

UDENRIGSMINISTERIET

DANIDA

DANMARKS
UDVIKLINGSSAMARBEJDE



EVALUERING AF DANIDAS ENERGI- OG MILJØSAMARBEJDE I SYDØSTASIEN

EVALUERINGRESUMÉ

Maj 2017

Danmarks energi- og miljøsam- arbejde i Malaysia, Thailand og Indonesien har bidraget til vigtige udviklingsresultater indenfor bl.a. energieffektivitet og vedvarende energi, men har kun i begrænset omfang haft kommerciel betydning for Danmark. På grund af samarbejdets høje profil, aktualitet og lange varighed opnåede Danmark en høj grad af legitimitet og tillid hos regeringerne i alle tre partnerlande. Det medførte gode samarbejdsrelationer, og en betydelig del af indsatserne blev optaget i nationale politikker og strategier og videreført gennem konkrete værktøjer og øget kapacitet. Resultatet blev et stærkt forhold til regeringerne og andre interessenter, og Danmark blev et land, som regeringerne i dag fortsat henvender sig til for at få

råd vedr. energi- og miljøområdet. Især i Malaysia og Thailand har den danske støtte bidraget til vigtige resultater indenfor miljøeffektivitet og bæredygtig energi og etableret et godt udgangspunkt for langsigtede effekter, mens det er for tidligt at vurdere resultaterne i Indonesien. I alle tre lande har indsatsen bidraget til udviklingen af politisk opmærksomhed og bedre rammebetingelser for investeringer i energieffektivitet og vedvarende energi. Indtil videre har danske virksomheder dog kun i begrænset omfang nydt godt af Danmarks høje profil på området i de tre lande. Evalueringen er udført af Nordic Consulting Group og Orbicon.

Evalueringsrapporten kan downloades fra evaluering.um.dk

Evalueringens konklusioner

Samarbejdet med Danmark har bidraget til vigtige fremskridt indenfor nøgleområder i forhold til energieffektivitet og vedvarende energi i de tre lande. Resultaterne er mest synlige i Malaysia og Thailand, hvor interventionerne blev afsluttet i 2008/2009. Evalueringen viser, at det tager tid for udviklingen af institutioner at slå igennem og at sikre politisk støtte og opbakning fra forbrugere og andre interessenter.

Selvom evalueringen viser, at der har været en vis opfølgning i forhold til institutionel støtte indenfor energieffektivitet og vedvarende energi efter indsatsen blev udfaset i Malaysia og Thailand, så er der opstået betydelige mangler i teknisk og forskningsmæssig kapacitet. Fra et kommercielt perspektiv har den nationale mangel på teknisk ekspertise og viden ledt til et fokus på pris frem for kvalitet, hvilket har resulteret i import af billige teknologier (ofte fra Kina) på bekostning af dyrere

produkter og tjenester af højere kvalitet fra lande som Danmark.

Evalueringen vurderer, at energi- og miljø-samarbejdet, i samspil med andre danske erhvervsinstrumenter, kun har haft en begrænset effekt på det danske kommercielle engagement i de tre lande. Indenfor energieffektivitet og vedvarende energi var det hovedsageligt mindre danske konsulentvirksomheder, der fik gavn af samarbejdet på kort sigt, mens danske produktionsvirksomheder kun for nylig er begyndt at drage indirekte fordel af de forbedrede nationale rammebetingelser, som har rødder i programmets indsatser – særligt indenfor vindenergi og energi fra biogas og biomasse. I betragtning af det store potentiale for danske kommercielle interesser i forhold til energieffektivitet og vedvarende energi i regionen er der en klar indikation af, at mulighederne ikke er blevet udnyttet godt nok efter udviklingssamarbejdets afslutning i både Thailand og Malaysia.

Evalueringen vurderer, at indsatserne indenfor energi- og miljø-samarbejdet i de tre lande i høj grad har været relevante i lyset af nationale behov og prioriteter samt i forhold til de danske udviklingsprioriteter, kommercielle interesser og kompetencer. Den danske støtte har været en vigtig drivkraft for at placere energieffektivitet og vedvarende energi højere på den politiske dagsorden i alle tre lande. I en tid hvor de nationale politikere og befolkningen generelt var på udkig efter løsninger, var Danmarks bidrag og erfaringer med potentialerne af energieffektivitet og vedvarende energi af afgørende betydning. Desuden var energieffektivitet og vedvarende energi et prioritetsområde for dansk udviklingssamarbejde, ligesom disse områder blev anset for at have et betydeligt eksportpotentiale.

