



EUROOPAN KOMISSIION VASTAUKSET

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN ERITYISKERTOMUKSEEN

Maailmanlaajuinen ilmastonmuutosliittouma +
Saavutukset jäivät alle tavoitteiden

Sisällys

I. KOMISSION VASTAUKSET LYHYESTI	2
II. KOMISSION VASTAUKSET TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN TÄRKEIMPIIN HUOMAUTUKSIIN ...	3
1. GCCA+ -aloitteen kokonaisvaikutus.....	3
2. GCCA+ -aloitteen maantieteellisen kattavuuden painopiste	5
3. GCCA+ -aloitteen näkyvyys ja tietoisuus aloitteesta.....	6
III. KOMISSION VASTAUKSET TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN SUOSITUKSIIN.....	8
1. Suositus 1: Keskitytään niihin kohteisiin, joihin ilmastonmuutos vaikuttaa eniten.....	8
2. Suositus 2: Otetaan saadut kokemukset huomioon maailmanlaajuisista kehitystä koskevilla tulevilla hankkeilla.....	9

Tässä asiakirjassa esitetään Euroopan komission vastaukset Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksen huomautuksiin [varainhoitoasetuksen](#) 259 artiklan mukaisesti, ja se julkaistaan yhdessä erityiskertomuksen kanssa.

I. KOMISSION VASTAUKSET LYHYESTI

Komissio suhtautuu myönteisesti Euroopan tilintarkastustuomioistuimen, jäljempänä 'tilintarkastustuomioistuin', erityiskertomukseen. Maailmanlaajuinen ilmastonmuutosliittouma + (GCCA+) on Euroopan unionin lippulaivahanke, jonka tavoitteena on auttaa haavoittuvimpia maita torjumaan ilmastonmuutoksen kielteisiä vaikutuksia.

Yhdistyneiden kansakuntien ilmastonmuutosta koskevan puitesopimuksen (UNFCCC) osapuolten 21. konferenssissa vuonna 2015 hyväksytty Pariisin sopimus on ollut avaintekijä vahvistettaessa GCCA+ -aloitteen asemaa välineenä, jolla tuetaan kumppanimaiden pyrkimyksiä panna sopimus täytäntöön.

Vaikka arvioinnit osoittivat, että yksittäiset hankkeet vaikuttivat myönteisesti ilmastotoimiin, GCCA+ -aloitteen **kokonaisvaikutuksen** osoittamiseksi olisi otettava huomioon hankkeiden lopullinen vaikutus edunsaajamaiden kykyyn parantaa ilmastokestävyyttä yhdessä muiden EU:n rahoittamien toimien sekä muiden avunantajien, myös EU:n jäsenvaltioiden, toimien kanssa.

Maantieteellisen kattavuuden osalta GCCA+ -aloitteen toimivalikoimaan ja kohdemaihin sisällytettiin Pariisin sopimuksen hyväksymisen jälkeen haavoittuvissa maissa toteutettavat sopeutumis- ja hillintätoimet, jotta helpotetaan siirtymistä ilmastokestävään vähähiiliseen tulevaisuuteen. On kuitenkin muistettava, että GCCA+ -aloite ei ollut ainoa ilmastonmuutoksen vaikutuksille erittäin alttiille vähiten kehittyneille maille ja pienille kehittyville saarivaltioille (SIDS) suunnattu rahoituslähde. Myös muita EU:n rahoittamia ja muiden avunantajien ilmastotoimia toteutettiin GCCA+ -aloitteen elinkaaren aikana. Koska GCCA+ -aloitteessa käytettävissä olevien varojen määrä oli rajallinen, oli valittava, mihin maihin niitä kohdennetaan. Tässä yhteydessä joidenkin maiden poliittinen ja institutionaalinen epävakaus ja/tai puutteellinen turvallisuustilanne sekä tarve laajentaa aloitteen ensimmäisessä vaiheessa eräissä maissa saavutettuja tuloksia vaikuttivat siihen, että tietyissä maissa toteutettavat hankkeet asetettiin valinnoissa etusijalle.

Aloitteen **näkyvyyden ja sitä koskevan tietoisuuden** osalta komissio kiinnittää huomiota useisiin viestintäkanaviin, joilla aloitteessa tiedotetaan sen toiminnasta (esimerkiksi julkaisut, Capacity for Dev -alustalla julkaistavat postaukset, verkkosivustot, YouTube-kanavat sekä monenlaisilla alueellisilla ja kansainvälisillä foorumeilla toteutetut toimet). Aloitteen hajautettu luonne merkitsee sitä, että monien komission päätoimipaikasta johdettujen aloitteiden lisäksi useita muita aloitteita toteutettiin paikallisella tasolla, minkä vuoksi kokonaistavoittavuus todennäköisesti aliarvioitiin.

