

act:onaid

FAKTAUNDERLAG



NÅR KLIMATFINANSIERINGEN DE MEST UTSATTA?

I december 2009 samlas representanter för 192 länder i Köpenhamn för att försöka nå ett nytt globalt klimatavtal. Avtalet kan bokstavligen betyda liv eller död för miljontals människor i de fattigaste och mest utsatta länderna. Trots att utvecklingsländerna är de som bidragit minst till klimatförändringarna är det de som drabbas först och hårdast av effekterna. Väderfenomen som torka, översvämningar, hårda stormar och orkaner kommer i ökande grad att leda till kortare växtperioder, magrare skördar och förstörda hem för de redan fattiga och hungriga. Klimatförändringarna drabbar alla, men hårdast drabbas fattiga kvinnor.



Köpenhamnsavtalet måste skydda rättigheterna för de mest utsatta. Det betyder att de rika länderna måste ta på sig bindande mål för att minska utsläpp av de växthusgaser som orsakar varmare klimat med förödande globala konsekvenser.

De rika länderna måste minska utsläppen med minst 40 procent under 1990 års nivå redan år 2020, och minst 90 procent under 1990 års nivå till år 2050, för att den fattiga delen av världen ska kunna åtnjuta rätten till mat och vatten, säkerhet och fred, överlevnad och utveckling. Även om man lyckas minska utsläppen, är klimatförändringarna redan kännbara. Den globala uppvärmningen och dess konsekvenser kommer fortsätta i årtionden framöver.

En överenskommelse om att de rika länderna finansierar utvecklingsländernas anpassning till de ofrånkomliga och stegrande effekterna av klimatförändringarna är därför en viktig del av Köpenhamnsavtalet. Pengar måste kanaliseras via trovärdiga organisationer och nå ut till dem med de största behoven. Hänsyn måste tas till kvinnor och mäns olika roller och behov för att uppnå bästa effektivitet. I dagsläget riskerar de redan otillräckliga resurserna att misslyckas med detta.

Inför Köpenhamnsmötet har G77-länderna (en samling av 132 utvecklingsländer) och Kina gjort klart att de förlorat förtroendet för de två huvudsakliga institutioner genom vilka finansiering till anpassning går igenom, Världsbanken och Global Environment Facility (GEF, den Globala Miljöfonden). De rika länderna, däribland Sverige, har å andra sidan varit lika enade om behovet att använda de institutioner som redan finns.

ActionAid driver klimatanpassningsprogram tillsammans med fattiga och utsatta människor i drabbade områden. Vi deltar i och övervakar FN:s klimatförhandlingar och har granskat de nuvarande primära fonderna och institutionerna som administrerar klimatfinansiering för anpassning. Detta arbete har övertygat oss om att en förbättrad finansieringsmekanism måste vara del av Köpenhamnsavtalet.

Tre frågor är centrala inom ramen för de globala förhandlingarna om hur en framtida klimatpolitik ska se ut:

- Hänsyn till vilka som drabbas och deras olika behov
- Storleken på resurser som krävs för en effektiv förändring
- Hur medlen skall kanaliseras: Genom vilka mekanismer och institutioner? Vilka de ska nå?

Sverige kan i kraft av ordförandeland för EU under hösten 2009 och i egenskap av en viktig finansör till existerande finansieringsmekanismer göra skillnad. Sverige måste agera för en demokratisk, hållbar och effektiv finansiering där fattiga kvinnors deltagande lyfts fram.