De danske indsatser på sektorniveau er imidlertid ikke blevet fuldt udnyttet kommercielt. Evalueringen fremhæver, at der ikke var planlagt en effektiv proces for overgangen fra udviklingssamarbejde til det efterfølgende kommercielle sam-

Danmarks Energi- og Miljø-samarbejde i Sydøstasien

Danmarks samarbejde indenfor energi og miljø i Sydøstasien omfatter programmer i Malaysia og Thailand fra 1994, i Vietnam, Laos og Cambodia fra 1997 og i Indonesien fra 2005. Evalueringen fokuserer på to udvalgte temaområder: energieffektivitet og vedvarende energi i Indonesien, Thailand og Malaysia. Evalueringen dækker perioden fra Udenrigsministeriet overtog ansvaret for den danske støtte til bl.a. Malaysia og Thailand fra Miljøministeriet og Danced-programmet

i 2002. Programmerne i Thailand og Malaysia blev afsluttet i 2008/2009, mens programmet i Indonesien fortsat er i gang.

Formålet med evalueringen er at vurdere og dokumentere resultaterne og erfaringerne fra energi- og miljø-samarbejdet i landene samt at vurdere de mulige effekter som udviklingssamarbejdet har haft i forhold til det kommercielle samarbejde med Danmark.

Sådan foregik evalueringen

Evalueringsens overordnede opgave var både at dokumentere resultaterne af energi- og miljø-samarbejdet og at udlede læring til a) programmer og institutioner der arbejder med lignende temaer og b) udviklingsprogrammer der står overfor udfasning samt c) at bidrage til erfaringsopsamling om synergien mellem udvikling og kommercielt samarbejde.

Evalueringsprocessen omfattede en kombination af dokumentationsstudie, interviews i Danmark og feltarbejde i Malaysia, Thailand og Indonesien. Dokumentationsstudierne omfattede blandt andet en gennemgang af programdokumentationen og tidligere

reviews og evalueringer. Interviews omfattede møder med nøglepersoner fra Udenrigsministeriet, danske ambassader i de tre lande, repræsentanter fra danske erhvervsorganisationer, udvalgte danske virksomheder samt nuværende og tidligere partnere i de tre lande.

Evalueringen er udarbejdet af et internationalt hold af uafhængige konsulenter fra firmaerne NCG og Orbicon på opdrag af Danidas evalueringskontor i perioden januar til oktober 2016. Evalueringsholdets arbejde blev fulgt af en referencegruppe med deltagelse af relevante enheder i Udenrigsministeriet.

bejde, da udviklingsbistanden blev faset ud i Malaysia og Thailand. Derimod kan det nye bilaterale sektorsamarbejde i Indonesien, bl.a. med udsendelsen af en dansk vækstrådgiver, blive vigtigt i forhold til at sikre en vedvarende indflydelse og markedsudvikling.

Etableringen af samarbejde med lokale kommercielle partnere har været vigtig for

danske virksomheder involveret i energieffektivitet og vedvarende energi i regionen. Såvel store som mindre danske virksomheder er afhængige af lokale partnere fra den private sektor til at udvikle, drive og markedsføre deres forretningsaktiviteter. Virksomhederne understreger desuden betydningen af formelle og uformelle netværksrelationer med andre danske virksomheder med henblik på at gå sam-

men om lobbyaktiviteter og gensidigt at støtte hinanden.

Danske erhvervsfremmende instrumenter - såsom Eksportrådets indsats, IFU-investeringer og eksportkreditter - udgør en vigtig løftestang for danske virksomheder med kommercielle ambitioner i sydøstasiatiske lande. Men virksomhedernes behov og deres evne til at udnytte disse instrumenter varierer betragteligt.

Evalueringen konstaterer, at der ikke har været en systematisk koordinering og erfaringsudveksling mellem ambassaderne på tværs af samarbejdet, men at det er foretaget ad-hoc. Dette står i kontrast til den virkelighed som danske virksomheder står over for. De opererer primært ud fra et regionalt perspektiv, hvor læring, erfaringer - og i nogen grad også partnere - overføres på tværs af lande.

