

**Annex 1: Strategirapport för
miljölån september 2009 –
augusti 2011****SAMMANFATTNING**

Genomförandet av miljölånestrategin bedöms vara på rätt väg även om budgetallokeringen inte kommer att kunna utnyttjas full ut. Två större projekt har senarelagts till 2012 och ett projekt är osäkert om det kommer att genomföras. Investeringar inom strategin handlar ofta om komplicerade och omfattande infrastrukturella satsningar med komplicerade investeringsanalyser. Analyserna genomförs ofta i samarbete med andra parter och kan ta över ett år att genomföra. Sida har under året strategiskt valt att avsätta mer tid till förberedelse av garantiinsatser. Detta arbete bedrivs parallellt med att bygga upp rutiner för att hantera dessa insatser på ett korrekt och effektivt vis.

Insatser inom strategin har bidragit till att ge exempel för användandet av alternativa finansieringsformer som nu alltmer föreslås och används inom också andra strategier. Sida har sett miljölånestrategin som ett stöd för att snabbt kunna skapa och visa exempel på användandet av alternativa finansieringsformer i enlighet med dels förordning om finansiering av utvecklingslån och garantier (SFS 2009:320) dels kravet i Sidas instruktion om att "stimulera andra finansiella resurser som kan bidra till fattigdomsbekämpning och långsiktigt hållbar utveckling". Arbetet med att genomföra miljölånestrategin ger i detta ett positivt stöd. Ett omfattande stöd och informationsarbete har genomförts både på Sida men även mot regeringskansliet och externa aktörer.

Att få genomslag för en strategi inom ett nytt tematiskt område tar tid. Sida föreslår därför att satsningar inom nya strategiområden bör göras med ansatsen att de skall gälla över minst två *normala* strategiperioder (6-10 år). Alternativt bör regeringen överväga att integrera exempelvis tematiska satsningar (som miljölånestrategin) inom ramen för en annan existerande strategi där det tematiska området redan ingår. Sida föreslår att kortsiktiga satsningar regleras och finansieras i Sidas regleringsbrev. Ett sådant förfaringssätt, minskar antalet strategier men möjliggör samtidigt en långsiktighet (där så är önskvärt) och strategisk styrning.

Sida konstaterar att det finns ett värde i att komplettera Sidas ekonomiska utfall (utbetalda medel) med ett mått som redovisar hur Sida i utökad utsträckning kan "komplettera och stimulera andra finansiella resurser", i enlighet med sin instruktion. Nuvarande mått att nå uppsatta utbetalningsmål bedöms trubbigt i förhållande till regeringens krav om att stimulera en ökad användning av innovativa finansieringslösningar och fångar därmed inte omfattningen av de resurser som tillhandahålls i olika

former och/eller blir tillgängliga med stöd från svenska insatser. En incitamentsstruktur måste skapas som återspeglar att den ekonomiska effektiviteten (och därmed valet av finansieringsform) i en insats är överordnad utnyttjandegraden av budgeterade medel i den enskilda insatsen.

En ökande storlek på Sidas insatser medför samtidigt en ökad risk att uppsatta budgetmål inte nås i de fall större insatser måste senareläggas eller inte kan genomföras. Samma logik gäller även utnyttjandet av bemyndiganderamen. För att hantera denna risk, och i möjligaste mån säkra att uppställda budgetmål nås, strävar Sida efter att upprätta fleråriga avtal och en pipe line av alternativa projekt. Detta förfarande medför dock en risk att utvecklingen och ett ökat användande generellt av exempelvis garantiinstrumentet tar onödigt lång tid att uppnå då fokus ligger på att säkra att uppställda utbetalningsmål nås snarare än ett rent resultatfokus.

Sida konstaterar att genomförandet av miljölånestrategin har utnyttjat möjligheten att samarbetet med andra strategier vilket tydligt stimulerat en ökat medvetenheten om hur låne- och garantiinstrumentet kan användas. Detta har resulterat i en ökande andel förfrågningar om alternativ finansiering och beredning av sådana insatser. Samarbetet med olika partners som USAID och olika finansiella institutioner stärker Sidas möjlighet att växla upp insatsens storlek samtidigt som den administrativa kostnaden kan pressas ned.

1. INLEDNING

Utvecklingssamarbetet styrs av: Strategi för finansiering av utvecklingslån och garantier avseende miljöåtgärder (miljölån), UF2009/27922/USTYR. Genom denna nya finansieringsform, vilken beslutades samma dag som regeringen beslutade om en förordning om finansiering av utvecklingslån och garantier för utvecklingssamarbete, är avsikten enligt regeringsbeslutets ärendedel, att underlätta tillgången till riskkapital för finansiering av investeringar riktade mot miljöproblem och effekter av klimatförändringar. Arbetet med genomförandet av miljölånestrategin har under året i huvudsak fortsatt på den inslagna linje som redovisades i föregående års rapport. Sida har gjort ett medvetet val att öka ansträngningarna att genomföra garantiinsatser under strategin och generellt.