Monivuotisen rahoituskehiksen 2021–2027 aikana EU:n kansainvälistä yhteistyötä rahoitetaan naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön välineestä – Globaali Eurooppa (NDICI – Globaali Eurooppa). NDICI – Globaali Eurooppa -välineessä noudatetaan maantieteellistä lähestymistapaa, jonka mukaan valtaosa varoista kohdennetaan maakotaisiin ja alueellisiin määrärahoihin (68 miljardia euroa 79,5 miljardista eurosta). Globaaleihin temaattisiin aloitteisiin rahoitusta myönnetään rajallisesti. Ilmastorahoituksen osalta nykyisessä monivuotisessa rahoituskehiksessä nostettiin EU:n ilmastotavoitteiden tasoa: 30 prosenttia NDICI – Globaali Eurooppa -välineen rahoituksesta on osoitettu ilmastotoimiin, kun edellisessä monivuotisessa rahoituskehiksessä vastaava osuus oli 20 prosenttia. Lisäksi puheenjohtaja von der Leyenin vuonna 2021 pitämässä Euroopan unionin tilaa koskevassa puheessa annettun uuden lupauksen mukaisesti tähän tavoitteeseen osoitettuihin määrärahoihin lisättiin 4 miljardia euroa, jolloin ilmastorahoituksen osuus on yhteensä 35 prosenttia.

Tässä yhteydessä NDICI – Globaali Eurooppa -välineen temaattiset ”Maailmanlaajuiset haasteet” -määrärahat eivät olleet riittävät GCCA+ -aloitteen jatkamiseksi vuosina 2021–2027.

Tämän seurauksena suurin osa ilmastotoimien ohjelmista sisällytetään nyt monivuotisiin maa- ja alueohjelmiin. Kansalliset ja alueelliset määrärahat mukautetaan kunkin maan/alueen tarpeisiin ja EU:n strategiisiin painopisteisiin myös ilmastomuutoksen osalta. GCCA+ -aloitteen parhaista käytännöistä saadut kokemukset, mukaan lukien GCCA+ -aloitteen tukivälineen puitteissa toteutettu sopeutumistoimien hyödyntämistä koskeva selvitys, ovat keskeisessä asemassa ilmastomuutokseen liittyvien vaikuttavien uusien toimien suunnittelussa ja täytäntöönpanossa. Uusi kansallisesti määriteltyjen panosten väline korvaa GCCA+ -aloitteen tukivälineen, ja sillä sekä muilla teknisen avun välineillä tarjotaan vihreän kehityksen ohjelman tietokeskuksen puitteissa niin kumppanimaille kuin EU:n edustustoille tukea niiden suunnitellessa ja toteuttaessa EU:n rahoittamia toimia, joilla pyritään hillitsemään ilmastomuutosta, sopeutumaan siihen sekä vähentämään katastrofiriskejä.

II. KOMISSION VASTAUKSET TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN TÄRKEIMPIIN HUOMAUTUKSIIN

1. GCCA+ -aloitteen kokonaisvaikutus

EU perusti vuonna 2007 maailmanlaajuisen ilmastomuutosliittouman (GCCA) aloittaakseen haavoittuvimpien yhteisöjen kanssa vuoropuhelun siitä, miten niitä voidaan parhaiten tukea muuttuvan ilmaston kielteisiin vaikutuksiin sopeutumisessa. Vuonna 2014 käynnistetyllä GCCA+ -aloitteella pyrittiin vastaamaan uuteen vuoden 2015 jälkeiseen kansainväliseen ilmastomuutoksen hallinnan toimintaympäristöön. Sittemmin siinä on keskitytty kahteen pilariin: poliittiseen vuoropuheluun sekä tekniseen ja taloudelliseen tukeen, jota myönnetään ilmastomuutokseen sopeutumista ja sen vaikutusten lieventämistä koskevien kansallisten politiikkojen täytäntöönpanoon. Aloitteella tuettiin edelleen haavoittuvia maita, pääasiassa vähiten kehittyneitä maita ja pieniä kehittyviä saarivaltioita, parantamalla niiden kykyä sopeutua ilmastomuutokseen ja lisätä hillintätoimista saatavia sivuhyötyjä.¹

