LYSET AF DANIDA POLITIKKER/STRATEGIER.....	13
4.1. Konteksten og analyse af "produkter" i Etiopien.....	13
4.2. Konteksten og analyse af "produkter" i Cambodja.....	15
4.3. Fattigdomsbekæmpelse og inklusion i de to lande .....	16
4.4. Sociale og miljømæssige safeguards (inkl. gender) .....	19
4.5. Civilsamfundsinddragelse i de to lande.....	20
4.6. Beregninger på GGGI's fordeling af midler ift. BNP/capita og adaption/mitigation .....	23

## Bilag:

I en separat fil er følgende bilag:

- Bilag A. Executive Summary (in English)
- Bilag B. Terms of Reference
- Bilag C. Personer interviewet
- Bilag D. Litteraturliste
- Bilag E. Budget for GGGI
- Bilag F. Spørgeskema til NGOer i Cambodja
- Bilag G. Spørgeskema til GGGI Etiopien team

## Forkortelsesliste

CAFOD	Catholic Agency For Overseas Development
CCCN	Cambodia Climate Change Network
COP	Conference of the Parties
CRGE	Climate Resilient Green Economy Strategy (Etiopien)
DFID	Department for International Development (UK)
DTU	Danmarks Tekniske Universitet
ESMAP	Energy Sector Management Assistance Program (World Bank)
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FN	Forenede Nationer
GCF	Green Climate Fund
GCPF	Global Climate Partnership Fund
GEF	Global Environment Facility
GGGI	Global Green Growth Institute
GGMP	National Green Growth Master Plan (Cambodia)
GGP	Green Growth Plans
GGP&I	Green Growth Plans and Implementation
GSGG	General Secretariat for Green Growth (Cambodia)
GTP	Growth and Transformation Plan (Etiopien)
IIED	International Institute for Environment and Development
ILO	International Labour Organisation
IRENA	International Renewable Energy Agency
IUCN	International Union for Conservation of Nature
JDR	2 <sup>nd</sup> Joint Donor Review
LDC	Least Developed Countries
MDG	Millennium Development Goals
MEPF	Ministry for Environmental Protection and Forest (Etiopien)
MS	Mellemfolkeligt Samvirke (Danmark)
NAPA	National Adaptation Programmes of Action
NCGG	National Council on Green Growth (Cambodia)
NEK	Naturressourcer, energi og klima (Danida)
NGGR	National Green Growth Roadmap (Cambodia)
NPGG	National Policy on Green Growth (Cambodia)
NSPGG	National Strategic Plan on Green Growth (Cambodia)
REDD+	Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation Plus
SE4ALL	Sustainable Energy for All (UN)
SME	Small and medium enterprises
SRM	Sector Reduction Mechanism (Etiopien)
UNDP	United Nations Development Programme
UNEP	United Nations Environmental Programme
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
UN-REDD	The United Nations Programme on Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation
WRI	World Resource Institute
WWF	World Wildlife Fund

# RESUMÉ AF RAPPORTEN

## *Kapitel 1: Introduktion*

1.1. Denne konsulentundersøgelse af Global Green Growth Institute (GGGI) har følgende formål: *Gennem en uafhængig analyse at belyse i hvilken grad GGGI's foreløbige resultater lever op til principperne for god udviklingsbistand og klimafinansiering, jvnf. strategier og politikker for dansk bistand og internationale forpligtelser om klimafinansiering.*

1.2. Udenrigsministeriet gav i 2011 en første bevilling på 90 mio. kr. til Global Green Growth Institute (GGGI) for en treårig periode og er i foråret 2014 ved at forberede en forlængelse for yderligere tre år. Der har været en offentlig høring af et koncept-papir, som er på dagsordenen for Udviklingspolitisk Råds møde med udviklingsministeren d. 28. april 2014.

## *Kapitel 2: GGGI's mandat, politikker og strategier*

2.1. GGGI har til formål at vise både fattige udviklingslande og nye vækstøkonomier, at grøn vækst ikke er en barriere, men en investering og mulig vej til varig vækst. GGGI leverer "bløde" ydelser i form af rådgivning til regeringers formulering af politikker og strategier, lovgivning, regulering og investeringsplaner inden for grøn vækst. GGGI arbejder tæt sammen med regeringer omkring programmer i ca. 16 lande, bl.a. Kina, Indonesien, Indien, Jordan, Cambodja, Etiopien, Peru, Mongoliet, Filippinerne, Rwanda og Vietnam.

2.2. GGGI startede i 2010 som en koreansk NGO, og hovedparten af problemerne beskrevet i de danske medier har handlet om perioden frem til GGGI blev en international organisation i sommeren 2012. Ifølge Deloitte undersøgelsen ved årsskiftet 2013-2014 er der sket fremskridt mod en løsning af de meget kritisable mangler på kontrol- og regnskabssystemer i GGGI i hovedkvarteret i Seoul og i Indonesien, mens GGGI's administration af Etiopien stadig har betydelige problemer. Det er vores indtryk, at GGGI formentligt stadigvæk *ikke* har det niveau for administration, som kræves af en dansk NGO for at få en rammeaftale med Danida.

2.3. I dag har 22 lande skrevet under på den internationale aftale, der har etableret GGGI. Som en anerkendelse heraf, vedtog FN's generalforsamling i december 2013 en resolution som gør, at GGGI har fået observer status til generalforsamlingen.

2.4. GGGI gennemgår en "*dobbelt transition*", nemlig først overgangen fra koreansk NGO til international organisation og dernæst overgangen fra den tidligere ledelse til den nuværende ledelse, der tog over i maj 2013. Et fælles donor review i september 2013 peger på, at GGGI er god til at placere sig som en tillidsvækkende partner for regeringerne vedrørende grøn vækst. Desuden angives det, at GGGI's ansatte på landeniveau er

kompetente og dedikerede. Vores interviews tyder i samme retning ift. landeteams for Etiopien og Cambodja.

2.5. GGGI's samlede budget var i 2013 på 48,7 mio. USD. Kernebidraget kommer for tiden fra bl.a. Sydkorea, UK, Norge, Australien, Qatar og Danmark. Folketingets finansudvalg tiltrådte i maj 2011 en bevilling på 90 mio. kr. til GGGI for en treårig periode, som er taget fra klimapuljen under bistandsrammen. I februar 2014 meldte den danske regering ud, at støtten til GGGI skal fortsætte i de næste tre år på det samme niveau med 90 mio. kr. En appraisal er under gennemførelse i april 2014, men vanskeliggøres af, at der ikke foreligger en strategi, programdokument eller result-framework fra GGGI's side.

2.6. GGGI kan karakteriseres som en slags konsulentrådgivningsaktør inden for grøn vækst. Andre aktører har til dels andre roller og flere kanaliserer i modsætning til GGGI penge til projekter. Spørgsmålet er: Hvorfor er der brug for at opbygge en ny organisation - med de udfordringer det har givet - når der allerede eksisterer veletablerede organisationer, der arbejder med grøn vækst? Især i lyset af, at udfordringerne med at opbygge en sådan organisation har været undervurderet. Det er derfor meget relevant, at Udenrigsministeriets programkomite på sit møde i marts 2014 har anmodet om informationer, der vurderer GGGI over for en række andre internationale organisationer (ESMAP, IIED, SE4all hub i København, Green Climate Fund, etc.). Der synes at være en tendens til hele tiden at oprette nye organisationer, hvilket synes i modstrid med 'aid effectiveness' dagsordenen.

2.7. Et bredere spørgsmål til Udenrigsministeriet bør være, hvordan ministeriet ser arbejdsdeling og evt. overlap mellem den danske støtte til ovennævnte internationale organisationer. Det er ikke lykkedes os at finde et sted, hvor ministeriet forklarer sine strategiske valg. Det er vores indtryk, at nogle internationale organisationer (nævnt i listen i kapitel 2) supplerer hinanden, andre overlapper, og nogle konkurrerer reelt med hinanden. Læsningen af bl.a. klimapuljen giver indtryk af en vis "spredt fægtning", hvor der mangler en klarere strategi for, hvilke fonde og internationale organisationer, som får dansk støtte.

### *Kapitel 3: GGGI's resultater*

3.1. Af GGGI's fjerde kvartals portfolio rapport 2013 fremgår, at de er i gang med i 33 projekter i ca. 15 lande inden for området "Green Growth Plans and Implementation (GGP&I)." I Etiopien og Cambodja har GGGI rådgivet regeringerne på at formulere grøn vækst strategier, som er baseret på analyser af situationen, investeringsbehov, finansieringskilder og hvor muligt et samarbejde med den private sektor.

3.2. I 2011 præsenterede Etiopiens regering sin 'Climate Resilient Green Economy strategi (CRGE)', der via grøn vækst, dels skal gøre landets befolkning mindre sårbar over for klimaforandring og dels sikre at Etiopien i 2025 er et middelindkomstland med et CO<sub>2</sub>-udslip svarende til det nuværende lave niveau. GGGI har fungeret i en rådgivende rolle i udformningen af denne politik og efterfølgende forslag til mekanismer for grøn vækst inden for sektorer. Senest en fagligt meget velfunderet sektorspecifik klimaplan for landbruget i

Etiopien (Climate Resilience Strategy for Agriculture). Som bemærket af IIED i nylig udgivelse: "*The government is designing an impressive portfolio of public policy responses to address climate change and capitalise on the opportunities provided by climate change policies, like access to climate finance and technology*".

3.3. Det er efter vores vurdering positivt, at GGGI har et kompetent rådgiverteam på Etiopien, som har taget over fra den tidligere store og kostbare brug af McKinsey konsulenter. Ejerskabet til de etiopiske grøn vækst processer er stærkt i fire nøgleministerier og det er naturligvis interessant, at GGGI har fået den lydhørhed i landets finansministerium. Imidlertid er der ikke opnået en bredere forankring af grøn vækst paradigmet uden for regeringskontorerne.

3.4. GGGI's arbejde i Cambodja har primært omhandlet støtte til regeringen i udviklingen af en grøn vækst strategi (the National Green Growth Master Plan). Den Cambodjanske regering har integreret grøn vækst i Cambodjas overordnede udviklingsstrategi (Rectangular Strategy III) og i implementeringen af den overordnede udviklingsstrategi (National Strategic Development Plan). GGGI bliver anset for at være en betroet rådgivende organisation i regeringen og har foretaget kapacitetsopbygning på feltet. Dog har GGGI Cambodja været præget af centraliseringen i Seoul.

3.5. Læsningen af dokumenter og vores interviews har givet et mere positivt billede af GGGI's arbejde i de to lande, end vi inden starten af dette studie havde fra de danske medier - som langt overvejende har fokuseret på de mange administrative problemer og ikke har kikket på det indholdsmæssige i GGGI's arbejde ude i landene. Det er især interessant, at GGGI i sin rådgiverrolle og med sine analyser er kommet i god dialog med finansministerierne i landene, og derfor har fået nye muligheder sammenlignet med "alene" at være knyttet til miljøministerier med lav placering i regeringshierarkierne. Næste kapitel belyser en række svagheder i GGGI's arbejde.

#### *Kapitel 4: Udfordringer set i lyset af Danida politikker/strategier*

4.1. Vi har analyseret udvalgte policy papers/"produkter" over for Danidas 'Retten til et Bedre Liv' og Grøn Vækst strategier. Der falder i øjnene, at især fattigdomsorientering, sociale og miljømæssige safeguards og civilsamfundets deltagelse står svagt i disse dokumenter og i GGGI's indsats i Etiopien og Cambodja.

4.2. Både Etiopien og Cambodja er lavindkomstlande, hvor regeringerne fører en forholdsvis fattigdomsorienteret politik, hvilket kan aflæses af gode fremskridt på MDG målene.

4.3. Vi har kikket på den foreløbige kladde for Etiopiens regerings helt nye 'Climate Resilient Strategy for Agriculture', der er planlagt til at udkomme i en endelig version i maj 2014. Dette dokument med solid faglig viden fra forskere og konsulenter har opridset en miljø- og klimastrategi indenfor landbruget, som er suppleret med nogle overvejelser om makroøkonomi og finansiering. Den teknokratiske karakter af strategierne betyder, at

spørgsmål som inklusion ikke er behandlet, mens fattigdom og marginalisering næsten udelukkende nævnes som et spørgsmål om at sikre sikkerhedsnet for de udsatte. Socio-økonomiske hensyn adresseres ikke konkret, men som en afledt effekt af en grøn økonomi. Ligesom det ikke diskuteres, hvad en øget kommercialisering af landbruget jorden vil betyde for småbønderne, herunder det kontroversielle spørgsmålet om jordrettigheder.