Målet är att: miljölånen ska bidra till en bättre miljö och minskad sårbarhet till följd av klimatförändringar var igenom levnadsvillkoren för fattiga människor förbättras.

Detta skall företrädesvis ske i länder med vilka Sverige bedriver utvecklingssamarbete, reformsamarbete samt selektivt samarbete (landkategori 1, 2, 3 och 5). Sida kan efter samråd med Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) och om särskilda skäl föreligger besluta om

finansiering av miljölån i länder utanför denna landkrets. Miljölån ska främst inriktas på insatser inom följande verksamhetsområden:

- (1) Energieffektivisering, förnybar energi samt fjärrvärme och –kyla;
- (2) Avfalls-, vatten – och avloppshantering; och
- (3) Transporter.

Regeringen beslutade om strategin i slutet av april 2009.

2. EKONOMISKT UTFALL

Miljölåneramen för 2011 uppgår till 254 MSEK. Till och med den 31 augusti 2011 har totalt 48 MSEK utbetalats. Detta motsvarar 18,9% av anslaget för 2011. Bemyndiganderam för 2012 är 500 MSEK, varav 23,9 MSEK är intecknat. Prognosen t.o.m. december 2011 är att 154 MSEK kommer att utbetalas.

	Allokering 2011(MSEK)	Utbetalda medel jan-aug (MSEK)	Prognos jan-dec (MSEK)
Miljölån 250 (anlagssparande 4,5)	254	48	154
Totalt	254		154

Sida har valt att satsa på större insatser och insatser som lätt kan tjäna som modell för andra insatser i andra länder och på andra marknader.

Stora insatser medför ökad risk för relativt lågt utnyttjande av anslaget om en insats inte kan genomföras. Detta är en problematik som noterades från Sida under beredningen av strategin. För att hantera denna risk behöver volymen av insatser under beredning ökas.

Vidare riskerar den totala bilden av Sidas insatser under en strategi blir missvisande om endast använda budgetmedel redovisas. Det finns en problematik i efterfrågan av rapporteringen och redovisningen av garantier - utnyttjandet av garantier kräver delvis andra mått än budgeterade medel och budgetutfall. Sida avser utveckla detta i fortsatt dialog och rapportering.

Det bör noteras att utbetalningarna under strategin ligger sent på året. Detta är dels en följd av att strategin ännu är "ung" dels att en pipe line

inte hunnit byggas upp med ökat antal fleråriga insatser. Sida konstaterar att myndigheten inledningsvis aktivt valt projekt som bedömts relativt lättare att initiera.

Tre större insatser om totalt 101 MSEK kommer inte att kunna genomföras under 2011. Det handlar om förseningar i två samarbeten som sker med ADB, där utformningen av projektförslagen tar längre tid att bereda än vad som förutsågs. Det tredje projektet avser en investering i Indien till vilken Sida ställt sig preliminärt positiv men krävt att en formell förfrågan om finansiering skall inlämnas.

Hantering: Avsikten är att hantera utmaningen att både nå uppställda budgetmål och samtidigt öka antalet garantiinsatser genom att bygga upp en pipe line med projekt bl.a. genom att öka samarbete med andra aktörer. Enheten har därför från juli 2011 sekunderat en handläggare till USAID i syfte att fördjupa och bredda samarbetet med USAID. Målet är att en pipe line med projekt ska byggas upp under det dryga år som sekunderingen inledningsvis avser vad gäller lån och/eller garantier.

Möjligheten att använda ramavtal liksom fleråriga insatser används redan idag där så är möjligt. Sida har under budgetåret 2011 valt att förstärka arbetet med garantier i syfte att öka antalet garantiinsatser. Det har emellertid inte varit möjligt att samtidigt med detta arbete bygga upp en pipe line med projekt för att ersätta planerade projekt som behövt senarläggas eller av olika skäl inte kan genomföras. Sida avser sammanställa en särskild rapportering över under året pågående, avtalade och ev skadereglerade garantiinsatser.

3. RESULTAT

Antal insatser: 30

Under perioden januari - augusti 2011 har 0 insats slutförts medan 0 nya avtal har undertecknats.

Kommentar: Sedan regeringen beslutade om genomförandet av strategin har ansträngningar gjorts för att inleda insatser inom de tre olika verksamhetsområdena finansierade med lån och/eller garantier. Utbetalningarna under strategin avser i huvudsak olika typer av investeringar i större projekt. De första investeringarna inom strategin gjordes under den andra halvan av 2009.