Mitä tulee GCCA+ -aloitteen kykyyn osoittaa, että se on lisännyt kumppanimaiden kykyä sietää ilmastomuutoksen kielteisiä vaikutuksia², komissio korostaa, että nykyisen ilmastotoimia koskevan kirjallisuuden mukaan asianmukainen vastaaminen kehittyvien maiden sopeutumistarpeisiin edellyttää huomattavasti enemmän varoja kuin mitä kehittyneet maat tällä hetkellä tarjoavat kansainvälisellä julkisella ilmastorahoituksella³. Tässä otetaan huomioon myös se, että avunantajien myöntämästä ilmastorahoituksesta sopeutumistoimiin osoitettavan rahoituksen osuus on pienempi ja että rahoitus suunnataan ensisijaisesti ilmastomuutoksen hillintään. Itse asiassa kehittyneiden maiden tarjoaman ja mobilisoiman sopeutumistoimien rahoituksen osuus kokonaisrahoituksesta alkoi vähitellen kasvaa vasta vuonna 2017: 22 prosentista 37 prosenttiin vuoteen 2020 mennessä.⁴ Osana tätä prosessia komissio rahoittaa sopeutumis- ja hillintätoimia

¹ The "plus" of GCCA+.

² Ks. tilintarkastustuomioistuimen huomautukset III, 41, 43 ja 44.

³ On syytä huomata, että EU ja sen jäsenvaltiot sekä EIP ovat maailman suurin kansainvälisen ilmastorahoituksen tarjoaja. Vuonna 2020 niiden myöntämä rahoitus oli yli 27 miljardia Yhdysvaltain dollaria, mikä oli kolmasosa avunantajamaiden kyseisenä vuonna myöntämästä yhteensä 83 miljardista dollarista.

⁴ OECD, 2022. Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2016-2020. Available at: Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2016-2020: Insights from Disaggregated Analysis | en | OECD.

suhteellisen tasapainoisesti. Tässä yhteydessä komissio korostaa, että vaikka GCCA+ -aloitteen yksittäiset hankkeet vaikuttivat myönteisesti ilmastotoimiin, tarkasteltaessa niiden lopullista vaikutusta edunsaajamaiden kykyyn parantaa ilmastokestävyytään olisi otettava huomioon myös muut EU:n rahoittamat toimet sekä muiden avunantajien toimet. Vaikka on epätodennäköistä, että pelkästään GCCA+ -aloitteen hankkeilla olisi voitu saada aikaan koko maan kattavia muutoksia ilmastokestävyuden parantamiseksi, ne ovat saattaneet vaikuttaa myönteisesti joihinkin haavoittuvuusindikaattoreihin, joista moniulotteinen ND-GAIN-indeksi muodostuu (esimerkiksi sääntelyn laatua koskeva ulottuvuus). Lisäksi syyt siihen, että jonkin maan pistemäärä ND-GAIN-indeksissä on ehkä laskenut, voivat olla moninaisia ja johtua ympäristöön liittyvistä, poliittisista ja sosioekonomisista tekijöistä, joihin ei voida vaikuttaa millään GCCA+ -aloitteen toimella.

Maan kyky reagoida ilmastomuutoksen kielteisiin vaikutuksiin on riippuvainen myös sen kyvystä suunnitella, toteuttaa ja arvioida asianmukaisia toimia. Ilmastomuutokseen sopeutumisen valtavirtaistaminen kansallisessa politiikassa on ratkaisevan tärkeää kansallisten, alueellisten ja alakohtaisten sopeutumissuunnitelmien laatimisen ja täytäntöönpanon onnistumisen kannalta. Lisäksi se voi auttaa vahvistamaan maan yleistä sopeutumiskykyä ja samalla tarjota mahdollisuuksia ilmastokestäville investointipäätöksille. GCCA+ -aloitteen avulla lisättiin huomattavasti kumppanimaiden valmiuksia tunnistaa vaikutuksia ja ymmärtää haavoittuvuuksia ja siten laatia kansallisia, alueellisia ja alakohtaisia sopeutumisstrategioita, jotka puolestaan on voitu muuntaa kansallisiksi ja alueellisiksi sopeutumissuunnitelmiksi. Tukemalla maita sellaisten politiikkojen ja toimien suunnittelussa, joilla parannetaan niiden kykyä sietää ilmastomuutoksen vaikutuksia kansallisella ja paikallisella tasolla, sekä kannustamalla suoraan vahvempaan maailmanlaajuiseen sitoutumiseen ja vuorovaikutukseen GCCA+ -aloitteella autettiin luomaan ilmastotoimien perusta (esimerkiksi ensimmäiset kansalliset ilmastomuutosstrategiat ja ensimmäiset kansallisesti määritellyt panokset) useissa vähiten kehittyneissä maissa ja pienissä kehittyvissä saarivaltioissa, joiden resurssit tällaiseen toimintaan ovat rajalliset. Yksittäisten hankkeiden arvioinneissa tämä GCCA+ -aloitteen rooli tunnustetaan ja sitä pidetään myönteisenä, mutta tällaisen tuen kokonaisvaikutusta ei voida mitata kattavasti.