Energi- og miljøsamarbejdets effekt i Malaysia, Thailand og Indonesien

Det var forventningen, at energi- og miljøsamarbejdet ville bidrage til bedre energieffektivitet og øget anvendelse af vedvarende energi i de tre lande. Mens det er for tidligt at sige noget om programmets langsigtede virkninger i Indonesien, kan udviklingen i nøgleindikatorer for Thailand og Malaysia angive en tendens. I Thailand steg andelen af elektricitet fra vedvarende energi fra 0,5% i 2006 til 12% i 2014, mens den i Malaysia steg fra 0,2% i 2009 til 0,8% i 2014. Energiintensiteten (opgjort som energiforbrug per enhed national bruttoværditilvækst) faldt med 12% i Malaysia i perioden fra 2002 til 2012, mens den har været konstant i Thailand.

Denne udvikling har både været betinget af programmets målopfyldelse og af eksterne faktorer, herunder regeringsinstitutionernes prioriteringer, deres engagement og deres kapacitet indenfor området.

Både Thailand og Malaysia udgør gode eksempler på lande, hvor Danmarks støtte har bidraget til opnåelsen af vigtige resultater indenfor energieffektivitet og vedvarende energi, og hvor der er blevet etableret et godt udgangspunkt for yderligere langsigtede effekter. Der er i begge lande gode indikationer af indsatsens bæredygtighed, men den videre udvikling er afhængig af fortsat politisk støtte og kan påvirkes af økonomiske interesser såvel som af udefrakommende faktorer, som f.eks. prisen på fossile brændsler og teknologiudviklingen indenfor vedvarende energi.

Ifølge evalueringens nationale kilder i Malaysia og Thailand har det danske energi- og miljøsamarbejde bidraget til en politisk og institutionel udvikling til fordel for bedre energieffektivitet og vedvarende energi i landene. En af hovedårsagerne til dette er, at programmerne begyndte på et tidspunkt, hvor behovet for øget fokus på energieffektivitet og vedvarende energi blev åbenlyst for de politiske beslutningstagere. Danmark var kendt for sin ekspertise og var den eneste udviklingspartner indenfor disse områder på daværende tidspunkt. Programmerne introducerede en række konkrete instrumenter, handlingsplaner og politikker, som siden har været vigtige for landenes opfyldelse af nationale målsætninger indenfor bæredygtig udvikling, indsatsen mod klimaforandringer, miljøindsatsen og fremme af vedvarende energi og energieffektivitet. Evalueringen var således i stand til at identificere en række danske 'aftryk' i Malaysia, Thailand og Indonesien.

Energi- og miljøsamarbejdets resultater er ifølge evalueringen bl.a. opnået gennem etablering og styrkelse af institutioner, der fortsat spiller en betydelig rolle samt etablering af de nødvendige kompetencer gennem træning, videns- og forsknings-samarbejde. Besøgsrejser og demonstrationsprojekter indenfor nye, teknologiske løsninger har også været udbredte instrumenter i programmerne.

Energi- og miljøsamarbejdets effekt på danske virksomheder

Evalueringen har undersøgt om energi- og miljøsamarbejdet har haft en betydning for danske virksomheders aktiviteter i landene, og i givet fald hvordan en sådan effekt har fundet sted. Generelt viser evalueringen, at disse effekter indtil videre ikke synes at have været af væsentlig betydning. Direkte salg af varer eller serviceydelser til dansk-finansierede programmer eller samarbejdspartnere havde en betydning for især konsulentvirksomheder i Malaysia og Thailand under programmernes gennemførelse, men programmerne indeholdt typisk kun mindre udstyrskomponenter, og en del af indkøbet fandt sted hos lokale og regionale virksomheder.

De nationale partnere i alle tre lande værdsatte ifølge evalueringen, at samarbejdet var rettet mod vidensoverførsel snarere end teknologiekspertise. Denne vidensoverførsel synes dog ikke at have haft en direkte betydning for danske virksomheders eksportmuligheder. I kraft af at potentialet for vindenergi for nylig er blevet bedre belyst i Indonesien og Thailand, begynder danske virksomheder at få muligheder indenfor vedvarende energi, men sammenhængen med programmets indsats er usikker. Den generelle anerkendelse af vedvarende energi, som programmet har bidraget til, kan dog have haft en betydning. Desuden finder evalueringen, at de relationer og det kendskab der fra dansk side er etableret om sektoren gennem energi- og miljø-samarbejdet har været vigtigt for danske virksomheder i regionen.