4.4. De mest konkrete initiativer med fokus på fattigdomsbekæmpelse, der kan spores i Cambodjas Masterplan (GGMP) er community-based forest management, irrigation networks, water resource management samt arbejdet med at forbedre fødevarer sikkerheden og adgangen til rent drikkevand og sanitet. De Cambodjanske NGO netværk finder, at grøn vækst mest er planlagt på nationalt niveau med et makrofokus og ikke fattigdomsfokus. Der er for lidt fokus på fattigdomsbekæmpelse og taklingen af de indbyggede konflikter om ressourcer og land-use.

4.5. Begrebet safeguards er *ikke* nævnt i nogen af de centrale dokumenter, som vi har analyseret fra de to lande, og begrebet kommer heller ikke op i en søgning på GGGI's hjemmeside. Faktisk har GGGI ikke fulgt op på en anbefaling i Inception review i 2011 om netop sociale og miljømæssige safeguards. Det er en svaghed, at GGGI ikke hjælper landene med at udvikle redskaber, der som forudset i NEK kan sikre, at fattige og marginaliserede grupper ikke udelukkes eller skades af nye grønne politikker, regulering og investeringer.

4.6. Det er vanskeligt at tale om en rettighedsbaseret tilgang i Cambodja og især i Etiopien med sit repressive styre og en lov fra 2009, der stort set forbyder NGOer at drive fortalervirksomhed. Dokumenterne i Etiopien omtaler stort set ikke civilsamfundet, hvor der trods alt er en række referencer i Cambodjas masterplan - der nævner udbredelsen af kendskabet til grøn vækst via at engagere medierne og civilsamfundet. Vores NGO interviews tyder på, at GGGI og miljøministeriet må bruge en mere systematisk måde end blot at invitere cambodjanske NGO netværk til enkelte workshops. Det er i tråd med Joint Donor Reviews påvisning af, at GGGI's samarbejde er begrænset til regeringsniveau og den private sektor.

4.7. Det er vores indtryk, at GGGI gør alt for lidt for at tilskynde regeringerne til at se potentialer i en øget inddragelse af civilsamfundet. Vi har dog også konstateret at GGGI's teams i de to lande, kan risikere at sætte noget over styr i rollen som "trusted advisor" for regeringerne. Derfor skal GGGI næppe selv kanalisere ressourcer til NGO'er, hvor en alternativ kanaler vil være bedre, som f.eks. at indbygge sådan støtte i Danidas kommende planlægning af et bilateralt program i bl.a. Etiopien (27,5 mio. kr. afsat i klimapuljen 2014). GGGI skal imidlertid blive langt bedre til at fremme Danida målsætninger om inklusion, fattigdomsorientering og at rapportere på deres opfyldelse.

4.8. Danmarks bidrag til GGGI kommer halvt fra den globale ramme og halvt fra Klimapuljens fattigdomsramme. Den sidstnævnte andel er høj set i lyset af, at kun ca. 30 % af GGGI's midler bruges på lavindkomstlande, ligesom GGGI heller ikke synes at gøre nok for at

prioritere modstandskraft (resilience) og de nationale tilpasningsplaner (National Adaptation Programme of Action NAPA). Det må forventes, at hovedparten af investeringerne i de udarbejdede strategier vil gå til mitigation aktiviteter og i meget begrænset omfang til adaptation tiltag i fattige ulande.

## Opsummering af anbefalingerne

På nuværende tidspunkt foreligger der ikke nogen institutionel GGGI strategi og som påpeget af joint review (september 2013), er den organisatoriske identitet uklar. Forskellige aktører fremhæver, at GGGI har spillet en proaktiv rolle for at udvikle innovative grøn vækst strategier i samarbejde med regeringer og privat sektor, men det kan være svært at adskille GGGI's arbejde fra en række internationale organisationers og multilaterale udviklingsbankers arbejde på grøn vækst området. I det lys bør GGGI's komparative fordele afklares.

Endvidere foreligger der *ikke* noget programdokument og ikke engang et resultat-rammевærk med indikatorer, som der jvnf. Aid Management Guidelines normalt burde gøre før et tilsagn af et større beløb (i dette tilfælde 90 mio. kr.). De følgende anbefalinger er et udtryk om et ønske om at sikre kvaliteten i brugen af de danske midler.

**Overordnet anbefaling 1:** Danmark bør sikre - ved kun at give en **etårig bevilling - at der forelægges et mere solidt fundament fra GGGI's side** omkring deres fremtidige udvikling:

- GGGI fremlægger udkast til *strategiske plan 2015-2020*, som klargør deres niche og komparative fordele sammenlignet med andre internationale organisationer. Danmark bør sikre aktiv indflydelse på udarbejdelsen af denne strategi.
- at GGGI fremlægger klare tiltag til at tage højde for en række bekymringer omkring fattigdomsorientering/inklusion, rettighedsbaseret tilgang, sociale og miljømæssige safeguards og involvering af civilsamfundet.
- at GGGI færdiggør sit nye monitorerings- og result-based-management system med klare indikatorer.
- at GGGI får styr på de svagheder, der stadigvæk er på de administrative felter (kritisable mangler på kontrol- og regnskabssystemer, implementere procedure manualer, anti-korrupsions tiltag på hovedkontor og i ude i landene, etc.).

Vi anbefaler, at en etårig bevilling først kan forlænges, når GGGI har adresseret de nævnte anbefalinger i denne rapport, i Danidas appraisal rapport (april 2014) samt fra joint donor review (september 2013). Opfyldelsen heraf vurderes i første halvdel af 2015 af en review mission.

I det følgende nogle konkrete anbefalinger til Udenrigsministeriet (og GGGI):

**Anbefaling 2:** Danmark bør arbejde for, at GGGI i langt højere grad fremmer en fattigdomsorienteret tilgang og arbejder for "*social and environmental safeguards*", som kan sikre, at fattige grupper ikke udelukkes eller skades af nye grønne politikker, regulering og



investeringer. Hensynet til sårbare og marginaliserede grupper, herunder oprindelige folk, er af stor betydning omkring bl.a. jordrettigheder og kommercialiseringen af landbruget. Ligeledes bør indsatsen for at fremme ligestilling/gender styrkes.

**Anbefaling 3:** GGGI bør, på grundlag af fastlagte indikatorer, rapportere om resultater i forhold til fattigdomsorientering og social inklusion. Desuden bør GGGI's oprette klare retningslinjer for at høre civilsamfund og leve op til FN's retningslinjer.

**Anbefaling 4:** GGGI har hidtil fokuseret på at samarbejde med regeringer og privatsektoren. I fremtiden bør Danmark stille klare krav om, at GGGI gør langt mere for - over for regeringerne - at påvise potentialet i en øget inddragelse af civilsamfundets organisationer, såvel nationalt som lokalt. Særligt sårbare og marginaliserede grupper bør inddrages i høringsprocesserne og deltagelse i forvaltningen af naturressourcer.

**Anbefaling 5:** Danida bør gøre mere i sine bilaterale programmer for at styrke civilsamfundsorganisationer/netværk, som er interesseret i bæredygtig og inklusiv grøn vækst (det er ikke hensigtsmæssigt, at GGGI kanaliserer midler til advocacy NGO netværk). Dette kan bl.a. ske i det program som er under planlægning i Etiopien, som kan være komplementerende til GGGI's arbejde med regeringen og den private sektor. Med henblik på at styrke Syd civilsamfundsnetværk på dette felt, kunne Danida også overvejes at forøge midlerne til den af CISU administrerede pulje for Klima og Miljø.

**Anbefaling 6:** Antallet af lavindkomstlande, som GGGI støtter, er begrænset - og de støttede grøn vækst strategier - er ikke stærkt fattigdomsorienterede. Derfor bør kun andelen af GGGI's arbejde i lavindkomstlande (LDC) tages fra fattigdomsrammen (anslået 30% mod de nuværende 50%), mens den øvrige støtte bør tages fra den globale ramme, fordi det er klimabistand, og fordi GGGI ikke har klarhed over sin fattigdomsorientering.

**Anbefaling 7:** Danida bør bruge dette forløb som en læringsproces, eftersom det blev undervurderet, hvad det kræver at nå frem til en ny velfungerende international organisation. Dette kunne i et læringsstudie sættes overfor alternativet med at bruge allerede veletablerede internationale organisationer, der havde potentialerne til at ekspandere sine aktiviteter på nye felter (som i dette tilfælde grøn vækst). For mange fragmenterede internationale organisationer står nemt i modsætning til 'aid effectiveness' dagsordenen.

**Anbefaling 8:** At Danida formulerer en strategi for brugen af regeringens klimapulje, herunder en analyse og begrundelse for valget af internationale organisationer, deres komparative fordele og mulighed for at fremme synergi mellem dem.

# 1. INDLEDNING

Udenrigsministeriet gav i 2011 en første bevilling på 90 mio. kr. til Global Green Growth Institute (GGGI) for en treårig periode, og er i foråret 2014 ved at forberede en forlængelse for yderligere tre år. Der har været en offentlig høring af et koncept-papir, som er på dagsordenen for Ulandspolitisk Råds møde med udviklingsministeren d. 28. april 2014.

Denne konsulentundersøgelse har følgende formål: *Gennem en uafhængig analyse at belyse i hvilken grad GGGI's foreløbige resultater lever op til principperne for god udviklingsbistand og klimafinansiering, jvnf. strategier og politikker for dansk bistand og internationale forpligtelser om klimafinansiering.*

Studiet har lagt vægten på at undersøge følgende tre spørgsmål:

- I hvilken grad Udenrigsministeriets mål og resultatkrav vedrørende bevillingerne til GGGI lever op til **danske strategier og politikker** for udviklingsbistand, specielt fattigdomsorientering, safeguards og inddragelse af civilsamfund, samt internationale aftaler om klimafinansiering. Der ses både på den eksisterende bevilling fra klimapuljen 2011 og den planlagte bevilling fra 2014.
- **Kan GGGI's resultater til dato berettige en fortsat dansk støtte?** Er de strategier for grøn vækst, som GGGI støtter, udarbejdet med mål og indikatorer, der kan måle deres evne til at levere resultater ift. danske udviklingspolitikker, bl.a. reduktion af fattigdom? Dette undersøges i to lande: Etiopien og Cambodja.
- **Vurdering fra relevante eksterne aktører** (regeringer, civilsamfund og andre) om, hvorvidt GGGI er en troværdig organisation, der leverer relevante resultater. Hvordan passer GGGI ind i det multilaterale landskab?

Denne rapport fokuserer på det indholdsmæssige i programmerne i Etiopien og Cambodja. Undersøgelsen analyserer ikke problemerne med mangelfulde kontrol- og regnskabssystemer ved Global Green Growth Institute (GGGI), som er belyst af en række Deloitte rapporter i vinteren 2013/2014.

Denne opgave er blevet løst på følgende måde:

- En analyse af policy/strategi "produkterne" i Etiopien og Cambodja sat overfor Danmarks udviklingsstrategi beskrevet i disse dokumenter: Retten til et bedre liv (2012) og NEK-strategien for naturressourcer, energi og klima (fra 2013).
- Gennemgang af relevante dokumenter (bl.a. programdokument 2011, Appraisal report 2011, Joint Donor Review september 2013).
- Gennemgang af rapportering fra GGGI på især Etiopien og Cambodja. Skype-samtaler med GGGI I
- edelsen i Etiopien og mail besvarelser fra lederen af GGGI Cambodja.
- Interviews med etiopiske NGO repræsentanter i Addis Ababa og spørgeskema besvaret af to cambodjanske NGO netværk.

Rapporten starter med et kort resumé af indholdet, hvor der også er givet en række anbefalinger. Derefter følger i kapitel 2 en omtale af GGGI i det internationale landskab. I kapitel 3 gives en kort

oversigt over GGGI's resultater i Etiopien og Cambodja. Kapitel 4 analyserer de producerede policy papirer på en række problemstillinger omkring fattigdomsorientering, sociale og miljømæssige safeguards, civilsamfund samt fordelingen af klimapuljens midler på lande og adaptation/mitigation ift. GGGI.