Klimatförändringarna - en jämställdhetsfråga

Effekterna av klimatförändringarna kommer att drabba kvinnor och män olika. Världen över har kvinnor och män olika roller, olika arbetsuppgifter, olika tillgång till resurser och olika makt att påverka sina liv. I de flesta utvecklingsländer är det i stor utsträckning kvinnorna som är ansvariga för livsmedelsförsörjningen, liksom för att hämta vatten och ved. Det är kvinnorna som tar hand om gamla och sjuka. Redan nu har kvinnor sämre möjligheter än män vad gäller rätten till bland annat odlingsmark, krediter och utbildning. Redan nu måste kvinnor och flickor gå långa sträckor varje dag för att hämta vatten och ved. Redan nu är det flickorna som får stanna hemma från skolan för att hjälpa sina mödrar att klara vardagen. I ett förändrat klimat är det kvinnorna som får bära den stora bördan av att hitta former för anpassning, att hitta nya grödor, att skydda djuren från översvämningar, att bygga vallar mot översvämmande vatten, att rena förorenat vatten. Kvinnor världen över har i det tysta organiserat sig för att hitta nya former för överlevnad. Trots begränsade resurser, bristande information och stöd har kvinnor i utvecklingsländer redan börjat anpassa sig till klimatförändringarna. De kan tydligt beskriva vad de har behov av för att säkra sitt uppehälle mer effektivt. Bland deras prioriteter finns säkra platser att bo på, förvara sin skörd och sin boskap under monsunperioder, jordbruksrådgivning, utbildning och information om anpassningsstrategier och försörjningsalternativ, samt resurser för att genomföra detta.

Kvinnors kunskap och kompetens har redan på många sätt hjälpt samhällen att hantera extrema vädersituationer.

Under perioder av vattenbrist har kvinnors kunskap om hantering och bevarande av vattentillgångar varit avgörande för samhällets överlevnad. Kvinnors kunskaper om hur man bygger vindtåliga hus, planterar träd för att förhindra jorderosion, bevarar utsäde, komposterar för att förbättra jordkvalité, samt hur man bevarar rent dricksvatten har skyddat generationer av fattiga människor mot de värsta effekterna av översvämningar. I många samhällen är det också kvinnor som har den mest pålitliga kunskapen om hur man främjar matsäkerhet, bevarar hotade mattillgångar och säkrar sin familjs överlevnad i perioder av matbrist.

Trots att det är fattiga kvinnor som drabbas allra värst av klimatförändringarnas effekter, hörs deras röster alltför sällan i klimatförhandlingarna. För att klimatfinansiering till anpassning ska vara tillräcklig, rättvis och effektiv är det helt avgörande att fattiga kvinnor är fullt involverade och att deras erfarenheter och behov är reflekterade och prioriterade.

Den rika delen av världen står under allt större press att finansiera anpassningsåtgärder i drabbade utvecklingsländer. Men det finns få åtgärder särskilt riktade mot kvinnor och kvinnors behov. I de globala finansieringsfonderna för anpassning tar man inte hänsyn till att kvinnor och män har olika roller och ansvar och att kvinnorna bär på erfarenheter som bör tas tillvara. Därmed utsluts 50 procent av målgruppen och insatser och investeringar kan inte uppnå önskad effekt.



Behoven oändligt mycket större än det som avsätts

Det är svårt att beräkna exakt hur mycket pengar som kommer att behövas för anpassningsåtgärder. En av anledningarna är att det är svårt att förutspå hur stora konsekvenserna av klimatförändringarna kommer att bli. Om inte betydande utsläppsminskningar görs inom kort kommer kostnaderna för anpassning att öka. En annan anledning är att det hittills genomförts för få formella anpassningsprogram för att utgöra ett underlag för kostnadsberäkning. FN:s ramkonvention om klimatförändringar (UNFCCC) uppskattar att det år 2030 kommer att behövas mellan 28-86 miljarder USD årligen för klimatanpassning i utvecklingsländer. Oavsett om det kommer att behövas 28 miljarder USD eller 86 miljarder USD per år kan det konstateras att nuvarande internationella åtaganden inte möter behoven på långa vägar. I dagsläget har endast ungefär 550 miljoner USD utlovats till klimatanpassning.

Medlens effektivitet beror på hur de styrs

De rika länderna bär den största skuldbördan till klimatförändringarna genom tidigare och nuvarande utsläpp och måste därför stå för anpassningskostnaderna för de som drabbas. Men även om de rika länderna omedelbart skulle göra enorma finansiella åtaganden, så kommer effektiviteten bero på hur dessa åtaganden styrs. Medlen kommer bara att vara så effektiva som de institutioner som kanaliserar dem. ActionAid anser att det finns fem viktiga kriterier för effektiv klimatfinansiering:

1. Demokratiskt beslutsfattande:

De som drabbas värst måste ha möjlighet att påverka resurserna för klimatanpassning. Fattiga länder måste få större inflytande än de har idag. För en fond under UNFCCC innebär det att utvecklingsländerna ska ha majoriteten av inflytande och makt. Beslutsfattandet måste utgå från principen: en medlem, en röst. Ett system där röster baseras på investerade finansiella resurser går emot principen om demokratiskt beslutsfattande. Handläggningen av medlen ska vara transparent mot såväl finansierare som mottagare. Könsuppdelad statistik ska användas för resursfördelning och utbetalning av medel.