Sida konstaterar att de målformuleringar som uppställts i strategin inte är möjliga att nå inom den tidsram som anges. Strategigenomförandet befinner sig ännu i ett inledande skede där fokus är att identifiera efterfrågan och behov och därefter initiera insatser som bedöms kunna leda till måluppfyllelse. Det kan konstateras att det finns en efterfrågan för att möta de mål som är formulerade i strategin. Att arbeta fram goda finansieringslösningar för de insatstyper som identifieras kan dock vara

komplikerat särskilt som lösningarna kan ligga långt utanför vad parterna normalt använder och därmed är vana vid. Arbetet kan vara tidskrävande men resulterar ofta också i en diskussion om möjligheten att utveckla användandet av olika finansiella lösningar för olika insatser.

I detta skede går det att mäta processmål (output) från initierade insatser mot strategins mål. Så som är fallet vid mätning av resultat (outcome) i även andra insatser, kommer det i framtiden vara en utmaning att finna former för att kunna mäta resultatet i genomförandet på ett enkelt och lättförklarat vis redan i ett förhållandevis tidigt stadiet av en insats. De svenska insatserna är ofta del av större insatser som förväntas ge effekt över tiden. Ett sätt att hankas med denna utmaning har varit att formulera konkreta delmål som "outputs".

3.1 Resultat på insatsnivå

Insats 1: Co-financing agreement European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) - en insats inom verksamhetsområdena *Avfalls-, vatten- och avloppshantering* och *Energieffektivisering, förnybar energi samt fjärrvärme och -kyla*.

Insatsens huvudsakliga mål: att inom området för kommunala miljö- och klimatförändringar i Östeuropa främja en hållbar användning av naturresurser och skydd av miljön i av Sverige prioriterade länder i Östeuropa som en del av EU-integrationsprocessen. Samfinansiering sker mellan Sidas gåvomedel och EBRDs lån i enlighet med strategins uttalade syfte att samverka med befintlig initiativ med bl.a. EBRD.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills(MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
231,5 plus ca 575 som lån till marknadsmässiga villkor från EBRD	200906-201412	180,5	EBRD	Miljölån	25%-45%

Resultat: Redan nu kan framgången med uppväxling påtalas av Sidas stöd: Totalt uppgår gåvomedlen till investeringsdelen för hittills beviljade 8 projekt i samarbetet till 164 MSEK och EBRDs lån till dessa ca 610 MSEK, dvs en uppväxling på nästan 1:4, här till kommer i vissa fall ytterligare finansiering från bland annat EU, samt lokala investeringskostnader. Genomförandemässigt befinner sig dock investeringarna på ett mycket tidigt skede varför det inte är möjligt att rapportera några faktiska resultat (på outcome nivå) ännu. För avfallshanteringsprojektet i Rustavi,

Georgien, skrevs ett kontrakt under i december 2010 och arbetet påbörjades i februari 2011. I vatten- och avloppsreningsprojektet i Bijeljina, Bosnien Hercegovina, pågick i början av året framtagande av anbudsunderlag. Förberedelserna för vatten- och avloppsreningsprojektet Zhytomyr, Ukraina, har av olika skäl dragit ut på tiden, bland annat till följd av lokalval har ledningen i det ansvariga bolaget bytts ut och likaså ledningen i staden, och Sida har uttryckt oro över dessa förseningar och låtit meddela att om inga framsteg sker kan det bli aktuellt med omallokering av medlen avsatta för projektet.

Under perioden (september 2010-augusti 2011) beviljades lån för 3 projekt i Vitryssland: Baranovichi Biogas (14 MSEK), Slonim Biogas (14 MSEK) och vatten- och avloppsreningsverk i Vietbsk (27 MSEK); samt ett fjärrvärmeprojekt i Novi Sad i Serbien (18,5 MSEK). Emellertid har den politiska och ekonomiska situationen i Vitryssland gjort att låneförhandlingarna för närvarande står stilla. Utöver dessa beviljade stöd utökade Sida sitt stöd till teknisk assistans att användas av EBRD (30 MSEK) till förstudier och stöd under genomförande av investeringarna. Under året har Sida bland annat godkänt stöd till fjärrvärmeverket i Novi Sad. För samtliga dessa insatser har totalt 80 MSEK utbetalats under perioden.

Insats 2: Wastewater Treatment, Colombo, samt output based aid component - en insats inom verksamhetsområdet *Avfalls-, vatten- och avloppshantering*.

Insatsens huvudsakliga mål: Att tillhandahålla rening av avlopp. Projektet omfattar byggandet av Ratmalana / Moratuwa & Ja-Ela/Ekala avloppsrenings-projekt ("projektet") i Sri Lanka. Ytterligare finansiering kommer från regeringen i Sri Lanka.