Konsulentundersøgelsen har været ledet af Hans Peter Dejgaard fra INKA Consult, som har ansvaret for rapportens indhold. Rasmus Sønderriis har stået for interviews i Etiopien, ligesom Cecilie Eist, Esben Boutrup Møller og Knud Vilby har bidraget til undersøgelsen. Grundet den begrænsede tid til undersøgelsen, har det dog ikke været muligt at gå i dybden med meget læsestof.

Vi vil gerne takke for den åbenhed og imødekommenhed, som alle parter i denne undersøgelse har udvist. Dette gælder såvel de interviewede NGO folk som en række medarbejdere i GGGI. Alle vurderinger og anbefalinger i rapporten står for INKA Consults regning, og deles *ikke* nødvendigvis af CARE Danmark, Folkekirkens Nødhjælp, Ibis eller MS/ActionAid.

## 2. MANDAT, POLITIKKER OG STRATEGIER

GGGI har til formål at vise både fattige udviklingslande og nye vækstøkonomier, at grøn vækst ikke er en barriere, men en investering og mulig vej til varig vækst. Det gør GGGI ved at støtte udviklingslande i design og gennemførelse af grønne vækstplaner såvel som i forskning.

GGGI arbejder tæt sammen med regeringer omkring programmer i ca. 16 lande, bl.a. Kina, Indonesien, Indien, Jordan, Cambodja, Etiopien, Peru, Mongoliet, Filippinerne, Rwanda og Vietnam.

### **Mission**

GGGI is dedicated to pioneering and diffusing a new model of economic growth in developing and emerging countries, known as "green growth," that simultaneously targets key aspects of economic performance, such as poverty reduction, job creation and social inclusion, and those of environmental sustainability, such as mitigation of climate change and biodiversity loss and security of access to clean energy and water.

### **GGGI's Theory of Change**

GGGI's works to advance the practice and theory of green growth by supporting the development, implementation, and diffusion of green growth strategies, and promote a critical mass of successful demonstration initiatives in developing and emerging countries, including in least developed countries.

..... Consequently GGGI seeks three major outcomes for its cooperation with developing countries: adoption and implementation of green growth plans (with adequate local stakeholder support, financing and technologies); provision of relevant, high-quality research for policymakers; and engagement of the private sector in the implementation of the national green growth plans.

GGGI har siden 2012 været en international organisation, der arbejder inden for tre områder: i) Country Green Growth Planning & Implementation, ii) Research, og iii) Public-Private Cooperation. Dvs., at GGGI leverer "bløde" ydelser i form af rådgivning til regeringers formulering af politikker og strategier,

lovgivning, regulering og investeringsplaner på nationalt, sektor og lokalt niveau angående udledninger af drivhusgasser. Desuden fremmes dialog mellem regeringer og den private sektor samt kapacitetsopbygning af institutioner.

Dette kapitel omtaler kort de ændringer, der er sket, siden GGGI blev startet som en sydkoreansk NGO til i dag at være en 'inter-governmental organisation', der med Jordans indtræden i begyndelsen af april 2014 har i alt 22 medlemslande.

## 2.1. Startede som en topstyret sydkoreansk NGO

GGGI blev etableret som en 'non-profit foundation' under sydkoreansk lovgivning. Det var den tidligere præsident Lee Myung-bak, som lancerede GGGI i juni 2010 som opfølgning på hans vision "Low Carbon, Green Growth". Det kan forklare, at GGGI i denne periode blev beskrevet som topstyret af den sydkoreanske regering.

Langt hovedparten af problemerne beskrevet i de danske medier har handlet om den periode, hvor GGGI var en sydkoreansk NGO med kraftig styring fra premierministerens kontor. Den Sydkoreanske Rigsrevisions rapport fra november 2011 pegede på store svagheder i administrationen.

Det var tydeligvis en koreansk NGO fuldstændig uden erfaring med at arbejde med projekter i fattige lande, som det fremgår af joint review rapporten fra september 2013.<sup>1</sup> Det gav anledning til rigtig mange svagheder på det forvaltningsmæssige og administrative felt, som er blevet beskrevet indgående i de danske medier. Disse problemer bliver *ikke* belyst nærmere i vores undersøgelse, som har sit fokus på det indholdsmæssige i GGGI's arbejde.

## 2.2. Det nye GGGI som en international organisation

Læsningen af dokumenter og interviews viser, at der er sket mange positive ændringer, efter at GGGI i oktober 2012 blev omlagt til en international organisation - især i at styrke arbejdet med rådgiverteams ude i landene.

Det fremgår bl.a. af Deloitte undersøgelsen offentliggjort ved årsskiftet 2013-2014, at der er sket fremskridt imod en løsning af de meget kritisable mangler på kontrol- og regnskabssystemer i GGGI i hovedkvarteret i Seoul og i Indonesien, mens GGGI's administration af Etiopien stadigvæk lider under betydelige problemer. Læsningen af Deloitte indikerer, at GGGI formentligt stadigvæk *ikke* har det niveau for administration, som kræves af en dansk NGO for at få en rammeaftale med Danida.

I det følgende kort om strukturen i GGGI: Under Rio+20 topmødet i juni 2012 blev vedtægterne ("Establishment Agreement") underskrevet af 18 stiftende medlemslande. Det er en traktat aftalt mellem suveræne stater om en 'inter-governmental organisation', der er således ikke længere tale om en NGO, som mange danske aviser ellers har skrevet. I december 2013 vedtog FN's generalforsamling en resolution som gør, at GGGI har fået observer status til generalforsamlingen.

I oktober 2012 afholdtes den første generalforsamling (assembly), som for en toårig periode valgte følgende lande til bestyrelsen (the Council): Australien, Costa Rica, Danmark, Etiopien, Indonesien, Kiribati, Sydkorea, Mexico, Norge, Qatar og Emiraterne. Bestyrelsen er sammensat mellem tre medlemskategorier:

---

<sup>1</sup> The September 2013 review team's country visits showed how GGGI's administrative system is not well suited to the reality of operating and delivering activities in low-income country contexts (page 23).

- 5 valgt af generalforsamlingen blandt "*contributing members*", dvs. fra donorlandene (mindst 15 mio. USD over tre år).
- 5 valgt af generalforsamlingen blandt "*participating members*", dvs. primært fra udviklingslandene.
- 5 er eksperter eller non-state actors udnævnt at bestyrelsen (Lars Løkke Rasmussen er indvalgt i denne kategori)
- Dernæst 1 plads til værtslandet Sydkorea og 1 plads til direktøren (uden stemmeret)

Det samlede budget var i 2013 på 48.7 mio. USD. Kernebidraget kommer for tiden fra bl.a. Sydkorea, UK, Norge, Australien, Qatar og Danmark.

Folketingets finansudvalg tiltrådte i maj 2011 en bevilling på 90 mio. kr. til GGGI for en treårig periode således, at Danmark kunne få en plads i bestyrelsen. Bevillingen er en del af klimapuljen under bistandsrammen.

### 2.3. Joint Donor Review i september 2013

Der blev i september 2013 gennemført et fælles donor review med besøg i GGGI hovedkvarteret og to lande, Etiopien og Cambodja (med deltagelse af Danmark, Australien, Norge og Sydkorea). Den meget velskrevne rapport peger på, at aktiviteterne på landeniveau forløber godt med nogle tidlige positive resultater. Det viser, at GGGI har været god til at placere sig som en tillidsfuld partner for regeringerne i de to lande vedrørende grøn vækst. Desuden angives det, at GGGI's ansatte på landeniveau er kompetente og dedikerede til grøn vækst-visionen. Der har dog været en tendens til centralisering i hovedkontoret og forholdsvis få ansatte ude i landene, ofte på korttidskontrakter.

Reviewet peger også på den udfordring, at GGGI står over for en *dobbelt transition*, nemlig først overgangen fra koreansk NGO til international organisation og dernæst overgangen fra den tidligere ledelse til den nuværende ledelse, der tog over i april/maj 2013. Vurderingen fra reviewet er, at GGGI's nuværende ledelse imødekommer behovet for at opbygge og professionalisere alle aspekter af organisationen, både for så vidt angår styringen af GGGI og udviklingen af en særlig GGGI identitet baseret på en klart defineret niche.

Udover arbejdet med at sikre, at GGGI også i praksis lever op til internationale standarder, forestår der i bestyrelsen et vigtigt samarbejde med ledelsen for at udvikle en ny strategi 2015-2020 for, hvordan GGGI bedst fremmer sine formål.

### 2.4. Ny bevilling på trapperne

Den danske regering har meldt ud, at støtten til GGGI skal fortsætte i de næste tre år på det samme niveau med 90 mio. kr. Denne melding kom 19. februar 2014 fra handels- og udviklingsminister Mogens Jensen.

Programkomiteen i Udenrigsministeriet drøftede d. 12. marts 2014 en konceptnote for organisationsstrategien for GGGI. Det fremgår af referatet, at det videre arbejde skal forholde sig til høringssvarene fra henholdsvis CARE Danmark og fra Mellemløst Samvirke/ Folkekirkens Nødhjælp/Red Barnet/Ibis. Der er værd at bemærke, at programkomiteen slår fast: "*GGGI should also in its work with partner countries ensure broad stakeholder engagement (including with civil society and the private sector) in the national development of green growth policies, and ensure that poverty*

*reduction, social and environmental safeguards, gender issues, and a human rights based approach are fitted into the broad green growth agenda."*

Programkomiteen pegede på, at et Appraisal team kommer med inputs til at færdiggøre organisationsstrategien relateret til det kommende bidrag på 90 mio. kr. for perioden 2014-2016. Endvidere nævnte udviklingsminister Mogens Jensen i samrådet 2. april 2014, at der i indeværende år gennemføres et "*Value for Money audit*". Det står ikke klart for os, om Danmark lavet sit eget studie, eller der alene er tale om et DFID's studie.

Det virker overraskende for os, at der hverken foreligger en strategisk plan eller et programdokument til at blive vurderet af det Appraisal team, som er i gang i april måned. Derfor er det forståeligt, at CARE Danmark i sit hørings svar foreslog i første omgang kun at give en forlængelse på ét år til GGGI, så organisationen kan formulere sin strategi 2015-2020 med tilhørende result-*framework*. Samt at GGGI på mere overbevisende måde medtager fattigdomsorientering, inklusion, *safeguards* og *civilsamfundsinddragelse*.

En mulighed for dansk indflydelse er, at GGGI vil formulere sin strategiske plan 2015-2020 med tilknyttet et result-*framework*. Dette vil være oplagt for 92-gruppen at følge i tæt kontakt med Udenrigsministeriet. Herunder at få et aftryk af målsætninger og principper i dansk udviklingspolitik og sikre en tilstrækkelig prioritering af *adaptation* og *fattigdomsorienteringen*.

## 2.5. GGGI i det internationale landskab

Terms of Reference har stillet spørgsmålet: Hvordan passer GGGI ind i det multilaterale landskab? Udfylder GGGI et behov fra et udviklingsperspektiv, der ikke kan løses af andre internationale institutioner?

Hvor en række fonde - nævnt senere i dette afsnit - primært kanalisere finansiering, kan GGGI karakteriseres som en slags konsulentrådgivningsaktør inden for grøn vækst, der stort set ikke selv kanalisere penge til projekter. GGGI har også været gode til at få adgang til finansministerier i de forskellige lande, hvilket naturligvis er vigtigt. GGGI skriver selv i sit management respons til joint review fra september 2013:

*The objective will be to raise GGGI's international profile as the **only international organization with a sole focus on green growth**, to demonstrate its added value to collaborating countries and to clarify its niche among other international organizations.*

IRENA minder om GGGI ved at være en international organisation med stater som medlemmer. International Renewable Energy Agency (IRENA) blev stiftet i 2009 med det formål at sikre en hurtig og bæredygtig overgang til brug af vedvarende energi globalt ved at yde praktisk hjælp. 79 lande er medlemmer, heriblandt 29 afrikanske, 27 europæiske, 16 asiatiske og 7 latinamerikanske lande. Hovedsædet ligger i Abu Dhabi.