2. Drabbade samhällens deltagande:

Ett deltagandeperspektiv är centralt för utveckling. Det är de drabbade kvinnorna och männen som själva vet bäst vad de behöver. Därför måste de kunna påverka formerna för finansiering. Olika typer av organisationer som representerar olika erfarenheter måste också delta. Kvinnorätsorganisationer måste alltid finnas med för att lyfta kvinnors specifika behov, kunskap och erfarenheter.

3. Hållbar och kompensatorisk finansiering:

Finansieringen måste komma från källor som är förutsägbara, pålitliga och automatiska. Likaså måste anpassningsfinansiering

ingen utgå från principen ”förorenaren betalar”, det vill säga anpassningsmedel är inte ”bistånd” utan kompensation för den skada man åsamkat. Anpassningsfinansiering måste därför ligga utanför redan existerande biståndsåtaganden och mål. Finansieringen får inte vara i form av lån.

4. Ingen politisk konditionalitet:

Med konditionalitet menas de ekonomiska policyvillkor som givarländer ställer på mottagande länder, till exempel krav på privatisering, avreglering eller frihandel. Det finns ett växande samförstånd att konditionalitet oftast haft negativa effekter på mottagarländerna när det gäller bistånd. Till exempel undergrävs ländernas ägandeskap och ansvarstagande för medlen.

Ett annat problem är att finansierarna plötsligt kan avsluta finansieringen om inte villkoren följs. Klimatfinansiering ska inte vara beroende av andra villkor än att uppfylla klimatmål. Det är ytterligare ett skäl till varför klimatfinansieringen måste vara skild från biståndsfinansiering.

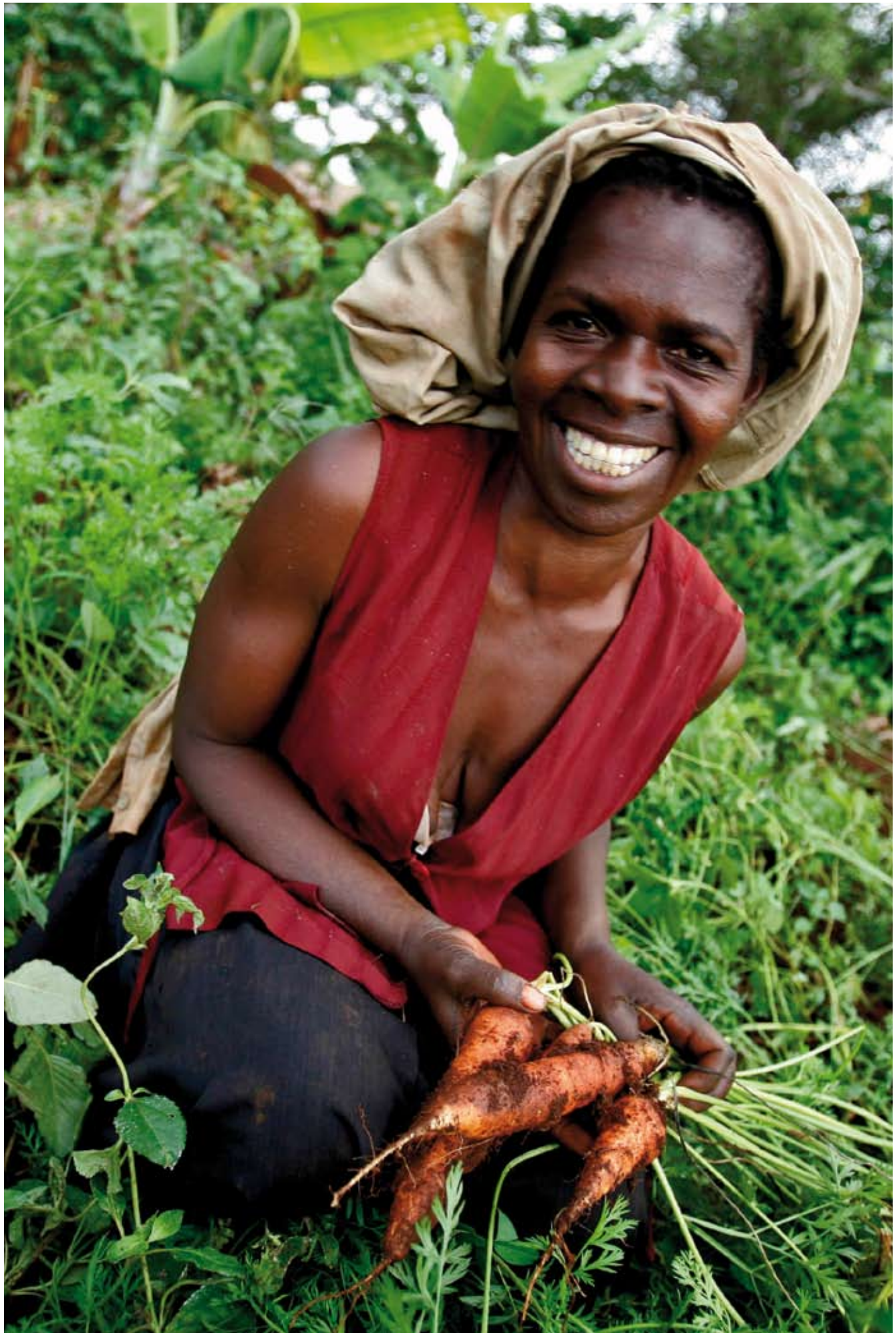
5. Tillgång till medlen:

Problem så som komplicerade ansökningsprocesser, betungande administration och krav på medfinansiering kan hindra länder och olika målgrupper från att få tillgång till behövda resurser. Därför måste formerna för finansieringsmekanismerna förenklas. Ett förslag är att länderna etablerar egna myndigheter med direkt tillgång till resurserna utan att behöva gå via multilaterala organisationerna som FN:s Miljöprogram (UNEP) och Världsbanken. Direkt tillgång skulle både förenkla och öka ländernas ägandeskap över processen.

Stora brister i existerande finansieringsmekanismer

Multilateral anpassningsfinansiering går huvudsakligen genom två institutioner, Global Environment Facility (GEF) primärt genom Least Developed Countries Fund (LDCF) och Special Climate Change Fund (SCCF) och Världsbanken genom Pilot Programme on Climate Resilience (PPCR). Idag kanaliseras ungefär 550 miljoner USD genom FN:s och Världsbankens fonder. 281 miljoner USD till GEF, 246,5 miljoner USD till PPCR och ytterligare en institution Anpassningsfonden (the Kyoto Protocol's Adaptation Fund) har i dagsläget omkring 18,3 miljoner USD.

De primära existerande finansieringsmekanismerna visar på stora brister enligt de fem kriterier som ActionAid formulerat. GEF och Världsbanken har inneboende institutionella problem med att de rika länderna har den egentliga makten genom veto kopplat till storleken på medel som investerats. Andra problem med de respektive fonderna inkluderar bristande öppenhet, dålig förankring inom det civila samhället, att de är beroende av rika länders frivilliga bidrag och att finansieringen sker i form av lån. Dessutom finns stora brister när det gäller genderperspektiv, vilket innebär att effekterna riskerar att bli kontraproduktiva för fattiga kvinnor och flickor.



Den fond som bäst överensstämmer med ovanstående kriterier är Anpassningsfonden. Anpassningsfondens modell är annorlunda och innovativ och har automatiska bidrag. Länder har direkt tillgång till fonden och kan själva välja vilken aktör som genomför anpassningsprojekten.