Genomförande och byggnation av avloppsreningsprogrammet pågår om än långsammare än förväntat. Ett av villkoren för att Sida skulle bidra till finansiering av programmet var att det etablerades en fond för anslutningar av fattigare hushåll. National Water Supply and Drainage Board (NWSDB) har till viss del möjlighet att låta de som ansluter sig betala sin anslutningsavgift på avbetalning, men ytterligare mekanismer har uppmuntrats, varför projektet har kompletterats med en output based aid insats. Syftet med denna del av projektet är att säkra att fattiga människor ges möjlighet att ansluta sig till avloppsnätet.

Sri Lanka har upphandlat en konsultfirma som ska fungera som "Engineer" under genomförande perioden. Arbetet för "Engineers teamet" har tagit mer resurser än väntat i anspråk. Det har varit många "claims" att hantera från bygg-entreprenören. En specialist har anställts för tolkningar av byggavtalet i relationerna till de olika yrkandena. Kontraktet är utökat för att täcka det extra arbete som krävs inom den befintliga avtalsperioden.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
15 + 210	Tom 2013.	210 som betalning av kommande räntor och 15 som OBA komponent, lånedel från Svensk Exportkredit hittills ca USD 60 miljoner utbetalat	Global Partnership for Output Based Aid (GPOBA), National Water Supply and Drainage Board, Svensk Exportkredit	Ursprungligen u-kredit, men som överförs till miljölån	Sidas andel av stödet är ca 35%

Resultat:

Idag är ca 70 procent av projektet färdigställt. Reningsverken är till största delen slutförda, men delar av ledningsnätet är ännu inte färdigbyggt. Mot denna bakgrund har en 18-månaders förlängning av byggtiden i princip beviljats. De ekonomiska konsekvenserna återstår dock att finna en lösning för. Då parterna har svårt att komma överens finns en risk att anta att byggandet och slutförandet av projektet kommer att försenas ytterligare. Genomförandet fördröjs också av kvalitetsproblem, försenad tillgång till några arbetsplatser, krav om extra betalningar och andra frågor.

Sida har bistått parterna med en effektivitetsrevision i syfte att finna en framkomlig väg för parterna så att projektet kan slutföras enligt plan. Parterna kommer bl a baserat på revisionsrapportens rekommendationer att söka finna vägar att ändra arbetssätt mm för att slutföra projektet på ett bra sätt. En av slutsatserna i effektivitetsrevisionen är att det är viktigt att de olika parternas roller renodlas och klargörs så att de arbetar enligt kontrakten. Revisionen har också bidragit till att öka transparensen om vilka utmaningar/problem som måste hanteras i projektet för att det ska kunna genomföras i enlighet med de ursprungliga intentionerna. Ett arbete med en kommunikationsplan har initierats av NWSDB och SWECO. Sida arbetar nu med att ta del av de tre olika projektparternas synpunkter för att stimulera dessa att finna en gemensamt acceptabel lösning på de problem som lagts fram i rapporten. Avsikten är att sedan göra en plan för hur projektet kan hanteras framgent. Den Sida initierade revisionen har resulterat i en gemensam plattform för att diskutera projektets genomförande.

Insats 3: Sustainable Energy Investments, International Finance Corporation (IFC)- en insats inom verksamhetsområdena *Energieffektivisering, förnybar energi samt fjärrvärme och -kyla.*

Insatsens huvudsakliga mål: Att skapa och tillhandahålla en finansieringsmekanism för att möjliggöra investeringar i förnybar energiproduktion i fattiga länder.

Under 2010 slöt Sida ett avtal med IFC om ett stöd till Sustainable Energy Investments. Syftet var och är att skapa en finansieringsmekanism som kan attrahera investeringar till hållbara energiinvesteringar i fattigare länder i världen. Då kunskandet och riskerna är kända för investeringar i energiproduktion från kol, olja och gas har dessa normalt lägre avkastningskrav. För att påskynda investeringar i förnybar energiproduktion krävs att nya instrument skapas vilka kan neutralisera risker och minska de höga avkastningskrav som investerare ställer för att gå in i mindre bekanta investeringsmiljöer. Målet är mao att minska risken i investeringar i förnybar energi till att mer approximera risker i investeringar riktade mot fossilbaserad energi.

Genom att Sida kan gå in och ta en hög risk i den finansiella konstruktionen möjliggör detta för IFC att få med andra finansiella aktörer som kan bidra och därmed växla upp totalt tillgängligt kapital för investeringar i förnybar energi. IFC och Sida avser tillsammans bygga upp en global investeringsportfölj inom området. Sida kan med stöd från olika instrument minska risken och avkastningskravet för IFC och på så vis möjliggöra för IFC att genomför större investeringar.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
95		95	IFC	Miljölån	Ca 5-15%

Resultat: Sida har i samarbete med IFC startat en facilitet för att möjliggöra innovativa miljö- och klimat investeringar i även svåra miljöer. Faciliteten är relativt nystartad. Det har varit en utmaning för IFC att identifiera relevanta och lämpliga insatser. IFC har framfört att beredningar av denna typ av insatser är mer komplicerade och därför tar mer tid. IFCs bedömning är dock att medlen skall vara fullt utnyttjade innan avtalet löper ut den 31 december 2012.

