

Danida
Udenrigsministeriet

Evalueringresumé 2009.08
DAC sektor: 410

LDCF – de mindst udviklede landes fond til klimatilpasning

Introduktion:

Danmark har siden 2002 bevilget i alt 90,4 mio. kr. til The Least Developed Countries Fund (LDCF), der blev etableret i 2001 under FN's Klimakonvention for at støtte klimatilpasning i verdens mindst udviklede lande. I 2008 besluttede Danida at igangsætte en evaluering af fonden for at få svar på, om den fungerer godt nok, og få forslag til mulige forbedringer. Fonden administreres af den Globale Miljøfacilitet (GEF), der får de overordnede retningslinjer for fonden fra partnerne bag Klimakonventionen. Evalueringen blev gennemført i perioden november 2008 – maj 2009 af konsulenter fra IIED i England og det danske konsulentfirma COWI. Den er baseret på en analyse af de 41 nationale handlingsplaner for klimatilpasning, landestudier i fem lande, interviews med ansatte i bl.a. GEF's hovedkvarter, UNDP, UNEP samt Verdensbanken og endelig på en spørgeskemaundersøgelse med kontakt til de involverede udviklingslande.

Overordnede konklusioner

Fonden blev skabt som et målrettet forsøg på at kortlægge, prioritere og tage fat på de mindst udviklede landes akutte og umiddelbare behov for støtte til klimatilpasning. Og evalueringen konkluderer også først og fremmest, at ideen med fonden – og tidspunktet den blev lanceret på – var rigtig og velbegrundet. Det konkluderes endvidere, at de aktiviteter, fonden yder støtte til, er yderst relevante: konkrete tilpasningsprojekter, kapacitetsudvikling, integration af tilpasningssyn i udviklingssammenhæng og politiske reformer.

Men udviklingslandenes behov for økonomisk støtte til at planlægge og gennemføre tilpasning til klimaforandringerne har aldrig været større, og dét behov kan LDC-fonden ikke dække i sin nuværende konstruktion.

Et af fondens hovedformål var at finansiere udarbejdelsen af Nationale Handlingsplaner for Klimatilpasning (NAPA'er), og det er i høj grad lykkedes: Fonden har støttet sådanne planer i 48 af de 49 LDC-lande, og 41 lande har allerede vedtaget og offentliggjort deres planer. Arbejdet med handlingsplanerne har i høj grad medvirket til at sætte klimatilpasning på den nationale, politiske dagsorden – i flere udviklingslande for første gang. Hertil kommer, at NAPA'erne i mange lande danner grundlaget for det videre arbejde med klimatilpasning.

Men fonden skabte samtidig store forventninger pga. dens udtrykkelige formål om at imødekomme de mindst udviklede landes akutte og umiddelbare behov for støtte til

klimapasning. De forventninger har fonden ikke kunnet indfri. Dels pga. de bureaukratiske procedurer og den udviklede struktur, der karakteriserer fonden, dels fordi den finansieres af frivillige bidrag, som ikke har været tilstrækkelige til at imødekomme de enorme behov for tilpasningsaktiviteter i de 49 udviklingslande, der har mulighed for at få støtte fra den.

Trods problemerne udtrykker LDC-landene et stærkt ønske om at bevare fonden, men på en måde, der sikrer nemmere og hurtigere adgang til økonomisk og teknisk støtte til klimatilpasning.

Der konkluderes derfor, at der bør ske en gennemgribende reform af fonden og en tilstrækkelig genopfyldning/finansiering af den.