I takt med at klimaforandringerne har fået mere opmærksomhed, findes der efterhånden en række forskellige initiativer, fonde og organisationer. Der kan nævnes følgende:

- **Green Climate Fund** (GCF) forventes at blive funktionel i løbet af 2014 som den centrale mekanisme og drivkraft for grøn omstilling i ulandene. Den skal støtte både reduktion af udledninger og tilpasning. GCF får et vindue specifikt for privat sektor initiativer.

- The Climate Investment Funds (**CIFs**) under Verdensbanken er en central aktør, som formentligt ikke får flere midler tilført, når den grønne fond fungerer.
- Kyoto Protocol's **Adaptation Fund** (finansieret af bidrag fra Clean Development Mechanism projekter).
- **UN-REDD** Programme implementeres gennem FAO, UNDP og UNEP.
- Global Environment Facility (**GEF**) med 181 medlemslande, som administreres af UNDP og Verdensbanken. GEF har bl.a. en Least Developed Countries Fund med fokus på National Adaptation Programmes of Action (NAPAs).
- World Resource Institute **WRI** samt **IUCN** og **IIED** er internationale organisationer med stærke faglige profiler, som gennem mange år har modtaget støtte fra Danida.
- FN's miljøprogram, UNEP, er værtsorganisation for et nyt **Klimateknologicerter** placeret i FN byen i København, som fra klimapuljen 2013 får 30 mio. kr. til grøn vækst og omstilling.
- Endvidere gives dansk støtte til et nyt **SE4all hub** i København, som er et samarbejde mellem UNEP og DTU som et knudepunkt for energieffektivitet under FN initiativet 'Sustainable Energy for all'.

Ved finansudvalgsbehandlingen i 2011 var et af argumenterne for støtte til GGGI, at der ikke findes en tilsvarende international organisation, som fremmer grøn vækst i partnerskaber mellem regeringer og den private sektor. Dette argument blev fastholdt efter regeringsskiftet. Det gælder også opfattelsen af, at GGGI har stor legitimitet i udviklingslandene, bl.a. fordi den er baseret i et land, som for lidt over en generation siden var blandt verdens fattigste lande, og nu er et af de rigeste, samt fordi der er en ligeværdig repræsentation i bestyrelsen af donorlande og udviklingslande.

Denne undersøgelse giver *ikke* grundlag for en konklusion om, hvor relevant GGGI er sammenlignet med andre internationale organisationer. Både Joint donor review rapporten og vores interviews tyder på, at GGGI har stort ejerskab hos regeringerne i Etiopien og Cambodja, der synes at være godt tilfreds med at kunne trække på GGGI som et slags konsulenthus.

Det er umiddelbart svært at vurdere i hvilken udstrækning, der er et eventuelt overlap - og de forskellige organisationers komparative fordele. Spørgsmålet er, hvorfor er der brug for at opbygge en ny organisation - med de udfordringer de har givet - når der allerede eksisterer veletablerede organisationer, der arbejder med grøn vækst. Det er derfor meget relevant, at Udenrigsministeriets programkomite på sit møde i marts 2014 har anmodet om informationer, der vurderer GGGI overfor en række andre internationale organisationer (ESMAP, IIED, SE4all hub i København, Green Climate Fund, etc.).

I forlængelse af programkomiteen må et bredere spørgsmål til Udenrigsministeriet være, hvordan ministeriet ser arbejdsdeling og evt. overlap mellem den danske støtte til ovennævnte internationale organisationer. Det har ikke været muligt for os at finde et sted, hvor ministeriet forklarer sine strategiske valg. Det er vores indtryk, at nogle internationale organisationer - nævnt i listen ovenfor - supplerer hinanden, andre overlapper, og nogle konkurrerer reelt med hinanden. F.eks. er der fra klimapuljen 2011 givet et dansk bidrag på 40 mio. kr. til det tyske initiativ Global Climate Partnership Fund (GCPF), samtidigt med at der er etableret et teknologicerter i København.

Læsningen af oversigt over klimapuljen og anden støtte til internationale organisationer giver indtryk af en vis "spredt fægtning" og ad-hoc orienteret finansiering, hvor der mangler en klarere strategi for, hvilke fonde og internationale organisationer, som får dansk støtte.

Denne rapport vil anbefale, at Danida bruger dette forløb som en læringsproces i lyset af, at det blev undervurderet, hvad det kræver at nå frem til en ny velfungerende international organisation. Dette bør sættes over for alternativet med at bruge nogle af de måske ti andre veletablerede internationale organisationer, der havde potentialerne til at ekspandere sine aktiviteter på nye felter (som i dette tilfælde grøn vækst). Der synes at være en tendens til hele tiden at oprette nye organisationer, hvilket synes i modstrid med aid effectiveness dagsordenen. Især i lyset af, at der allerede er en række veletablerede internationale organisationer og udviklingsbanker.

## 3. GGGI'S RESULTATER I ETIOPIEN OG CAMBODJA

### 3.1. Metodiske overvejelser

Danmark har givet et bidrag på 90 mio. kr. i den treårige periode fra 2011 til 2013. Dette udgjorde sidste år ca. 11% af GGGI's samlede budget på 48 mio. USD. Et fordel ved det danske bidrag er, at det er et kernebidrag, hvor støtten til Etiopien primært bestod i øremærkede projekter.

GGGI synes at have et godt ejerskab hos landenes regeringer. Dette er i sig selv positivt, men gør det metodisk sværere at afgøre, hvilken effekt der stammer fra GGGI's rådgivning i de forskellige lande. Dette kapitel omhandler GGGI's resultater i Etiopien og Cambodja. Kapitlet er hovedsageligt baseret på information fra 2nd Joint Donor Review (sept. 2013) og GGGI's 4. kvartalsrapport 2013. Nogle oplysninger er taget fra hjemmesiden GGGI.org, som ikke er specielt fyldestgørende.

GGGI's ledelse anerkender i sit svar til Joint Donor Review<sup>2</sup>, at der er brug for store forbedringer i planlægnings- og resultatmålingssystemerne. Dette har også gjort det vanskeligt at bibringe et overblik over GGGI's resultater i dette kapitel. Overordnet set er det for tidligt at vurdere effektiviteten af GGP&I, da implementeringen af disse planer endnu ikke har fundet sted, hvorfor det først om 2-3 år vil være muligt at konkludere, hvorvidt planerne er blevet ført ud i livet.<sup>3</sup>

### 3.2. Hovedområder i GGGI's arbejde

GGGI's arbejde er delt ind i tre hovedområder:

- 1) Green Growth Plans and Implementation (GGP&I), der sigter mod at hjælpe udviklingslande til at lave grøn vækst strategier og implementere disse.
- 2) Knowledge Development and Management, hvis formål er at udvikle grøn vækst paradigmet og producere ny viden om grøn vækst, så "good practice" hele tiden forbedres og der læres af positive som negative erfaringer.
- 3) Public-Private Cooperation, hvor private investorer i samarbejde med udviklingslandenes regeringer kan indgå i samarbejder, der sikrer investeringer i grøn vækst i udviklingslande med henblik på implementering af landenes grøn vækst strategier<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> 2nd Joint Donor Review. s.13

<sup>3</sup> 2nd Joint Donor Review. s.9

<sup>4</sup> <http://gggi.org/activities/ggpi/ggp-overview/>,  
<http://gggi.org/activities/knowledge-development-management/overview/>,



Vi har fået adgang til GGGI's fjerde kvartals portefølje rapport 2013, hvoraf fremgår, at organisationen er i gang med i alt 44 projekter (hvoraf 33 projekter i ca. 15 lande hører under GGP&I, som i 2013 kun brugte 63% af det planlagte budget).

I dette kapitel vil vi hovedsageligt fokusere på GGP&I, eftersom de to andre områder nærmest ikke er gået i gang i de to lande, som vi ser nærmere på i denne undersøgelse: Etiopien og Cambodja. I disse to lande har udviklingen og implementeringen af landenes Green Growth Plans/strategies været langt det vigtigste arbejdsområde. Når GGGI taler om implementering, er det i højere grad støtte til regeringernes egen implementering af deres grøn vækst strategier, herunder analyser af investeringsbehov, finansieringskilder og hvor muligt et samarbejde med den private sektor er.

Figuren nedenfor viser de tre faser for, hvordan GGGI bidrager til udviklingen af landenes Green Growth Plans (GGP) og implementeringen heraf.

**Figur. GGGI's GGP&I proces**

	Phase 1		Phase 2	Phase 3
	Scoping	Set-up	GGP Development	Implementation and Partnership
Main Tasks	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Establish relationships with key stakeholders, ensure shared agreement on the program's high-level scope, and obtain high-level government buy-in</li> <li>- Identify local counterparty</li> <li>- Allocate basic GGGI resources</li> <li>- Put preliminary MOU/contracts in place</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Determine detailed program of work with country and capacity building model</li> <li>- Create formal steering committee of key stakeholders</li> <li>- Ensure local counterparty(s) set up for success</li> <li>- Consult with wider international community to maximize coordination</li> <li>- Allocate budget and secure final MOU.</li> <li>- Conduct much sectoral analysis</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Development of a comprehensive/sectoral GGP for the country and regular review of the progress</li> <li>- Build local capacity, with long term goal of transition to independent delivery</li> <li>- Build strong commitment from recipient country government on the implementation of the GGP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- GGP implemented over time, including detailed road maps</li> <li>- Transfer skills to local stakeholders so they can implement growth plans independently</li> <li>- Conductive policy framework around GGP put in place to stimulate private sector investment flows</li> <li>- Recipient country become a knowledge and capacity contributor to GGGI and its partners</li> </ul>
Outcome	Initial relationship building and exploration of opportunities with recipient country	Detailed agreement on work to be done with GGGI, resources to deliver it, and set-up of local counterparty.	Completion of country's GGP	Recipient country implements its GGP independently, and contributes content to GGGI's network

### 3.3. Resultater

GGGI's arbejde i Etiopien har primært omhandlet støtte til den etiopiske regering i udviklingen af grøn vækst strategier. Efter UNFCCC COP 15 i København i 2009 søsatte den Etiopiske regering de første ideer til, hvordan Etiopien skulle takle klimaforandringer fremover. I 2011 præsenterede Etiopien sin Climate Resilient Green Economy strategi (CRGE), der via grøn vækst dels skal gøre landets befolkning mindre sårbar over for klimaforandring og dels sikre, at Etiopien i 2025 vil være et middelindkomstland med et CO2udslip svarende til det nuværende. GGGI har fungeret i en rådgivende rolle i udformningen af denne politik og de efterfølgende komponenter, der er blevet udviklet sidenhen og som ses i tabellen nedenfor.

<i>En <b>oversigt</b> over den etiopiske regerings politiker/strategier af relevans for grøn vækst. GGGI har givet rådgivning til udarbejdelsen af dem alle.</i>
Climate Resilient Green Economy (CRGE) (2011) Specifikke dokumenter:
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Green Economy Strategy (2012)</li> <li>- Climate Resilience Strategy (2013)</li> <li>- Sector Reduction Mechanism (2013)</li> <li>- Climate Resilience Strategy for Agriculture of the CRGE (2014)</li> <li>- Operational Manual (CRGE Facility) (2013)</li> </ul>

Green Economy Strategy (GE) har til formål at gøre Etiopien til en low carbon økonomi og samtidig sikre økonomisk udvikling. Climate Resilience Strategy (CR) skal sikre, at Etiopien bliver modstandsdygtig i forhold til at takle klimaforandringer, og denne strategi hænger tæt sammen med Green Economy Strategy. Sector Reduction Mechanism (SRM) er et planlægningsværktøj, der beskriver implementeringsmekanismerne for CRGE. Det er ligeledes målsætningen, at SRM skal inkorporeres bredt i andre national-økonomiske strategier. Climate Resilience Strategy for Agriculture of the CRGE er en sektorspecifik klimaplan for landbruget i Etiopien. Operational Manual er en plan for CRGE Facility, der skal tiltrække, samle og allokere midler for at realisere CRGE visionen<sup>5</sup>.

### 3.3.2. Politisk indflydelse

GGGI Etiopien udøver indflydelse og promoverer grøn vækst i fire nøgleministerier i Etiopien. GGGI Etiopien arbejder bl.a. sammen med vigtige ministerier som the Ministry for Environmental Protection and Forest (MEPF) og the Ministry of Finance and Economic Development. Derudover fungerer GGGI Etiopien som en koordinerende organisation for forskellige aktører inden for grøn vækst området i Etiopien.