Sida har under året fört diskussioner med IFC om nödvändigheten av att identifiera projekt. I september 2011 kunde IFC presentera en preliminär lista på tänkbara insatser. Sida har begärt att IFC beskriver en tydlig tidslinje för den tilltänkta projektportföljen när insatser förväntas att ske. I det fall parterna inte kan komma fram till en konkret aktionsplan för att säkra genomförandet av projektet avser Sida återkräva de medel som utbetalts till faciliteten.

Insats av särskild betydelse - Utmaningar som kan lösas med garantier

EcoEnergy:

EcoEnergy avser starta sockerrörsodlingar och upprätta en fabrik i Bagamoyo, Tanzania för produktion av socker för att först täcka det inhemska behovet av socker och därefter etanol. Investeringskostnaderna beräknas uppgå till ca 330-400 MUSD. Tänkt långgivare är komfortabla med projekttiden, dess lönsamhet och risk. Dock finns två risker som långgivarna är ovilliga att ta nämligen risken för att projektet blir dyrare än planerat och risken för att tänkt produktionsstart försenas. Den första risken (ökade kostnader) är relativt begränsat då den dyraste delen (byggnad av fabriken) sker på turn-key basis. Den andra risken (försening) är mer oförutsägbar. EcoEnergy avser, när Bagamoyo projektet har genomförts och visat lönsamhet, använda samma koncept i olika kluster i både Tanzania och Mocambique. Bankernas intresse ligger också i att kunna finansiera dessa framtida projekt som, förhoppningsvis, inte kräver Sidas garanti. Sidas eventuella garanti till Bagamoyo projektet blir således katalytisk eftersom investeringen är den första av sådan art som skett i Tanzania (och Afrika).

Green Resources:

Sao Hill Energy Ltd i Tanzania (ägd av norska skogsföretaget Green Resources) driver ett sågverk i Sao Hill, Tanzania. Avsikten är att köpa en anläggning ("CHP – Combined Heat and Power plant") som använder spill från skogsavverkning och sågverk som bränsle för generering av el (ca 15 MW per år). Elen avses sedan säljas till det statliga elenergibolaget TANESCO (10 MW), till privata företag (3 MW) och resterande (2 MW) användas internt för drift av sågverk. Planen är att skriva ett 15-årigt avtal med TANESCO ("PPA – Power Purchase Agreement"). Långgivarna är komfortabla med projekttiden och dess lönsamhet. Men, med tanke på TANESCOs svaga finanser, är bankerna inte beredda ta risken på att TANESCO fullföljer PPA-avtalet, länken till projektets främsta intäktskälla. I landet råder svår energibrist. Sida undersöker därför möjligheterna att minska denna brist genom att erbjuda en garanti till förmån för Sao Hill genom att garantera TANESCO's betalning av levererad el. Därtill är detta ett sunt och miljömässigt bra projekt.

4. DIALOGARBETE

Mot bakgrund av strategins särskilda inriktning mot att använda lån och/eller garantier har Sida sett en viktig roll i att dels inhämta kunskap och information om vilka behov som finns för att genomföra insatser, dels föra ut kunskap om hur Sida har möjlighet att arbeta med låne och garantiinstrumenten, internt, externt, bilateralt, multilateralt både vis-a-vis den publika och den privata sektorn.

Som ett led i Sidas strävan att stärka näringslivets medverkan i utvecklingssamarbetet deltar Sida i Svensk Projekt Export (SPE) och

Miljöteknikexportfinansieringsgruppen. SPE består av företag som har intresse av frågor som rör förutsättningar för svensk export. Många av de större svenska företagen som Ericsson, ABB, Tetra Laval, SWECO finns representerade där men även personer från UD och Sida.

Miljöteknikexportfinansieringsgruppen är en sammanslutning av statliga aktörer som arbetar med finansiering av miljöteknikexport. Gruppen består av AB SEK, EKN, Tillväxtverket, Energimyndigheten, Swedfund, Exportrådet, Vinnova, Almi, Invest Sweden och Sida. Deltagandet i SPE har resulterat i ökad kunskap bland deltagarna om hur Sverige och Sida jobbar med att stödja miljö- och klimatfrågor samt hur Sida kan finansiera olika typer av insatser. Målet för Sida är att dels exponera svenska aktörer för biståndsmarknaden inom strategins område, dels att delta i ett fora där Sida kan inhämta svenska synpunkter för att stödja genomförandet av ett mer effektivt bistånd.