Baggrund

Fakta om fonden, LDCF

De mindst udviklede landes fond, LDCF, blev etableret i 2001 ved den syvende "Conference of the Parties" (COP7), under FN's Rammekonvention om Klimaforandringer (UNFCCC). Formålet var at imødekomme de mindst udviklede landes akutte og umiddelbare behov for støtte til at tilpasse sig klimaforandringerne. Det skulle først og fremmest ske ved at finansiere Nationale Handlingsplaner for Klimatilpasning (NAPA'er) og ved at yde støtte til at gennemføre de konkrete indsatser, NAPA'erne prioriterer højest. Fondens ledes og administreres af Den Globale Miljøfacilitet (GEF), der også har ansvaret for at rejse penge til fonden. GEF har ikke selv mandat til at implementere aktiviteterne under fonden. Dette arbejde varetages i stedet af de implementerende organisationer, herunder UNDP, UNEP og Verdensbanken i samarbejde med modtagerlandene.

For at sikre at samtlige involverede udviklingslande kunne få støtte fra fondens begrænsede midler, blev der fra starten lagt loft over støtten: Der blev afsat 200.000 dollars til at udarbejde nationale handlingsplaner i hvert land. Og hvert land kunne maksimalt få 3,5 mio. dollars i støtte til at gennemføre ét og kun ét tilpasningsprojekt. Loftet over støtten til enkeltprojekter viste sig imidlertid at have uheldige konsekvenser. Det blev derfor fjernet i begyndelsen af 2009.

Mange forskellige fonde og donorer

Når fondens hidtidige virke vurderes, og når dens fremtid beslutes, er det vigtigt at holde sig for øje, at den kun udgør ét af de efterhånden flere forskellige initiativer, der de seneste år er dukket op med henblik på at finansiere udviklingslandenes tilpasning til klimaforandringer. Der er etableret flere forskellige klimafonde, ligesom der er en række af klimainitiativer fra forskellige bilaterale og multilaterale donorer.

LDC-Fonden blev skabt med det særlige formål at imødekomme gruppen af mindst udviklede landes behov for klimatilpasning. Men der er et behov for at klarlægge de enkelte fondes og initiativers særlige rolle og komparative fordele. Og for at skabe bedre sammenhæng og synergi mellem de mange forskellige initiativer og fonde for at sikre den mest effektive brug af midlerne.

NAPA'erne bliver udviklet – og brugt

NAPA'erne har i mange henseender virket efter hensigten. De udgør vigtige planlægnings- og policy dokumenter og har i høj grad opfyldt det formål, de var tiltænkt. I mange udviklingslande har klimaforandringer ikke tidligere haft den store bevågenhed, og her har alene det faktum, at der skulle udarbejdes NAPA'er, sat klimatilpasning på den politiske dagsorden i en tidlig og meget vigtig fase. Det har bidraget til at øge bevidstheden om de store udfordringer, tilpasning til klimaforandringerne udgør.

NAPA-rapporterne er i mange lande blevet det centrale regeringsdokument, der sammenfatter de nationale behov for klimatilpasning. Og de prioriterede indsatser, NAPA'erne har udpeget, bliver langt overvejende betragtet som relevante. NAPA'erne bruges altså – om end evalueringen viser, at donorerne hidtil kun i begrænset omfang har brugt eller støttet planerne direkte på landeniveau. Det kan skyldes, at mange donorer har haft en forventning om, at fonden ville finansiere samtlige identificerede tilpasningsaktiviteter, en forventning, der altså viste sig urealistisk pga. fondens utilstrækkelige midler.

Fondens tunge bureaukrati

Ved fondens lancering blev det understreget, at den skulle arbejde efter "enkle procedurer", der kunne sikre udviklingslandene "umiddelbar adgang" til finansiering. Det skabte fra starten store forventninger, og da NAPA'erne var udarbejdet og havde identificeret helt konkrete aktiviteter, var (og er) der en klar forventning om, at aktiviteterne ville blive gennemført. De forventninger er ikke blevet indfriet.