GGGI Etiopien bliver anset for at være en betroet rådgivende organisation i den etiopiske regering. GGGI Etiopien har derfor direkte adgang til det øverste toplederniveau i regeringen. GGGI Etiopien har opnået denne rolle på grund af GGGI's evne til at bidrage med økonomiske analyser, GGGI's internationale rolle og mulighed for at udveksle viden omkring grøn vækst på tværs af landegrænser, samt fordi GGGI's rådgivning er gratis. Vigtigst er det dog, at GGGI Etiopien er fleksibel og tilpasser sin ageren til de etiopiske prioriteter og ønsker<sup>6</sup>.

### 3.3.3. Kapacitetsopbygning

GGGI' team oplyser i Skype interviewet med os, at den etiopiske regerings medarbejdere, som har arbejdet sammen med GGGI's rådgivere, har udviklet færdigheder i arbejdet med udformningen af grøn

<sup>5</sup> <http://ggi.org/national-green-growth-plan-for-ethiopia> samt Ethiopia's Climate Resilient Green Economy – Climate Resilience Strategy Agriculture, 2014. Side 12.

<sup>6</sup> 2nd Joint Donor Review. s.9

vækst strategier og andre planer. Kapacitetsopbygningen har primært været på individniveau, mens det er mere usikkert i hvilken grad, der er opnået en institutionel kapacitetsforbedring. GGGI Etiopien har dog været aktiv i at konceptudvikle et kapacitetsudviklingsprogram, der er forbundet til landets arbejde med Sector Reduction Mechanisms.

#### **3.3.4. Ejerskab**

Ejerskabet til de etiopiske grøn vækst processer er stærkt i regeringen, og da GGGI Etiopien spiller en rolle i fire nøgleministerier, må forankringen af grøn vækst paradigmet i regeringen betegnes som solidt. Der er ikke meget, der tyder på, at en bredere forankring af grøn vækst paradigmet har fundet sted uden for regeringskontorerne.<sup>7</sup>

Som et eksempel på den store grad af ejerskab, den etiopiske regerings medarbejdere udviser, kan nævnes, at de betegner de udarbejdede policy dokumenter som "deres" på trods af, at strategierne er udarbejdet i samarbejde med GGGI Etiopien og en række konsulentfirmaer. Der er ifølge samtalen med GGGI eksempler på, at GGGI Etiopiens medarbejdere har påpeget tekniske svagheder i Climate Resilience Strategy og Sector Reduction Mechanism, uden at det har ført til ændringer i de to dokumenter, da regeringen har villet have strategierne, som de var. At regeringen på den måde har det sidste ord at skulle have sagt, viser begrænsningen i at bedømme GGGI's rådgivning på kvaliteten af de nationale grøn vækst strategier.<sup>8</sup>

#### **3.3.5. Andre resultater**

GGGI har ifølge sin egen rapportering givet støtte til at identificere målsætninger og baseline for emissioner samt sårbarhed i reduktion af emissioner for hver sektor af den etiopiske økonomi. Dette er en del af Sector Reduction Mechanisms. I forbindelse med Sector Reduction Mechanisms har GGGI rådgivet i følgende dele: analyse og planlægning på sektorniveau, koordinering, måling, afrapportering og verificering, finansiering og videnshåndtering. Specielt som en del af finansieringssøjlen har GGGI arbejdet sammen med det etiopiske Ministry of Finance and Economic Development om at etablere finansieringsfaciliteter, der skal sikre implementering af Climate Resilient Green Economy, der er landets overordnede grøn vækst strategi.

I forbindelse med arbejdet med finansiering støttede GGGI en workshop herom, hvor regionale og nationale regeringsrepræsentanter, donorer og akademiske institutioner deltog. Her var der opbakning til GGGI's anbefalinger omhandlende den fremtidige proces for Climate Resilient Green Economy.<sup>9</sup> Endvidere har GGGI støttet etableringen af REDD+ Strategy Development Taskforce, der skal udarbejde Etiopiens REDD+ strategi.<sup>10</sup>

#### **3.3.6. Forsinkelse af GGGI's Etiopiens proces**

GGGI program i Etiopien har været præget af et betragteligt underforbrug, hvilket har to primære forklaringer:

- at der har været mange svagheder i administration og bogføring på Etiopien programmet, som har givet forsinkelser i implementeringen.
- at forbruget faldt markant efter ophøret af brugen af McKinsey konsulenterne, som trak et meget stort forbrug i foregående år. Vi fik fra Skype interviewet indtryk af, at de nu bruger konsulenter på en

---

<sup>7</sup> 2nd Joint Donor Review. s.10

<sup>8</sup> 2nd Joint Donor Review. s.10,11 og 12.

<sup>9</sup> 4. Kvartalsrapport 2013. s.7-8

<sup>10</sup> 4. Kvartalsrapport 2013. s.48

langt mere fornuftig måde - dvs. et stærkere GGI team i landet suppleret af specifikke konsulenttydelser.

GGI Etiopien har kun fået ringe administrativ støtte fra hovedkontoret i Seoul, samtidig med at beslutningsmagten har været centraliseret i Seoul, hvilket har besværliggjort GGI Etiopiens arbejde. Det har taget længere tid end planlagt at ansætte personale, mens det personale, der er ansat, har skullet bruge tid på praktiske opgaver for at kunne operere. Ovenstående problemer er årsager til at GGI Etiopiens medarbejdere har brugt mindre tid på projektimplementering end forventet.<sup>11</sup>

### **3.4. Resultater**

Den Cambodjanske regering har, ifølge en medarbejder for GGGI's program i Cambodja, integreret grøn vækst i Cambodjas overordnede udviklingsstrategi (Rectangular Strategy III) og i implementeringsstrategien til den overordnede udviklingsstrategi (National Strategic Development Plan). GGGI Cambodja er nu i dialog med regeringen om, hvordan GGGI bedst skræddersyr organisationens assistance på sektorniveau. Her er man startet med energisektoren, hvor GGGI er i gang med at analysere, hvordan decentrale vedvarende energiløsninger kan levere elektricitet til lavindkomst husholdninger, der ikke er forbundet til el-nettet.<sup>14</sup>

#### **3.4.2. Politisk indflydelse**

GGGI Cambodja arbejder som partnere med det cambodjanske miljøministerium. Gennem drøftelser med flere andre ministerier forsøger GGGI at opbygge en tværsektoriel forståelse og anerkendelse af grøn vækst i andre ministerier. GGGI har ligeledes arbejdet på at opbygge relationer til aktører i civilsamfundet og den private sektor<sup>15</sup>.

GGGI bliver anset for at være en betroet rådgivende organisation i regeringen, og derfor har GGGI direkte adgang til det øverste toplederniveau i regeringen. GGGI har opnået denne rolle på grund af sin evne til at bidrage med økonomiske analyser, sin internationale rolle samt sin mulighed for at udveksle viden omkring grøn vækst på tværs af landegrænser. Desuden er GGGI's rådgivning gratis. JDR påpeger derudover, at GGGI er fleksibel og tilpasser sin ageren til Cambodjanske prioriteter og ønsker.<sup>16</sup>

#### **3.4.3. Kapacitetsopbygning**

En række medarbejdere fra den cambodjanske regering, som har arbejdet sammen med GGGI, har udviklet færdigheder i udformningen af grøn vækst strategier og planer. Den kapacitetsopbygning, der har fundet sted, har primært været på individniveau, og derfor er det usikkert i hvilken grad, der er opnået institutionel kapacitetsforbedring.

GGGI Cambodja har fået ringe administrativ støtte fra hovedkontoret i Seoul. Dernæst har beslutningsmagten været centraliseret i Seoul, hvilket har besværliggjort GGGI Cambodjas arbejde. Det har endvidere været et problem for GGGI Cambodja, at medarbejderne har haft base i Seoul i stedet for i Cambodja, hvilket i følge JDR har svækket arbejdet i landet.

#### **3.4.4. Ejerskab**

Ejerskabsforholdet til de cambodjanske grøn vækst processer virker godt forankret i regeringen. Dog er det ikke undersøgt, hvorvidt det også gælder for de dele af regeringsapparatet, som GGGI ikke direkte samarbejder med (f.eks. finansministeriet). Der synes ikke at være opnået en bredere forankring af grøn vækst paradigmet uden for regeringskontorerne.

#### **3.4.5. Andre resultater**

GGGI Cambodjas program indeholder et pilotprojekt med en lokal NGO og andre partnere på provinsniveau. Via teknologioverførsel og træning blev firmaet Eco-Solar etableret i Takeo provinsen. Eco-Solar producere sammen med Eco-Farm økologisk palmesukker på en miljøvenlig måde ved at benytte et Solar Cooking system kaldet Scheffler Reflector.<sup>17</sup>

#### **3.4.6. Forsinkelse af GGGI Cambodjas proces**

---

<sup>14</sup> Mail fra GGGI's country representative for Cambodja

<sup>15</sup> 2nd Joint Donor Review. s.8-9

<sup>16</sup> 2nd Joint Donor Review. s.9

<sup>17</sup> Mail fra GGGI's country representative for Cambodja

GGGI Cambodjas arbejde er blevet forsinket bl.a. som følge af den politiske ustabilitet, der fulgte efter valget i juli 2013 og en igangværende reform af miljøministeriet. Reformen af miljøministeriet skulle dog færdiggøres i starten af 2014 og den politiske situation ventes stabiliseret i 2014.<sup>18</sup>

Generelt har det været en for ambitiøs tidshorizont, der er anvendt, når man tager de stakeholder processer i betragtning, der er nødvendige for at opnå de ønskede policy resultater.<sup>19</sup>

Endelig har det taget længere tid end planlagt at ansætte GGGI personale. Desuden har det personale, der blev ansat, brugt tid på praktiske opgaver for at kunne blive operative. Det har resulteret i, at der er blevet brugt mindre tid på projektilimplementering end forventet.<sup>20</sup>

## 4. UDFORDRINGER SET I LYSET AF DANIDA POLITIKKER/STRATEGIER

I dette kapitel analyseres udvalgte policy papers/"produkter" nævnt i forrige kapitel, som GGGI har rådgivet på i de to lande. Ligeledes vurderes centrale elementer fra Danidas Retten til Liv og Grøn Vækst, herunder fattigdomsorientering, sociale og miljømæssige safeguards og civilsamfundets deltagelse.

### 4.1. Konteksten og analyse af "produkter" i Etiopien

*Økonomi:* Den etiopiske stat driver private virksomheder inden for alt fra bryggerier til hoteller. Der er statsmonopol på bl.a. internet og telefoni. Blandt de største udfordringer ved den såkaldte "developmental state" model er korrupsion<sup>21</sup>, bureaukrati og mangel på kredit til små virksomheder. Udenlandsk investering er ikke tilladt i finanssektoren. Ikke desto mindre har landet – ud fra sit lave udgangspunkt – præsteret en økonomisk vækst på 93% de sidste seks år<sup>22</sup>. Der har været betydelige udenlandske private investeringer i både industri og landbrug. En af de vigtige kilde til private investering er det store diaspora, dvs. udlandsetiopiere, men Etiopien modtager bl.a. også betydelige kinesiske investeringer.

*Bistand:* Etiopien har været et kontroversielt samarbejdsland for donorsamfundet siden det omstridte valg i maj 2005, som endte med gademassakrer samt fængsling og eksil af oppositionsledere. Dette var samme år medvirkende til, at Danida foretrak Mali frem for Etiopien som nyt programsamarbejdsland. Men på trods af regimets autoritære topstyring og systematiske menneskerettighedskrænkelser er Etiopien taget til nåde af donorsamfundet, der tilfører beløb svarende til 50-60% af statsbudgettet<sup>23</sup>. Hovedargumenterne for udviklingssamarbejdet er:

- Etiopien er folkerigt og fattigt (BNI på 430 dollar per indbygger og 84 mio. indbyggere) og har tilsvarende et kolossalt potentiale for vækst og fattigdomsreducering.

---

<sup>18</sup> 4. Kvartalsrapport 2013, Cambodja. s.3-4.

<sup>19</sup> 4. Kvartalsrapport 2013. s.11.

<sup>20</sup> 2nd Joint Donor Review. s.9 og 11-12

<sup>21</sup> I Verdensbankens "Ease of Doing Business Index" rangerede Etiopien i 2013 som nr. 125 ud af 181 lande.