Sida ger även expertstöd till regeringskansliet i frågor kring miljö/klimatfinansiering, exempelvis inom ramen för den arbetsgrupp under Ecofin som diskuterat miljöfinansiering och i styrelsearbetet i Nordic Development Fund (NDF). Enheten ingår även i den referensgrupp som skapats för att stödja den svenska deltagarens (Jan Cedergren) arbete under the Transitional Committee for the design of the Green Climate Fund och som expert i EUs Platform on External Cooperation and Development. Resultat från även denna typ av verksamhet är mer kvalitativ än direkt påvisbart kvantitativ. Samtidigt ger denna typ av verksamhet en möjlighet för Sida att inhämta men också föra ut kunskap, tekniker och policy.

Under 2009-2011 har ett tio-tal presentationer genomförts för främst små och medelstora exportföretag för att visa vad de olika aktörerna kan bistå med och för Sidas del presentera vilka möjligheter som kan finnas i synnerhet i utvecklingsländer. Lån- och garantiverksamheten har också presenterats vid samtliga ITP-kurser. Presentationerna har resulterat i ett antal sonderingar om finansiering från företag. Flera presentationer har givits för utresande till ambassader och fältkontor, liksom vid särskilda arrangemang så som "Playing for Change" och Östafrikanska handelskammarens möte på Sida.

6. BISTÅNDEEFFEKTIVITET

Redan under det första året av genomförandet av miljölånestrategin riktades arbetet mot att strukturera stödet i form av större insatser. Strävan har varit att identifiera insatser som är möjliga att kopiera och genomföra med fleråriga avtal. Sida har upprättat ett nära samarbete med ett antal internationella aktörer så som EBRD, Asian Development Bank (ADB), IFC men också en stor bilateral aktör - USAID. Samarbetet har bidragit till att öka storleken på olika insatser, minskat den administrativ börda för Sida och samtidigt ökat kunskapsutbytet så väl som en harmonisering mellan parterna. En dialog förs med bl.a. IFC om vilka krav Sida ställer för

att ytterligare föra över beredningsansvar till IFC för att därmed kunna minska de administrativa kostnaderna av projekt. Ett särskilt problem för IFC är projektdokuments-ansvarsfrågan kring vilken Sida och IFC för en särskild diskussion.

Miljölåneinstrumentet används huvudsakligen i länder med vilka Sverige har ett långsiktigt samarbete och där landstrategin anger miljö/klimat som ett fokuseringsområde. Stödet är efterfrågestyrt. Landstrategierna tar utgångspunkt i partnerländernas egna prioriteringar i sina respektive utvecklingsplaner. Miljölånestrategin ger utöver detta en särskild möjlighet för Sida att begära undantag från huvudregeln att insatsen skall vara prioriterad i den svenska landstrategin i de fall där partnerländerna själva begär insatsstöd från miljöstrategin. Möjligheten att utnyttja ett undantag från landstrategin för att genomföra insatser under strategin diskuteras i ett s.k. samråd med UD, bl.a. baserade på partnerlandets egna begäran.

Arbetet med strategin syftar tydligt till att stärka den lokala partens kapacitet och förmåga att ta ett långsiktigt ägarskap över insatsen. Som exempel har Sida i två fall finansierat en konsult för att kartlägga den lokala finansiella marknaden på begäran från den lokala parten för att underlätta dennes bedömning av olika finansieringsinstituts finansieringsförslag. Bedömningen är att systemet med att partnerlandet självt marknadsfinansierar den lånefinansierade komponenten av lån stärker det lokala ägarskapet samtidigt som det kan bidra till att stärka och förbättra lokala finansiella marknader.

Det är för tidigt att tala om konkreta resultat från genomförandet av strategin i förhållande till strategins mål. Sida jobbar dock med att finna former för att bryta ner genomförandet i processmål för att redan i ett tidigt skede inskräpa ett resultatfokus i genomförandet.

Det nya lån och garantisystemet är helt obundet.

7. TEMATISKA PRIORITERINGARNA OCH DE TVÅ PERSPEKTIVEN

Miljölånestrategin är en tematisk strategi. Detta innebär att varje insats bedöms utifrån de mål som satts upp för strategin där samtliga insatser har bäring på miljö- och klimatprioriteringen. Därmed ligger fokus i genomförandet av strategin på direkta miljö/klimatinsatser.

De organisationer som Sida samarbetar med inom ramen för strategin har samtliga ett brett utvecklingsmandat där inte minst de internationella finansiella institutionerna har utvecklade policies för att säkra jämställdhet och miljöhänsyn generellt varför dessa svenska prioriteringar är direkt kopplade till villkoren för att organisationerna skall kunna genomföra projekt. Detta gäller även USAID.