Utvecklingsländerna är i majoritet och röststyrka är inte

baserat på finansiellt bidrag. Anpassningsfonden avser också enbart konkreta anpassningsåtgärder. Anpassningsfonden har dock strukturella problem i form av mycket svagt deltagande av civilsamhället och brist på genderperspektiv på så väl policynivå som i praktiken. Fonden är också beroende av medel från CDM som i sig fått kritik för att inte vara miljömässigt- eller socialt hållbara.

Fond	Demokratiskt beslutatsfattande	Drabbade samhällens deltagande	Hållbar och kompensatorisk finansiering	Ingen politisk konditionalitet	Tillgång till medlen
Least Developed Countries Fund	Dåligt - antal röster är beroende på finansiellt bidrag till fonden även om den ska följa UNFCCCs principer. Utvecklingsländerna har litet inflytande.	Ok - drabbade samhällens deltagande betonas i teorin men inte tydligt i praktiken. Bra riktlinjer också vad det gäller genderperspektivet men väldigt olika utfall i olika länder.	Ok - skapad av UNFCCC men beroende av frivilliga bidrag.	Bra - finansieringen är inte bundet till ekonomiska policyvillkor	Dålig - lång och komplicerad ansökningsprocess på grund av GEF, institutionen som styr fonden. Långdragen och byråkratisk process. Kräver medfinansiering och måste gå via en multilateral aktör.
Pilot Programme on Climate Resilience	Ok - lika många rika och fattiga länder i styrelsen men inte ansvarig inför UNFCCC.	Dåligt - har inga krav att drabbade samhällen ska involveras och heller inga specifika riktlinjer för kvinnors deltagande.	Dåligt - mer än hälften av finansieringen är i form av lån, följer inte principen "förorenaren betalar". Baseras på frivilliga bidrag.	Ok - mottagarländerna måste föra dialog med en multilateral utvecklingsbank.	Ok - Komplicerad process. Finansiering finns tillgänglig för planering men genomförandet måste göras av en multilateral utvecklingsbank.
Anpassningsfonden	Bra - utvecklingsländerna i majoritet och ansvarig inför UNFCCC.	Dåligt - Inga referenser till drabbade samhällen eller kvinnors deltagande.	Ok - inte beroende av frivilliga bidrag utan får automatisk finansiering från CDM. Summorna är dock alldeles för små och CDM-projekten kritiseras för att inte leda till minskade utsläpp utan snarare tvärtom.	Bra - Finansieringen inte bundet till några former av krav.	Bra - direkt tillgång. Ett land kan fritt välja att låta en multilateral aktör, eller en nationell myndighet, universitet eller NGO söka och använda resurser direkt.

En förbättrad mekanism för finansiering genom UNFCCC

På grund av de stora problem nuvarande institutioner uppvisar och den brist på förtroende som utvecklingsländerna känner för dessa, anser ActionAid att en förbättrad finansieringsmekanism måste vara en del av Köpenhamnsavtalet.

ActionAid stödjer G77 och Kinas förslag om upprättande av en effektiv finansieringsmekanism under klimatkonventionens parter (COP). En sådan mekanism måste följa de kriterier som redogjorts för ovan. All finansiering för att uppnå ett lands åtagande under UNFCCC, eller ett avtal förhandlat under UNFCCC, bör kanaliseras via denna förbättrade finansieringsmekanism.

Anpassningsfonden bör vara en del av den förbättrade finansieringsmekanismen och ansvara för att kanalisera resurserna för klimatanpassning. ActionAid har formulerat en rad förslag på förbättringar som bland annat inkluderar att alla länder som söker medel för anpassning ska inrätta en nationell kommitté med berörda parter; regeringen, experter, drabbade samhällen och lokala organisationer. Minst en representant för en kvinnorättsorganisation måste ingå. Kommittén ska även upprätta en gransknings- och utvärderingspanel med expertis inom ekonomi, klimatanpassning, fattigdomsbekämpning och miljömässig hållbarhet. Drabbade samhällen och kvinnorättsorganisationer bör ingå även i denna panel.

Vidare måste finansieringsmekanismen ha ett särskilt kontor för kvinnors rättigheter som ansvarar för kvinnors ledarskap och delaktighet i alla aspekter av anpassningsåtgärder.