<sup>22</sup> <http://www.theguardian.com/world/2013/dec/04/ethiopia-faster-rate-millionaires-michael-buerk>

<sup>23</sup> <http://www.oaklandinstitute.org/development-aid-ethiopia>

- Etiopien er relativt politisk stabilt, og er en vigtig allieret i kampen mod ekstremisme og terrorisme i Somalia samt mod diktaturet i Eritrea. Etiopiens regering har også mægtet i borgerkrigen i Sydsudan.
- I et bredere perspektiv er regimet det "mindst udemokratiske" i landets historie. Det har f.eks. formået at give alle etniske grupper en vis grad af selvstyre og ret til at bruge eget sprog i skolesystemet. Selv om regeringen er ekstremt ømfindtlig over for kritik på menneskerettighedsområdet, har donorer visse muligheder for at føre dialog.

*Klima:* Etiopien er et stort land med et klima, der varierer fra regnfuldt højland til ørkenpræget lavland. Udfordringerne i forbindelse med klimaforandringer spænder derfor bredt, herunder erosion af landbrugsjord, tørke, oversvømmelser og temperaturstigninger, der bl.a. spreder malaria til større dele af højlandet. Befolkningsekspllosionen har medvirket til en historisk afskovning. I starten af 1900-tallet var ca. 36% af landet dækket af træer. Det er siden faldet til ca. 4% trods nylige genskovningskampagner.

### Analyse af "produkter" i Etiopien:

Som beskrevet i kapitel 3, lancerede Etiopien i 2011 en omfattende og teknisk velfunderet strategi for grøn vækst - **Ethiopia's Climate-Resilient Green Economy Strategy (CRGE)**. Perspektivet er Etiopiens ønske og forventning om at blive et mellemindkomstland i 2025 (med BNI per indbygger over USD 1050), og om i denne udvikling at være bedre til at modstå klimaforandringer. Visionen er desuden at sikre at CO<sub>2</sub>-udledningen – trods økonomisk og befolkningsvækst – forbliver på samme lave niveau som i dag i stedet for at stige drastisk frem til 2025, som det ville være tilfældet i et tænkt "business-as-usual scenario".

Der arbejdes på at udvikle egentlige sektorstrategier for de forskellige sektorer, der er omfattet af CRGE. Det er blandt andet landbrug, skove, energi, transport og industri. **Climate Resilient Strategy for Agriculture** forventes udgivet i maj 2014. Strategiarbejdet har inddraget regeringen på tværs af ministerier, samt flere etiopiske og internationale konsulentfirmaer med GGGI som koordinerende i forhold til regeringen.

Dokumentet er centralt for Etiopiens grønne vision. Ifølge strategien tegner landbruget sig for 41% af GDP, 85% af beskæftigelsen og 75% af eksporten. Landbrugsproduktionen skal øges voldsomt samtidig med, at landbruget er truet af klimaændringer, som især rammer de mest sårbare. I det mest negative scenarie vil klimaforandringer i 2050 koste 10% af BNP.

Den private sektor spiller en vigtig rolle. Det vurderes, at de ekstra indsatser for "climate resilience" i 2030 vil koste 600 mio. dollars pr. år i landbruget, som skal lægges oveni de øvrige investeringsomkostninger, der samlet vil beløbe sig til 3,5 mia. dollars pr. år i 2030. Hvor den private sektor i dag bidrager med 20% af de langt lavere omkostninger, regner man med, at privatsektoren skal bidrage med 40% af investeringer i 2030. Der lægges derfor også vægt på incitamentter for den private sektor. Det forudses blandt andet, at udviklingen vil blive præget – og drevet – af kommercialisering af landbrugsland, men problemstillingen med land-grabbing nævnes overhovedet ikke.

Landbrugsstrategien dokumenterer på overbevisende vis de skadevirkninger af klimaforandringer, der allerede er indtruffet. På trods af de komplicerede årsagssammenhænge giver den desuden et godt grundlag for at vurdere, hvilke dele af befolkningen vil blive ramt af fortsatte klimaforandringer. Dermed bliver det muligt at sætte ind på grundlag af lokale vilkår.

Strategien er et planlægningsgrundlag, som skal fyldes ud. Den er derfor temmelig overordnet, men er givetvis et rigtigt godt grundlag. Vi bemærker, at IIED i en nylig publikation<sup>24</sup> har givet en meget positiv vurdering af de nye policy papers: "*The government is designing an **impressive** portfolio of public policy responses to address climate change and capitalise on the opportunities provided by climate change policies, like access to climate finance and technology*".

Gennemgangen af indsatsområder, som resulterer i 41 konkrete indsatsstemaer, er værdifuld, fordi den er konkret og til en vis grad gennemregnet. Det er lidt overraskende, at 38 af 41 indsatser allerede i en eller anden forstand er prioriteret og finansieret, men en sådan pragmatisme gør det måske lettere at øge fornuftige indsatser, som virker.

En medarbejder i GGGI Etiopien teamet understreger regeringens ejerskab til disse dokumenter. Han nævner som GGGI's fortjeneste, at regeringen har fået øjnene op for klimatilpasningens rolle i den grønne økonomi, hvor man tidligere fokuserede snævert på udenlandsk finansiering til mitigation. Derudover fremhæves det, at Etiopiens regering har taget begrebet "green growth" til sig, fordi det lægger mere vægt på muligheder og vækst end "mitigation", hvilket er i tråd med den etiopiske regerings overordnede udviklingsplan GTP (Growth and Transformation Plan) og behovene i et lavindkomstland, der ikke har noget moralsk imperativ til at mindske sine i forvejen lave CO<sub>2</sub>-udledninger. Tilsvarende foretrækkes udtrykket "resilience" frem for "adaptation", fordi det kan tolkes bredere som et økonomisk gode og ikke blot en klimarelateret respons.

Både Ethiopia's Climate-Resilient Green Economy Strategy og Climate Resilient Strategy for Agriculture er derimod svage, hvad angår fattigdomsorientering, inklusion, civilsamfundsinddragelse og rettigheder, hvilket vi vender tilbage til.

Når det er sagt, finder vi det positivt, at GGGI teamet i Etiopien synes at have taget vigtige skridt ud af skyggen efter McKinsey internationale konsulentteams, som modtog ca. 30 mio. kr. for at skrive rapporter baseret på bl.a. deres "Cost Curve" økonomiske beregninger<sup>25</sup> og promovering af vandkraftværker.

## 4.2. Konteksten og analyse af "produkter" i Cambodja

*Økonomi:* I løbet af de seneste år har Cambodja haft høj vækstrate. I 1992 var BNP pr. indbygger 200 dollars, hvor den i 2012 kom op på 1036 US dollars. På samme tid har andelen af indbyggere, der lever under fattigdomsgrænsen, ændret sig fra at være 50% i 1992 til at være 20% i 2011. Regeringen har sat en målsætning om, at Cambodja i 2030 skal være et højere middelindkomstland. Trods økonomisk fremgang har Cambodja stadig mange udfordringer, bl.a. med voksende ulighed, både i indkomst og på ligestilling, men også stor forskel mellem by og land.

*Klima:* Cambodja er særligt sårbar over for klimaforandringerne, bl.a. pga. sin lave kapacitet for klimatilpasning. Det er især landområderne, der rammes af de ødelæggende begivenheder som tørke og oversvømmelser.

---

<sup>24</sup> Public Policy Responses for a Climate Resilient Green Economy in Ethiopia. Published by IIED, March 2014

<sup>25</sup> "A Cost Curve for Greenhouse Gas Reduction", hvor McKinsey har regnet på, hvilken investering har størst effekt på nedbringelsen af drivhusgasser pr. investeret krone.



## Analyse af "produkter" i Cambodja

Cambodja var det første udviklingsland i regionen, som udviklede et National Green Growth Roadmap (NGGR) i 2010. NGGR fokuserer på de 7 A'er<sup>26</sup>. I 2012 udviklede regeringen, med assistance fra GGI, **Green Growth Master Plan** (GGMP), som indeholder mere specifikke guidelines og frameworks for grøn vækst i Cambodja. Det er primært masterplanen, der er refereret til i denne analyse.

I 2013 etablerede regeringen et National Council on Green Growth (NCGG), General Secretariat for Green Growth (GSGG), samt vedtog National Policy on Green Growth (NPGG) og National Strategic Plan on Green Growth (NSPGG) med rådgivning fra GGI.

Overordnet roser Joint Donor Review GGI programmet i Cambodja for dets effektivitet i scoping- samt igangsættelsesfasen gennem bl.a. god økonomisk rådgivning til regeringen. GGI har haft held med at have Koreas gode ry i ryggen, som har været med til at åbne døre og gjort det muligt at knytte tætte bånd til vigtige aktører.

De cambodjanske NGO netværk er mere skeptiske, fordi de finder, at masterplanen prioriterer mitigation for højt ift. adaptation, og i det hele taget har for lidt fokus på fattigdomsbekæmpelse og inklusion. Som de skriver i deres besvarelse af vores spørgeskema, takler planen *ikke* de indbyggede konflikter om ressourcer (*between renewable energy/hydro dam and water resources for agriculture causing flood and affecting fish/ecosystem*). Dernæst er masterplanen for svag på land-use planning/management, hvor der er et stigende antal jordkonflikter.

NGO'erne peger også på, at det er svært at se, hvordan masterplanen bliver omsat til virkelighed. Efter valget i juli 2013 er der sket nogle ændringer med bl.a., at regeringen påtænker at formulere 'a national policy on green growth and strategic action 2013-2030' i stedet for masterplanen.

## 4.3. Fattigdomsbekæmpelse og inklusion i de to lande

### Fattigdomsbekæmpelse og inklusion i Etiopien

Etiopien fører en ret fattigdomsorienteret politik. Ifølge den seneste MDG-landerapport fra december 2012 er Etiopien godt på vej til at opfylde 6 af de i alt 8 mål, mens en stærk indsats er igangsat for at opfylde de sidste to. Andelen af indbyggere, der lever under den definerede fattigdomsgrænse, er tæt på at være halveret (faldet fra 45% i 1995 til 28% i 2012). Sulten er også mindsket i landet. Målt efter tre indikatorer – underernæring, børns undervægt samt børnedødelighed – er sultindekset faldet fra 43% i 1990 til 29% i 2011.

Hvor det halter allermest, er inden for kvinders reproduktive sundhed. Etiopien er blandt verdens farligste lande at føde i. I 2000 omkom 871 mødre per 100,000 fødsler. I 2005 lykkedes det at reducere dette tal til 676, men siden har der kun været ringe fremgang, hvorfor landet er langt fra at nå ned på målet på 267 i 2015.

Både **Ethiopia's Climate-Resilient Green Economy Strategy** og **Climate Resilient Strategy for Agriculture** er i høj grad forsknings- og konsulentbaserede miljø- og klimastrategier suppleret med nogle overvejelser om makroøkonomi og finansiering. Den teknokratiske karakter af strategierne

---

<sup>26</sup> De 7 A'er: Adgang til rent vand og sanitet, adgang til vedvarende energi, adgang til information og viden, adgang til midler for bedre mobilitet, adgang til finansiering og investeringer, adgang til fødevarerikkerhed og ikke-kemikalske produkter samt adgang til bæredygtig landbrug. (GGMP hvor der henvises til NGGR, s. 11).

betyder, at spørgsmål som inklusion ikke er behandlet, mens fattigdom og marginalisering næsten udelukkende nævnes som et spørgsmål om at sikre sikkerhedsnet for de udsatte.

Fattigdomsorienteringen ligger først og fremmest i antagelsen om, at vækst vil skabe jobmuligheder og hæve levestandarden generelt. Socioøkonomiske hensyn adresseres ikke konkret, men mere som en afledt effekt af en grøn økonomi: *"Green economy will unlock economic growth, create employment, and provide additional socio-economic benefits"*.

Etiopiens fattigdomsproblem er fortsat kolossalt, og det forværres, når landbruget rammes af tørke. Det nævnes, at tørken i 2003, der var den alvorligste i nyere tid, berørte 12 millioner mennesker. I alt har Etiopien omkring 8 mio. husstande (formentlig mindst 30 mio. mennesker), der lever af subsistenslandbrug.