Frågor kring demokrati och mänskliga rättigheter är vad gäller samarbetet med de internationella finansiella organisationerna mer komplicerat då flera av dessa organisationers medlemsländer inte stödjer svenska ståndpunkter. Det finns dock goda exempel på där internationella organisationer intagit en mer proaktiv hållning i dessa frågor. Exempelvis har IFC formulerat en sk "Sustainability Framework" i vilken många av de mänskliga rättigheterna ingår (rätt till hälsa, arbetsrättsliga krav etc). Sidas roll är att försöka hävda regeringens ställningstagande avseende demokrati och mänskliga rättigheter genom att hävda rättighetsperspektivet i sina insatser för att därigenom få genomslag för dessa värderingar.

Fattiga människors perspektiv och rättighetsperspektivet är utgångspunkter för stöd under strategin. Enhetens samarbetet med Global Partnership for Output Based Aid (GPOBA) syftar till att finna vägar till att i insatsen kunna garantera vissa på förväg identifierade output baserade resultat. Bidraget för en insats kan utbetalas i delar eller i en enskild utbetalning efter konstaterande att respektive del är genomförd. Den relativa storleken på mottagarens egeninsats syftar till att säkra efterfrågan för insatsen liksom ett fortsatt ägarskap. Utifrån ett rättighetsperspektiv innebär detta konkret att fattiga människor kan delta i förverkligandet av för dem viktiga önskemål och därmed påverka sin situation. Detta stärker individers upplevelse av vad medborgarskap kan innebära. Miljölånen kommer att på sikt kunna stärka de ekonomiska och sociala rättigheterna. Miljövänlig energi, förbättrade transporter och förbättrad sanitet kommer kunna leda till förbättrad hälsa och utbildning.

En viktig del av arbetet är att finna vägar att utnyttja, integrera och fördjupa lokala finansiella marknader. Avsikten är att härigenom långsiktigt stärka tillgång och utbud till finansiella tjänster i fattiga länder så att människor återkommande kan få tillgång till finansiering via olika öppna och transparenta lokala finansiella institutioner. Stödet medverkar därmed till "empowerment" där människor steg för steg går i riktning mot en situation där alla människor har möjlighet att rationellt analysera sin situation och möjligheter, med både kapacitet och friheten/möjligheten att själva bestämma hur de ska hantera sina egna behov.

8.DEN KONTEXTUELLA RAMEN OCH STRATEGINS GENOMFÖRANDET

Sedan regeringen beslutade om miljölånestrategin befinner sig fleratalet av de stora traditionella biståndsgivarna i statsfinansiella svårigheter. Det finns en oro från många håll huruvida det ska vara möjligt att bibehålla nuvarande biståndsnivåer. Diskussionen kring den privata sektorns roll i utvecklingen har fortsatt samtidigt som det finns ett ökande intresse från filantroper, fondförvaltare och enskilda privata företag för de frågor som är viktiga ur ett utvecklingsperspektiv så som miljö, hälsa, mat osv.

De finansiella instrument inom miljölånestrategin (och andra strategier) som Sida har tillgång till har stor potential att överbrygga den finansiella osäkerhet som finns i utvecklingsinvesteringar på svåra marknader. En klok användning av exempelvis garantier kan också möjliggöra även för statsfinansiellt trängda givares regeringar att tillhandahålla stöd till fattigare länder.

I enlighet med förordningen får inte strategin genomföras på ett vis som snedvrider marknaden. De miljöer som Sida jobbar med för att genomföra insatser inom miljölånestrategin är ofta sådan att det inte existerar en marknad eller att "markanden" är mycket otillräcklig o/e outvecklad. Istället syftar insatserna till att överbrygga de marknadsmisslyckanden som finns så att "marknaden" kan ta över hanteringen av de tjänster Sida kan tillhandahålla. I dagsläget finns, så som IFC konstaterat, inte någon utbudsbegränsning för de tjänster, som Sida tillhandahåller tillsammans med sina partners, som annars skulle kunna störa marknaden.

Sida avser därför fortsätta att utveckla formerna och genomförandet av lån och garantier internationellt men också i Sverige. Synergier mellan Sida, Swedfund och EKN är viktiga och utnyttjas av Sida.

Det finns alltid korruptionsrisker vid hantering av finansiella resurser. De krav och de villkor som gäller för Sida gäller också fullt ut för insatser under miljölånestrategin och i övrigt för lån och garantier. Sidas garantiavtal kan upphävas om korruption upptäcks. Det är värt att notera att en fördel med just garantierinsatser är att det är möjligt att utvärdera ett skadeståndskrav innan utbetalning sker under garantin. Detta innebär att garantiinvesteringar i detta hänseende har en inbyggd extra säkerhet vis-a-vis korruption. Sida strävar efter att endast ta del av risken vid olika typer av investeringar (lån o/e garantier). Detta innebär att det är flera parter som följer projektet.