Da evalueringsholdet afsluttede sin dataindsamling i slutningen af maj 2009 var kun et enkelt projekt – i Bhutan – af de tilsammen 426 prioriterede NAPA-projekter rent faktisk gået i gang med økonomisk støtte fra fonden. Fire andre projekter – i Bangladesh, Burkina Faso, Cambodja og Samoa – var godkendt til at gå i gang. Det lave antal godkendte projekter har medvirket til at give udviklingslandene en oplevelse af fonden, dens struktur og dens procedurer som bureaukratisk, langsommelig og uigennemskuelig. Der er taget skridt til at forenkle struktur og procedurer, men det er sket på et sent tidspunkt, og yderligere forbedringer er stærkt påkrævede.

Følgende i særlig boks på dette sted:

GEF administrerer, men lader andre om at udføre

Den Globale Miljøfacilitet (GEF) administrerer LDC-fonden, men har ikke mandat til selv at gennemføre konkrete projekter. Dette arbejde varetages af de ti organisationer, der er godkendt til at implementere aktiviteter under fonden. De ti organisationer er UNDP, UNEP, Verdensbanken, den Asiatiske Udviklingsbank, den Afrikanske Udviklingsbank, den Europæiske Udviklingsbank, the Inter-amerikanske Udviklingsbank samt FAO, IFAD og UNIDO.

Disse organisationer skal bistå landene med at udvikle NAPA'ernes prioriterede indsatser til egentlige projektforslag og med at gennemføre de konkrete projekter. Den proces har i sig selv taget tid og involveret mange forskellige aktører. Der er også – ifølge evalueringen – stillet unødigt store krav til udviklingslandene og deres begrænsede kapacitet i den projektforberedende fase.

Boks slut

Utilstrækkelig og uforudsigelig økonomi

Fonden finansieres udelukkende af frivillige bidrag. Det gør det umuligt at forudsige, hvor mange penge fonden vil have til rådighed, hvilket vanskeliggør langsigtet planlægning. Både for dem, der administrerer fonden, og for de udviklingslande, der er afhængige af dens midler.

Hertil kommer, at de frivillige bidrag til fonden har vist sig helt utilstrækkelige i forhold til behovene: Det vil koste i alt 1,5 mia. dollars at gennemføre de 426 projekter, der er beskrevet i de nationale handlingsplaner. Men fonden havde ved udgangen af maj 2009 kun bevilget 85 mio. dollars til projekter. De midler, fonden i øvrigt rådede over, var reserveret til projekter på det forberedende stadie. Men konklusionen er altså, at der er behov for langt større – og mere pålidelige og forudsigelige – bevillinger til klimatilpasning.

Projekter frem for programmer

Af de 426 prioriterede projekter i de 41 færdige NAPA-rapporter beskæftiger 90 pct. sig med en enkelt sektor, typisk vand eller landbrug. Kun 10 pct. går på tværs af sektorer. De færreste projekter nævner udtrykkeligt behovene for politiske reformer og for integrering af hensynet til klimatilpasning i andre sektorer (såkaldt "mainstreaming"), og mindre end 10 pct. fokuserer på uddannelse og kapacitetsopbygning.

Det bekræfter indtrykket af, at fondens begrænsede og uforudsigelige økonomiske midler – kombineret med det oprindelige loft over støtte til enkeltlande - lægger op til enkeltprojekter inden for enkelte sektorer i stedet for de brede programmer på tværs af sektorer, som en mere effektiv og langsigtet planlægning og gennemførelse af klimatilpasning kræver.

Projekt- frem for programtilgangen har i sig selv desuden medført en betydelig undervurdering af de samlede omkostninger ved klimatilpasning.