Men det understreges, at forbundsregeringen allerede bruger betydelige beløb på sikkerhedsnet og indkomstsupplement til de mest sårbare (hvilket er korrekt). Derfor er systemet på plads, og det forventes kun, at "social protection" vil få omkring 12% af de ekstra ressourcer, der tilføres til climate resilience. Det begrundes med, at denne støtte allerede er "mainstreamet" af forbundsregeringen.

Tolker man positivt, kan man sige, at understregningen af at indsatser skal baseres på lokale vilkår, samt strategiens omhyggelige opdeling af landet i "adaptation zones" med forskellige vilkår for forskellige typer af landbrugere giver mulighed for en tilpasset indsats, som også gavner de små subsistensbrugere. Men der er ingen reelle overvejelser, om hvordan inddragelse skal finde sted, ligesom det ikke diskuteres, hvad en øget kommercialisering af jorden vil betyde for småbønderne.

Man kan argumentere for, at hvis det trods stor befolkningstilvækst lykkes at gøre Etiopien til et mellemindkomstland, så vil det løfte mange mennesker ud af ekstrem fattigdom. Men kommercialisering af et hastigt voksende landbrug kan også føre til nye former for marginalisering og fattigdom for traditionelle småbønder. Det beskæftiger strategien sig ikke med.

Blandt de konkrete foreslåede indsatsområder er mekanisering af trækraft i landbruget med henblik på at erstatte 50% af trækraften (i dag okser). Der står ikke noget om, hvordan det vil påvirke landbrugsstrukturen.

Jordrettigheder er et kontroversielt emne i Etiopien. I princippet er al landbrugsjord statsejet. Den kan ikke sælges eller belånes, men kan arves eller gives videre så længe brugerne fortsat dyrker den. Denne svage form for ejendomsret skaber et vist incitament til at udpine jorden, men også til at forblive på landet i stedet for at migrere til byerne. Endnu mere problematisk er regeringens mulighed for at beslaglægge jord og sælge/langtidslease den til pengestærke investorer. Således er indfødte folk i Gambela-regionen og i den sydlige del af landet blevet fordrevet fra deres traditionelle jorder for at give plads til udenlandsk ejet industrialiseret landbrug.<sup>27</sup> En strategi der peger i retning af en stærkt voksende kommercialisering af landbrugsjord, peger også på en risiko for vækst i denne type af problemer, og der må som minimum udvikles en inkluderende strategi for, hvordan sådanne problemer takles.

---

<sup>27</sup> <http://intercontinentalcry.org/ethiopias-land-grabs-stories-displaced-20830/>

## Fattigdomsbekæmpelse og inklusion i Cambodja

Cambodjas regering fører en ret fattigdomsorienteret politik. Ifølge UNDP er Cambodja tæt på at have opfyldt MDG1 om fattigdomsbekæmpelse, når det kommer til fattigdom målt på indkomst<sup>28</sup>.

Regeringen anser fattigdomsbekæmpelse som en væsentlig faktor, når det kommer til opfyldelsen af de andre MDG-mål. Ifølge UNDP, er det realistisk, at Cambodja når sit mål om, at max 19% af befolkningen ligger under fattigdomsgrænsen i år 2015. Målet om grundskoleuddannelse ligger inden for rækkevidde og målene er allerede opfyldt om at nedbringe mødre- og børnedødeligheden. Dog er der endnu lang vej til bekæmpelsen af fejlernæring blandt børn. Desuden er Gini-koefficienten for ulighed dalende.

Fattigdomsbekæmpelse er regeringens førsteprioritet, hvilket også gøres klart i Cambodjas masterplan GGMP, som regeringen har udviklet med støtte og assistance fra GGGI. Fattigdomsniveauet faldt med mere end 1% pr. år i perioden 2004-2007. Dette bruger regeringen som et eksempel på et konkret resultat for fattigdomsbekæmpelse gennem Cambodjas National Poverty Reduction Strategy. Denne udvikling er sket forud for samarbejdet med GGGI, og derfor kan det faldende fattigdomsniveau i Cambodja også skyldes initiativer, der ligger før de grøn vækst strategier, GGGI har givet input til.

**Cambodjas masterplan** (GGMP) nævner specifikt MDG-målene og det trade off, der kan være mellem MDG1 (poverty reduction) Og MDG7 (environmental sustainability). Grøn vækst strategier kan på kort sigt have omkostninger, og derfor er det vigtigt, at man komplementerer med socialpolitik. På lang sigt vil grøn vækst strategierne, som det står i GGMP, gavne de fattigste, bl.a. ved at skabe grønne job inden for bæredygtighed og naturressourcer. Her er det vigtigt at påpege, at grøn vækst ikke alene kan bekæmpe fattigdom og at det direkte link mellem de to ikke er stærkt nok uden vægt på konkrete fattigdomsorienterede initiativer. De mest konkrete initiativer med fokus på fattigdomsbekæmpelse, der kan spores i Cambodjas GGMP, er community-based forest management, irrigation networks, water resource management samt arbejdet med at forbedre fødevarer sikkerheden og adgangen til rent drikkevand og sanitet.

En GGGI medarbejder for programmet i Cambodja, fortæller hvordan GGGI har hjulpet regeringen med at identificere økonomiske muligheder for folk i landdistrikterne. Et eksempel på dette er community-based turisme, hvor formålet er, at en større del af indtægterne fra turisme går direkte til de fattige i landdistrikterne. Ideen om økoturisme bliver rost af en repræsentant fra en cambodjansk NGO, der ser det som god mulighed for at øge indkomsten for de pågældende beboere. Dog bliver der gjort opmærksom på, at ideen mangler støtte og institutionalisering fra regeringen.

GGGI medarbejderen for programmet i Cambodja nævner endnu et projekt, som GGGI har foreslået regeringen. Her skal kommunerne producere elektricitet i samarbejde med privatsektoren gennem indsamling af madaffald og derefter distribuere den generede elektricitet til husholdninger med ringe adgang til energi. Derudover peges der på, at GGGI har fokuseret på at fremme iværksættere blandt lokale NGO'er og SME'er, herunder Neighbour of Cambodia, Genesis Community of Transformation og Small World Cambodia, som ifølge GGGI er et effektivt redskab til fattigdomsbekæmpelse.

En klimamedarbejder i det cambodianske NGO Forum mener, at visionen og nogle af strategierne i GGMP er til fordel for de fattigste, bl.a. Access to food security (agriculture) and non-chemical products og Access to sustainable land use. For andre strategier er fokus mere på nationalt niveau og makroøkonomisk vækst, hvor de fattiges behov ikke tilgodeses på samme måde, bl.a. i Access to renewable energy, Access to finance and investment, clean water osv. Derudover bliver der peget på, at

---

<sup>28</sup> <http://www.kh.undp.org/content/cambodia/en/home/mdgoverview/>

fattigdomsbekæmpelse i GGMPs vision ses som det overordnede resultat af grøn vækst, men at regeringen og dens embedsmænd ikke er helt tydelige mht. hvilke midler og aktiviteter, det kræver.

En repræsentant fra det cambodjansk klimanetværk (Cambodia Climate Change Network) mener ikke, at GGMP er fattigdomsorienteret og siger på linje ovenstående udsagn, at de fleste grøn vækst aktiviteter er planlagt på nationalt niveau med et makroøkonomiskfokus og ikke fattigdomsfokus. Dernæst bliver det tilføjet, at de færreste cambodianere er klar over, hvad masterplanen indeholder.

Inklusion af den marginaliserede befolkning i Cambodja nævnes i masterplanen. Potentialet for inklusion skulle ligge i inkorporeringen af mikrofinanssektoren i grøn vækst dagsordenen, som en del af deres "Inclusive Green Growth Financing". Det er dog ikke helt tydeligt, hvordan det konkret skulle skabe inklusion.

Det fremgår flere gange, at fattigdomsbekæmpelse er en høj prioritet for regeringen, og fattigdomsbekæmpelse adresseres også i masterplanen. Dog mener de interviewede fra både NGO Forum og klimanetværket, at nogle af grøn vækst initiativerne er på makroplan og ikke nødvendigvis er direkte fattigdomsorienterede. Selvom der henvises til konkrete fattigdomsorienterede projekter i masterplanen, er det ikke alle grøn vækst aktiviteterne, som civilsamfundsorganisationerne anser for at være fattigdomsorienterede. Vi anbefaler derfor, at man arbejder videre med at konkretisere, hvordan de forskellige grøn vækst aktiviteter kan være med til at bekæmpe fattigdom. Det betyder således, at der ikke bør sættes lighedstegn mellem grøn vækst og fattigdomsbekæmpelse uden at konkretisere hvordan.

#### **4.4. Sociale og miljømæssige safeguards (inkl. gender)**

Ordet safeguard nævnes ingen steder i "Green Growth Master Plan for Cambodia", som for øvrigt har GGGI's logo på forsiden. Det nævnes kun, at regeringen har planer om at bygge flere large-scale hydro power plants. Dette omtales som grøn vækst, men der tilføjes dog mulige problemer med flytning af den lokale befolkning. Planen anbefaler comprehensive environmental impact assessment, som involverer "*civil society and indigenous populations.*"

Begrebet safeguards er heller *ikke* nævnt i de to centrale dokumenter, som vi har analyseret fra Etiopien: Ethiopia's Climate-Resilient Green Economy (2011) og Climate Resilience Strategy Agriculture (forventes offentliggjort i maj 2014).

Det er tankevækkende, at begrebet safeguards overhovedet ikke kommer op i en søgning på GGGI's hjemmeside. Det står i skærende kontrast til Verdensbanken, som har 10 instrumenter til at operationalisere bankens environmental and social safeguard policies<sup>29</sup>. Blandt disse er Indigenous Peoples, Safety of Dams samt Projects in Disputed Areas.

Joint Review rapporten fra september 2013 er også kritisk overfor GGGI's manglende indsats med safeguards. Dette understreges yderligere af, at Inception review i 2011 havde en anbefaling nr. 5: *Develop a suite of environmental and social safeguards.* Den eneste aktivitet har været at have en

---

<sup>29</sup> World Bank safeguards: A set of instruments to ensure that the Bank supported lending operations minimize any adverse impacts on local people, their livelihoods, culture and the environment. See: <http://www.globalenvironments.org/course-outputs/policy-matters/world-bank-social-environmental-safeguard-policies>

person, som sidste efterår har arbejdet på en concept note om emnet - der så vidt vi kan forstå primært handler om den videre arbejdsproces.

Vi er overraskede over, at safeguards heller *ikke* nævnes i Udenrigsministeriets udkast til "*Concept note for an organisation strategy for the GGGI.*" Måske fordi det ikke var medtaget som en anbefaling i Joint Review rapporten. Det bemærkes, at "Social and environmental safeguards" nævnes kort i referatet fra programkomiteen 12. marts 2014.

Det er en svaghed, at GGGI's indsats alene handler om at støtte udviklingen af grøn vækst strategier, men så vidt det kan ses ikke hjælper landene med at udvikle redskaber, der kan måle effekt og impact af strategierne på f.eks. fattigdomsreduktion og modstandskraft for fattige befolkningsgrupper. I Etiopien øges dette problem yderligere af den manglende inddragelse af civilsamfundet i strategiarbejdet.

Som påpeget i CARE Danmarks høringssvar, lever GGGI langt fra op til Danidas NEK-strategi (s.10) om at sikre, at fattige og marginaliserede grupper ikke udelukkes eller skades af nye grønne politikker, regulering og investeringer. Desværre mangler GGGI håndfaste redskaber til sikre fattigdomsorientering og sociale og miljømæssige safeguards i de strategier og projekter, som organisationen fremmer på landeniveau. Det medfører en betydelig risiko for, at de svageste og fattigste grupper i samfundet ingen glæde får af væksten. Dette gælder også ligestilling (gender), som synes at stå svagt i GGGI's indsats i landene. Fra Cambodja rapporteres, at GGGI har involveret Ministry of Women Affairs.

Denne rapport anbefaler, at Danmark arbejder aktivt for, at GGGI i langt højere grad fremmer en fattigdomsorienteret tilgang og ligeledes arbejder for "social and environmental safeguards", som kan sikre, at fattige og marginaliserede grupper ikke udelukkes eller skades af nye grønne politikker, regulering og investeringer. Ligeledes bør indsatsen for at fremme ligestilling/gender styrkes.