Rekommendationer för klimatfinansiering

Förutom en förbättrad finansieringsmekanism rekommenderar ActionAid att:

Least Developed Countries Fund (LDCF) får omedelbart stöd

De rika länderna bör omedelbart, före år 2012, fullfölja sitt 8 år gamla åtagande att finansiera de nationella anpassningsplanerna (NAPA:s). GEF, som administratör av fonden, bör omedelbart förenkla tillgängligheten till resurserna. Skulle LDCF inte få de 2 miljarder USD som krävs för att genomföra de nationella anpassningsplanerna före 2012 bör medlen överföras till den förbättrade finansieringsmekanismen under UNFCCC.

Environmental Facility (GEF) inte fortsätter som finansieringsmekanism för UNFCCC

Givet de institutionella problemen med GEF, som till exempel odemokratiskt styre, komplicerad byråkrati och lågt förtroende från utvecklingsländer, bör GEF avvecklas som finansieringsmekanism för UNFCCC efter 2012.

Pilot Programme on Climate Resilience (PPCR) avslutas 2012 och omedelbart reformeras i perioden före 2012

Med utgångspunkt i ActionAids slutsatser bör Annex I-länder* inte bidra finansiellt till PPCR, utan till en fond under UNFCCC. Före 2012 bör fonden reformeras så att anpassningsresurser inte ges i form av lån. Resurser ska kunna kanaliseras via nationella aktörer istället för via investeringsbankerna. PPCR bör vidare förbättra deltagandet av drabbade samhällen vid projektplanering, genomförande och uppföljning. Slutligen bör PPCR försäkra att ett lands tillgänglighet till resurserna inte är avhängigt ekonomiska krav från utvecklingsbanker.

Världsbanken klimatanpassar sina investeringar, men ska i övrigt inte administrera klimatfinansiering. Världsbanken måste omedelbart upphöra med lån till investeringar i fossila bränslen och istället investera i rena teknologier som sol- och vindkraft. Vidare bör Världsbanken inte få fortsatt förtroende att administrera klimatfinansiering.

Anpassningsfonden bör få en stark roll i den förbättrade finansieringsmekanismen

Givet Anpassningsfondens styrkor bör denna fortsätta efter 2012 som del av den förbättrade finansieringsmekanismen. Åtgärder måste dock vidtas så att drabbade samhällen och kvinnorätsorganisationer är bättre representerade vid beslut om anpassningsåtgärder.

För en fullständig genomgång av de kriterier och rekommendationer för klimatfinansiering som ActionAid formulerat läs den nya rapporten: *Equitable Adaptation Finance: The Case for an Enhanced Mechanism Under the UN Framework Convention on Climate Change (2009)*

Läs också tidigare klimatrappporter från ActionAid: *We Know What We Need: South Asian Women Speak out on Climate Change Adaptation (2007)* *The time is NOW - Lessons from farmers adapting to climate change. Compensating for Climate Change: Principles and Lessons for Equitable Adaptation Funding*

* Annex I-länderna är de länder som upptas i landsförteckningen i Annex I till klimatkonventionen. Länderna har förbundit sig att fram till år 2000 minska sina växthusgasutsläpp till 1990 års nivå i enlighet med artikel 4.2(a) och 4.2(b), och har godkänt målen för utsläppsminskningen under perioden 2008-2012 enligt artikel 3 och bilaga B till Kyotoprotokollet. Till Annex I-länderna hör EU, de 24 ursprungliga OECD-länderna och 14 länder under övergång till marknadsekonomi.

ActionAid jobbar för världens fattigaste familjer

ActionAid är en internationell organisation som i 35 år har bekämpat fattigdom och orättvisa. I alla projekt och kampanjer har vi alltid störst fokus på att stödja fattiga och utsatta kvinnor och flickor eftersom vi vet att jämställdhet och rättigheter är nyckeln till framgång i kampen mot fattigdom. ActionAid arbetar alltid i nära relation till de fattiga för att tillsammans med dem hitta vägar ut ur fattigdomen. Vårt arbete når idag 13 miljoner människor i 40 länder. I maj 2006 öppnade ActionAid ett kontor i Sverige.

actionaid

Roddargatan 15, 116 20 Stockholm

telefon 08-615 55 50

www.actionaid.se

PG 90 00 83-7