Konsulenter frem for kapacitet

Alt udviklingsarbejde må forholde sig til dilemmaet imellem ønsket på den ene side om at opnå hurtige resultater og ønsket om på den anden at opbygge kapacitet og sikre bæredygtighed. Dette dilemma gør sig i høj grad gældende inden for et nyt område som klimatilpasning, hvor behovene er enorme og akutte, men kapaciteten – både i udviklingslandene og hos donorer og de involverede organisationer – fortsat er begrænset. Dilemmaet afspejler sig i den måde, opgaven med at udarbejde NAPA'er i mange tilfælde er håndteret på, og det har haft uheldige konsekvenser. En del NAPA'er og projektforslag er nemlig udarbejdet af udefra kommende konsulenter og har derfor ikke bidraget ret meget til at opbygge den lokale kapacitet, forankring og ejerskab i regeringssystemet, der er nødvendig for det videre arbejde med klimatilpasning. Den metode har heller ikke medvirket til at fremme det nødvendige samarbejde på tværs mellem forskellige offentlige myndigheder og sektorer.

Kvinder og ligestilling glemt

Kvinder er en af de grupper, der er mest sårbare over for klimaforandringer. Alligevel nævnes kvinder stort set ikke i NAPA'erne, der også forsømmer at komme med bud på, hvordan ligestillingsaspektet bedst integreres i klimatilpasningen. De oprindelige retningslinjer fra 2002 gav ikke yderligere anvisninger på, hvordan kvinder og ligestilling bedst adresseres, men lod det være op til de enkelte lande at beslutte, hvordan disse aspekter skulle inddrages i NAPAerne.

Anbefalinger til de forskellige aktører

Fonden og COP15 i København

Fonden er skabt af de lande, der har tilsluttet sig FN's Rammekonvention om Klimaforandringer, UNFCCC. Fondens fremtid vil derfor også blive diskuteret, når parterne mødes til COP15 i København. Parterne bør sikre en velovervejet reform og tilstrækkelig genopfyldning/finansiering af fonden. Herunder bør partnerne sikre:

- at fondens præcise rolle og mandat klarlægges i forhold til andre fonde
- en afklaring af, om fonden skal videreføres efter Kyoto-protokollens udløb i 2012
- at fondens struktur og procedurer forenkles
- at de mange forskellige aktørers roller og ansvar præciseres
- at fonden sikres tilstrækkelige midler til at finansiere egentlige klimatilpasningsprogrammer og ikke kun enkeltstående projekter

LDC-landenes ansvar

Regeringerne i LDC-landene bør:

- sætte system i deres planlægning af klimatilpasningen, herunder skaffe sig et samlet overblik over de midler, der er til rådighed til formålet, og over de behov for klimatilpasning, der er i forskellige sektorer

- opdatere og videreudvikle NAPA'erne og bruge dem systematisk i deres budgetlægning og sektorplanlægning
- forlange at donorerne harmoniserer deres støtte til klimatilpasning og tager udgangspunkt i NAPA'erne
- gøre sig klart, at udgifterne til klimatilpasning bliver enorme og ikke vil blive finansieret udelukkende af fonde og donorer. Landene må selv afsætte penge til formålet

Donorerens ansvar

Donorerne bør:

- tilpasse deres støtte til klimatilpasning til udviklingslandenes prioriteringer og bruge NAPA'erne til det
- sørge for, at deres støtte til at gennemføre de aktiviteter, NAPA'erne prioriterer, gives på en måde, så den er med til at opbygge national kapacitet

GEF sekretariatets ansvar

GEF sekretariatet bør:

- arbejde for at sikre større fleksibilitet i fondens administration og dermed bedre muligheder for at reagere hensigtsmæssigt på anmodninger fra udviklingslandene om støtte samt sikre komplementaritet med andre finansieringsmekanismer på klimaområdet
- sørge for at nye projekter tager højde for at klimaforandringer påvirker mænd og kvinder forskelligt
- sørge for at dokumentationsbehovene i den tidlige fase af forberedelsen af projekter baseret på NAPAerne holdes på et minimum og at kommentarer til projektforslagene bygger på klare og gennemskuelige retningslinjer

Udenrigsministeriets kommentarer til evalueringen:

Udenrigsministeriet byder evalueringen, der bliver offentliggjort på et vigtigt tidspunkt kun få måneder inden COP15 i København, velkommen. Evalueringens konklusioner er centrale i forhold til de nuværende klimaforhandlinger, som bl.a. omhandler den fremtidige finansielle arkitektur for klimatilpasning. Resultaterne og erfaringerne fra evalueringen kan spille en vigtig rolle i forhold til at informere interessenter og forhandlingsparter om en fremtidig institutionel og finansiell arkitektur for tilpasning til klimaforandringer. Evalueringen peger på nogle centrale problemer vedrørende LDC-fonden, som det er vigtigt at få løst, således at udviklingslandene bedst muligt hjælpes med de massive udfordringer, de står overfor som følge af klimaforandringerne.

Ministeriet finder, at evalueringen peger på noget ganske centralt i dens konklusioner om, at fondens effektivitet har lidt under en række komplicerede procedurer for ansøgning om støtte, manglen på kapacitet i landene til at sikre implementering samt utilstrækkelig donorfinansiering. Fondens formål er netop at håndtere presserende tilpasningsudfordringer, men uden behørig prioriteringer, procedurer og strukturer på plads vil fonden ikke være i stand til effektivt at leve op til kravet om øjeblikkelig handling. Udenrigsministeriet er derfor enig med evalueringens hovedanbefalingerne, navnlig at fonden skal reformeres, hvis den skal leve op til sit formål. Der er i særdeleshed brug for reviderede og mere effektive procedurer for projektforberedelse og -godkendelse samt allokering af midler. Ministeriet understreger endvidere, at en reform af LDCF skal ses i konteksten af de nuværende klimaforhandlinger, der bl.a. omhandler en fremtidig finansiel arkitektur under en ny klimaaftale. Genopfyldning af fonden til støtte af allerede eksisterende tilpasningsprogrammer og -projekter samt hurtig adgang til LDCF-midler er kerneområder, der skal tages fat i. Overvejelserne om fondens rolle efter 2012 vil ske i lyset af de resultater, der opnås under COP15 forhandlingerne. Danida vil overveje evalueringens konsekvenser for den fremtidige danske udviklingsbistand både til tilpasningsindsatser samt til 'low-carbon' udviklingsstrategier.

Forslag til faktabokse, der placeres inde i teksten eller i "luften" øverst:

En proces- snarere end en impact-evaluering

Det tager uvægerligt tid, før en global fond som LDCF bliver operationel og kan vurderes på sine konkrete resultater i marken. Denne evaluering fokuserer da også på de tidlige erfaringer med fonden, især processen med at udarbejde NAPA'erne og de første opfølgingsprojekter. Formålet er at bidrage med forslag og anbefalinger til forbedringer, der kan effektivisere fondens arbejde.

Fonden og pengene

Fonden finansieres af frivillige bidrag. Ved udgangen af oktober 2008 var fondens økonomiske status følgende:

- 19 donorer havde tilsammen bevilget 176,4 mio. dollars
- Heraf havde Danmark bevilget 90,4 mio. kr. eller 9,4 pct. af de samlede bevillinger
- Fonden havde modtaget 135,2 af de 176,4 mio. bevilgede dollars

Fondens aktiviteter:

- Ved udgangen af maj 2009 havde fonden bevilget 12 mio. dollars til at støtte udviklingen af NAPA'er i 48 lande. 41 lande havde offentliggjort deres handlingsplaner
- Fonden havde udbetalt 15,4 mio. dollars til fem NAPA-projekter og godkendt ansøgninger for 85 mio. dollars til 26 NAPA-projekter

- På fonds-bestyrelsens møde i juni 2009 blev der godkendt yderligere en række projekter, således at 29 lande nu har fået godkendt mindst et projekt; tre lande har 2 projekter og et land har fået godkendt tre projekter
- De i alt 426 projekter, der er beskrevet i NAPA'erne, vil samlet koste 1,5 mia. dollars