I miljölånestrategin föreskrivs en begränsning av de budgetresurser som avsatts för insatser. Vid "... finansiering av utvecklingslån och garantier avseende miljöåtgärder (miljölån)" får Sida "använda högst hälften ... för insatser i form av samfinansiering med utvecklingsbanker". Sida har i avvaktan på ett förtydligande om innebörden av denna begränsning valt att tolka begränsningen som att inte avse bilaterala insatser vilka finansieras gemensamt med utvecklingsbanker i landspecifika projekt. Därmed har begränsningen tolkats som att den inte avser fonder vilka skapats för att möjliggöra poolning av givares resurser (sk multi-bi insatser). Det vill säga där poolning möjliggör en utifrån mottagarlandets perspektiv finansiellt givarharmoniserad (biståndseffektiv) insats. Däremot omfattar begränsningen samfinansiering där ett ev. bidrag från Sida ingår i en bred trust fund som ett bidrag bland andra givares, dvs sk multi insatser.

9. UTVÄRDERING

Sida har i enlighet med de krav som stipuleras i strategin genomfört en utvärdering av strategins genomförande. Då Sida bedömt att det inte hade varit meningsfullt att genomföra en traditionell utvärdering av gjorda insatser, uppdrog Sida åt en konsult att genomföra en utvärdering mer i form av en utvärdering av strategins genomförbarhet vis-a-vis relevanta lagtexter. Detta då, som konstateras under resultat, genomförandet av strategin ännu inte kunnat leverera påtagliga resultat.

Konsulten har inkommit med en rapport där nedan punkter lyfts fram:

- Tidsramen för en strategi bör vara längre än nu gällande treårsperiod;
- Relevansen av den 50 % begränsningen som införts i strategin för att begränsa insatser via multilaterala fonder bör behovsprövas innan en ev. förlängning av strategin;
- Sida bör förtydliga implikationerna av EUs statsstödsregler och dess implikationer för genomförandet av strategin;
- Förordningen är otydlig vad gäller tolkningen av innebörden av "marknadsvillkor" vad gäller hur ett "låns" kommersiella del får finansieras;
- Utveckla en checklista för beredning av insatser under strategin.

10. SLUTSATSER

Den övergripande bedömningen är att genomförandet av strategin är på rätt väg även om det ännu är för tidigt att redovisa resultat. En särskild utmaning är att integrera strategin i långsiktiga landstrategier för att öka efterfrågan och genomslag i bilaterala relationer med samarbetsländer. Bedömningen är att ett ökande intresse finns bland de kollegor (på ambassader och på Sida i Stockholm) som hanterar globala och bilaterala insatser trots det begränsade utrymme som finns att lägga till uppgifter till landstrategier (vilka löper över flera år). Under hösten har för första gången ett utrymme för en specifik insats delegerats från garantiramen till fältet för en enskild insats i Mocambique. Förfarandet skiljer sig därmed i denna del mot insatsen i Bosnien. Även om denna specifika insatsen ligger utanför redovisningen av miljölånestrategin är det Sidas bedömning att denna inte hade varit möjlig utan det arbete som tidigare gjorts inom ramen för miljölånestrategin tillsammans med Mocambique och USAID.

Investeringar inom strategin handlar ofta om komplicerade och omfattande infrastrukturella satsningar med komplicerade investeringsanalyser. Analyserna genomförs i samarbete ofta med andra parter och kan ta över ett år att genomföra. Svårigheten att uppnå resultat på kort sikt bör beaktas vid kommande beslut om strategiska satsningar, eventuell förlängd eller förnyad strategi. Det är Sidas bedömning att nya strategier endast bör initieras om avsikten är att strategin skall gälla över minst två strategiperioder (6-10 år). Alternativt bör regeringen överväga att integrera

exempelvis tematiska satsningar (som miljölånestrategin) inom ramen för en annan existerande strategi där det tematiska området redan ingår. Sida föreslår att kortsiktiga satsningar regleras och finansieras i Sidas regleringsbrev.

Att få brett genomslag för delvis nya metoder att finansiera insatser med tar tid. Generellt finns en risk att ett system som har tydliga krav på att nå uppställda utbetalningsprognoser inte i tillräckligt hög grad har möjlighet att hantera kostnadseffektivitet, nya resurser eller andra former av finansiering, inklusive icke sakanslagsfinansierade resurser. Ett tydligare fokus på ett tudelat resultatmål där effekten av den enskilda insatsen sätts i relation till investerade medel skulle kunna vara en hävstång för att bidra till ett mer kostnadseffektivt bistånd. Problemet blir särskilt tydlig vid beredning av garantiinsatser som ofta är både stora och komplicerade och därmed tar tid från att hantera insatser som bidrar till att nå sakanslagens prognosutbetalningsmål.