Energi- og miljøsamarbejdet med Malaysia, Thailand og Indonesien har fremmet den politiske velvilje og ydet støtte til udvikling af rammebetingelser og incitamenter, der skulle stimulere investeringer i teknologier indenfor energieffektivitet og vedvarende energi. Evalueringen viser dog, at en sådan udvikling tager tid, og at en eventuel effekt for danske virksomheder først viser sig nogle år efter. Dette gælder særligt

Evalueringsrapporten er udgivet af:
Udenrigsministeriet
Evalueringskontoret
Asiatisk Plads 2
1448 København K
Danmark

Foto: Dolf Noppen

Den fulde evalueringsrapport kan
downloades fra internettet via
<http://danida-publikationer.dk>
eller evaluering.um.dk

For yderligere oplysninger,
kontakt venligst tlf. +45 33 92 10 83
eller eval@um.dk

for større projekter indenfor vedvarende energi, som i sig selv ofte tager en årrække at forberede og gennemføre.

Evalueringsens anbefalinger

Evalueringen indeholder en række anbefalinger til Udenrigsministeriet. Det anbefales, at Udenrigsministeriet tager fremtidige muligheder for kommercielt samarbejde mere eksplicit i betragtning i lande, hvor

udfasningen af udviklingssamarbejdet planlægges. Her bør det nye myndigheds-samarbejde også spille en vigtig rolle. Evalueringen anbefaler også, at mulighederne for at drage nytte af udviklingssamarbejdet i forhold til Danmarks kommercielle samarbejde bør være genstand for direkte overvejelser i forbindelse med planlægning af nye udviklingsindsatser. Desuden indeholder evalueringen anbefalinger vedrørende det kommercielle arbejde, hvor regionale erfaringer med fordel kan inddra-

ges i større udstrækning, og værktøjer til gavn for mindre virksomheder bør styrkes. Endelig indeholder evalueringen anbefalinger om at fremme Udenrigsministeriets anvendelse af de tilgængelige erfaringer fra tidligere faser af programmer eller fra lignende programmer i andre lande. Her kunne især programmernes afslutningsrapporter anvendes mere aktivt til vidensdeling i Udenrigsministeriet.

UDENRIGSMINISTERIETS KOMMENTARER

Udenrigsministeriet hilser evalueringen af energi- og miljø-samarbejdet i Sydøstasien velkommen. Evalueringen fremhæver, at den danske støtte har været en vigtig drivkraft til at fremme energieffektivitet og vedvarende energi på den politiske dagsorden i Malaysia, Thailand og Indonesien. Det er også glædeligt, at en række af initiativerne under programmerne i Malaysia og Thailand, der blev afsluttet i 2008 og 2009, har haft betydelige effekter og ser ud til at være bæredygtige den dag i dag.

Udenrigsministeriet noterer sig også, at evalueringen ikke har fundet, at udviklingsindsatsen har haft nogen betydelig effekt for det kommercielle samarbejde indenfor energieffektivitet og vedvarende

energi, om end nogle kommercielle muligheder har vist sig for danske konsulentfirmaer i Malaysia og i relation til vindenergi i Thailand og Indonesien.

I Malaysia var der efter programmets afslutning fortsat en efterspørgsel efter dansk viden på området, primært i kraft af de personer hos de malaysiske myndigheder der havde været involveret i programmet. Udenrigsministeriet er dog enig i, at fraværet af opfølgende aktiviteter efter udfasningen betød, at viden om dansk ekspertise og teknologi i relation til energieffektivitet og vedvarende energi ikke blev vedligeholdt i Thailand og Malaysia. De seneste kommercielle initiativer i Thailand forbedrer muligvis det overordnede billede,

men disse erfaringer viser, at der er behov for aktiviteter, der kan danne bro mellem udviklingsindsatserne og det kommercielle arbejde.

Evalueringen konkluderer, at i Indonesien, hvor Danmark stadig har udviklingssamarbejde, er overgangen fra udviklingsbistand til kommercielt samarbejde blevet adresseret i større udstrækning end det var tilfældet, da programmerne i Malaysia og Thailand blev afsluttet. Hermed afspejler evalueringen Udenrigsministeriets øgede opmærksomhed på at sikre en bedre overgang fra udviklingssamarbejde til kommercielt og andre former for samarbejde, herunder gennem myndighedssamarbejdet.