Netop fordi GGGI primært rådgiver regeringer, er det afgørende, at GGGI ikke er med til at give regeringer legitimitet ved ikke i tilstrækkelig grad at fremme sociale og miljømæssige safeguards og situationen for marginaliserede befolkningsgrupper.

#### **4.5. Civilsamfundsinddragelse i de to lande**

I dette afsnit påvises, at GGGI's arbejde i Cambodja og Etiopien har svært ved at leve op til forventningerne om en rettighedsbaseret tilgang og inddragelse af civilsamfundet. Her to citater fra NEK strategien:

- Informed by a rights-based approach and good governance, inclusive green growth secures access to energy and natural resources for poor populations and thus promotes their economic resilience in times of environmental change.
- Danish development cooperation will support the transition towards a greener economy and promote a more inclusive green growth. This transition requires high-level commitments from governments, the private sector and civil society.

Det er forståeligt, at det er vanskeligt at have en rettighedsbaseret bistand i det repressive Etiopien. Men som det fremgår af denne sektion, gør GGGI alt for lidt for at tilskynde regeringerne til at se potentialer i en øget inddragelse af civilsamfundet. Dette må ske på en mere systematisk måde end blot at invitere cambodjanske NGO netværk til enkelte workshops.

### Civilsamfundsinddragelse i Etiopien:

I 2009 indførte Etiopien en lov, der forbyder NGO'er at drive fortalervirksomhed om menneskerettigheder, ligestilling og konfliktløsning, medmindre hele 90% af deres samlede finansiering kommer fra nationale kilder. Det er tilladt for udenlandske penge at drive fortalervirksomhed inden for miljø, men sådanne udgifter skal medregnes under "administration", der højst må udgøre 30% af det samlede budget. Direktøren for den etiopiske NGO "Forum for Environment" fortalte os i et interview, hvordan hans organisation søger at øge sit aktivitetsbudget og samtidig undgår at bruge ordet "advocacy" for at kunne udøve policy-indflydelse inden for reglerne. Andre miljøorganisationer erklærede ivrigt deres apolitiske grundlag og styrede under vores interviews i en stor bue uden om kontroversielle emner, såsom jordrettigheder.

Civilsamfundet nævnes kun én enkelt gang i en overordnet sætning i landbrugsstrategien, der handler om, at den store plan kræver en "coordinated and concerted effort", som omfatter alle udviklingspartnere og civilsamfundet. I et afsnit om, at indsatserne kan gøre det nødvendigt med øget uddannelse og træning af bønder, nævnes det, at her kan også ligge en NGO-opgave.

Udover mere løse og sporadiske henvisninger er civilsamfundet *ikke* nævnt. Det er i tråd med Joint Review rapportens påvisning af, at GGGI's samarbejde er begrænset til regeringsniveau og den private sektor.

Som respons til disse mangler udtaler chefen for GGGI's Etiopien team, at GGGI bestemt er enige i vigtigheden af at involvere civilsamfundet og fokusere på fattigdom, men at GGGI kun udøver indirekte indflydelse, og ikke står som afsender af ovennævnte dokumenter. Der argumenteres for, at GGGI's særlige styrke, hvor de kan gøre en forskel, er i rollen som "trusted advisor", og den er ikke forenelig med at drive fortalervirksomhed over for regeringen. "*GGGI sits within government and can influence the government in how it takes decisions, but I stress that we don't try to influence the government to take on a particular approach or agenda. We do promote that their decision-making takes account of all the facts,*" udtales der. Endvidere antydes der, at denne diskrete tilgang bag kulisserne skaber en række håndgribelige resultater, der dog ikke kan gå i detaljer med, da det er politisk følsomt.

Det bringer os tilbage til konteksten i Etiopien. Man kan mene, at Etiopiens officielle tilgang til udvikling ikke er rettighedsbaseret nok til at fortjene international bistand, men hvis man accepterer argumenterne for at indgå et samarbejde og en dialog, fungerer det næppe at køre hårdt frem med krav om f.eks. civilsamfundsdeltagelse, inklusion, indfødte folks jordrettigheder osv. Strategiens egen understregning af behovet for en "concerted efforts" giver muligheder for på nogle områder at presse på, og disse muligheder skal udnyttes, men massive krav kan i værste fald føre til en afbrydelse af samarbejdet såvel som dialogen. Specifikt vil det gå ud over GGGI's komparative fordel i at nyde regeringens tillid.

GGGI er forpligtet på egne strategier på disse områder, og resultaterne i Etiopien og andre samarbejdslande må også via kendte indikatorer måles på i hvilken udstrækning, GGGI via sin dialog er i stand til at opnå forbedringer. Derudover er det vigtigt at støtte rettigheder, civilsamfund og inklusion af andre kanaler end GGGI, hvilket Danida i Etiopien har mulighed for i sin kommende planlægning af et bilateralt program med 27,5 mio. kr. afsat i klimapuljen 2014. Under alle omstændigheder må Danida aktivt være med til at sikre at en implementering af grønne strategier, udviklet af GGGI, ikke reelt fører til en yderligere marginalisering af allerede sårbare grupper.

### Civilsamfundsinddragelse i Cambodja:

I de sidste par år har regeringen i Cambodja prøvet at indføre en lov, der bl.a. vil ændre på civilsamfundsorganisationers forsamlingsfrihed. Pga. massiv kritik mod denne lov har regeringen sat den på hold til slutningen af 2014. Dette samt lignende tiltag har gjort det svært for civilsamfundet i Cambodja, bl.a. ved at indskrænke CSO'ernes rettigheder. I november 2012 erklærede ILO Cambodja for det værste land i verden ift. indskrænkning af foreningsfriheden.

I Cambodjas Master Plan (GGMP) fremgår det, at en af handlingsplanerne for udbredelsen af kendskabet til grøn vækst er at engagere medierne, civilsamfundet og community organizations. Civilsamfundet skal bl.a. være med til at øge informations- og vidensniveauet om grøn vækst<sup>30</sup>. Det fremgår også af 4. kvartalsrapportering for 2013, at NGOer har fået rådgivning fra GGGI om grøn vækst.

En repræsentant fra en cambodjansk NGO mener, at inddragelsen af civilsamfundsorganisationer er begrænset i Master Plan. Der mangler bl.a. at blive opstillet en række indikatorer, som alle aktører – regering, civilsamfund og privatsektoren – kan blive enige om. Civilsamfundsorganisationer bør inddrages i designet, implementeringen samt i evalueringen af projektet.

De interviewede fra de cambodjanske NGOer fortæller også, at civilsamfundet er blevet inviteret til forskellige workshops, hvis formål er at øge den offentlige bevidsthed om grøn vækst samt at udvikle handlingsplaner. Det fortælles, at NGO Forum siden 2013 har mødt med GGGI eksperter. GGGI kendes som en koreansk institution, der har været en stor støtte til regeringen i udviklingen af GGMP, Green Growth Roadmap, Green Growth Policy & strategy. Derudover bliver det fremhævet, at GGGI har været gode til at modtage den feedback som NGO Forum har givet dem.

Det cambodjanske klimanetværk har til forskel fra NGO Forum ikke det store kendskab til GGGI, og kan derfor heller ikke vurdere, hvor meget merværdi GGGI har haft i grøn vækst dagsordenen i Cambodja. De har ikke noget kendskab til, at deres medlemsorganisationer har været involveret i processen.

Lederen af GGGI programmet i Cambodja erkender, at fokus har været på at inddrage den private sektor. Hun skriver i en mail til os: "*The Master Plan draft was prepared through wide consultations with government stakeholders and the private sector. The involvement of civil society is part of the second phase of the consultation which is a priority for GGGI, as the government requested the institute to solicit input from civil society.*"

GGGI fortæller derudover, at GGGI har samarbejdet med NGO Forum, CAFOD og WWF ved at invitere dem til workshops og andre events i relation til grøn vækst. Vi har prøvet at komme i kontakt med hhv. CAFOD og WWF i Cambodja, men har ikke fået svar.

Det er vores indtryk fra de gennemførte interviews/spørgeskemaer, at 2nd Joint Donor Review tegner et for positivt billede af GGGI's civilsamfundsinddragelse i Cambodja. GGGI har kun inddraget nogle udvalgte civilsamfundsorganisationer til at deltage i workshops eller lignende. Vi finder, at der er gode potentialer i, at man fremover inddrager civilsamfundet på en langt mere systematisk måde.

Denne rapport anbefaler Danida at presse på, for at GGGI bliver langt mere opmærksomme på - over for regeringerne - at påvise potentialet i en øget inddragelse af civilsamfundets organisationer, såvel

---

<sup>30</sup> Masterplanen GGMP s. 119

nationalt som lokalt. GGGI bør på grundlag af fastlagte indikatorer rapportere om resultater i forhold til fattigdomsorientering og social inklusion.

Endvidere anbefales Danida at gøre mere for at styrke civilsamfundsorganisationer interesser i bæredygtig udvikling via de bilaterale programmer, som er under planlægning i bl.a. Etiopien. Det er ikke hensigtsmæssigt, at GGGI begynder at kanalisere midler til advocacy NGO netværk. I stedet kunne det være oplagt at kikke nærmere på at udvide "*Southern Voices on Climate Change*" (konsortium indenfor 92 gruppen), som siden før COP15 har støttet NGO netværk i Asien, Afrika og Latinamerika. De fleste af de netværk, som vi interviewede i Etiopien og Cambodja, har været en del heraf. Men grundet en max. grænse på 5 mio. kr. i den af CISU administrerede pulje for Klima og Miljø, er omfanget af denne støtte blevet reduceret - hvilket netop ikke er hensigtsmæssigt i lyset af GGGI begrænsninger ift. at arbejde med civilsamfundet.

#### **4.6. Beregninger på GGGI**



Et andet argument for at trække midlerne fra den globale ramme (og ikke fattigdomsrammen) er, at dansk klimabistand ikke bør tages fra de eksisterende bistandsmidler, som det er tilfældet i dag. Danmark har underskrevet Klimakonventionen, Bali-aftalen samt Copenhagen Accord, hvor der står skrevet, at klimabistand skal være 'additional bistand' til de eksisterende bistandsmidler.

### **Forholdet mellem midler til Adaptation og Mitigation**

Tilpasning til klimaforandringer er af særlig betydning for svage og udsatte grupper, der er særligt sårbare over for klimaforandringer. Klimatilpasning kan direkte hjælpe fattige til at blive mere modstandsdygtige over for klimaforandringer, fx ved at sikre et område mod oversvømmelser, mens mitigation indirekte kan gøre fattige mindre udsatte ved at modvirke den globale opvarmning, f.eks. ved at opføre vindmølleparker i stedet for kulraftværker. Det er ret markant, at private investeringer primært går til mitigation aktiviteter og i meget begrænset omfang til adaptation tiltag i fattige ulande.

De to lande har lavet en national tilpasningsplan (National Adaptation Programme of Action NAPA). I Cambodja blev den udgivet i 2006, mens den etiopiske er fra 2007. I den cambodjanske grøn vækst strategi nævnes landets NAPA strategi én gang, men der står *ikke* noget om, hvordan denne strategi er blevet indarbejdet i landets nye grøn vækst strategi. Den etiopiske NAPA er end *ikke* nævnt i den etiopiske grøn vækst strategi.

Det er dermed uklart, hvordan forholdet bliver mellem adaptation og mitigation i Cambodja og Etiopien. De cambodjanske NGO netværk peger på, at GGGI har prioriteret mitigation (renewable energy, hydro-dam, waste management, forestry) og i mindre grad adaptation.

Dermed er det usikkert om landenes klimatiltag direkte kommer landenes store fattige befolkning til gode gennem tilpasningsinitiativer, der øger resilience, eller om der vil blive opført store anlæg til vedvarende energi, der kun indirekte og ofte i mindre grad vil komme de fattige til gode. Som nævnt i omtalen af arbejdet i Etiopien er det også usikkert, hvordan den store grønne landbrugssatsning vil påvirke vilkårene for sårbare småbønder og landbrugsstrukturen i det hele taget, og strategierne tager ikke højde for det.

Denne rapport anbefaler, at kun andelen af GGGI's arbejde i lavindkomstlande (LDC) bør tages fra fattigdomsrammen (anslået 30% mod de nuværende 50%), mens den øvrige støtte bør tages fra den globale - også grundet, at GGGI mangler klarhed over sin fattigdomsorientering.