Lisäksi on otettava huomioon myös se seikka, että monissa maissa ei ollut asianmukaisia mekanismeja niiden sopeutumistavoitteiden arvioimiseksi. Kuten sopeutumistoimien rahoitusvajetta koskevassa YK:n ympäristöohjelman (UNEP) vuoden 2022 Adaptation Gap -raportissa⁵ (s. 12) todetaan, tällaisten mekanismien olemassaolo on ratkaisevan tärkeää, jotta sopeutumistoimista saadaan ajan mittaan tuloksellisempia. Tämä näkökohta olisi otettava huomioon arvioitaessa sitä, parantaako GCCA+ -aloite maiden kykyä sietää ilmastomuutoksen vaikutuksia, koska kehitysohjelmat perustuvat myös siihen, että käytössä on kansallisia seuranta- ja raportointimekanismeja.

Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että jatkuva keskittyminen valmiuksien kehittämiseen ohjelman molemmissa vaiheissa johtuu siitä, että osa koulutetusta henkilöstöstä jätti tehtävänsä, mikä puolestaan merkitsi sitä, että onnistuneiden konkreettisten toimien järjestelmälliseen laajentamiseen oli käytettävissä vähemmän resursseja.⁶ Tältä osin komissio toteaa lisäksi, että valmiuksien kehittäminen oli edelleen erittäin tärkeää, koska se on yksi kolmesta Pariisin sopimuksen mukaisesta kehittyville maille annettavan tuen muodosta (rahoitus, valmiuksien kehittäminen ja teknologian siirto). Henkilöstön suuri vaihtuvuus – johon GCCA+ -aloitteen hankkeilla ei voida vaikuttaa – edellytti korjaavia toimia, kuten valmiuksien jatkuvaa kehittämistä, jotta edunsaajamaan osaamistaso säilyisi riittävän korkeana ilmastotoimien toteuttamiseksi. Lisäksi kumppanimaiden hallitukset ovat säännöllisesti osallistuneet hankkeiden suunnitteluun, joten niillä on ollut mahdollisuus kanavoida omat tarpeensa hankkeisiin. Näin ollen komissio katsoo,

⁵ <https://www.unep.org/resources/adaptation-gap-report-2022>

⁶ Ks. tilintarkastustuomioistuimen huomautukset V, 21, 22, 23 ja 70.

että sisällyttämällä valmiuksien kehittämisen hankkeiden suunnitteluun vastataan kumppaneiden tarpeisiin.

2. GCCA+ -aloitteen maantieteellisen kattavuuden painopiste

Komissio katsoo, että aloitteen painotus oli monipuolisempi sen toisessa vaiheessa (2014–2020).⁷ GCCA+ -aloitteen maantieteellisen kattavuuden laajentaminen oli perusteltua kansainvälisen ilmastopolitiikan toimintaympäristössä tapahtuneiden muutosten vuoksi. Kansainvälisessä ilmastopolitiikassa saavutetun edistymisen ansiosta komission oli myös mahdollista suunnata uudelleen tapa, jolla se antoi tukea GCCA+ -aloitteen kautta.

Ensinnäkin GCCA+ -aloitteen toimivalikoimaa on laajennettu asteittain sen jälkeen, kun Pariisin ilmastopöytäkirja hyväksyttiin vuonna 2015 kauaskantoisena monenvälisenä sopimuksena, johon EU ja kumppanimaat sitoutuivat. Tämä sekä globaaleihin julkishyödykkeisiin ja haasteisiin liittyvä maailmanlaajuisen ilmastomuutosliittouman tavoite helpottaa siirtymistä ilmastokestävään vähähiiliseen tulevaisuuteen johti siihen, että GCCA+ -aloite laajeni kattamaan sekä sopeutumista hillintätoimet myös muissa haavoittuvissa maissa kuin pienissä kehittyvissä saarivaltioissa ja vähiten kehittyneissä maissa ja että sillä tuettiin kansallisten ilmastositoumusten, kuten kansallisesti määriteltyjen panosten tai kansallisten sopeutumissuunnitelmien, toteuttamista. Esimerkiksi Brasilia hyötyi kestävästä maatalouselintarvikejärjestelmästä ja kestävästä maisemanhoidon ohjelmasta, joille on tunnusomaista, että ne tuottavat merkittäviä sivuhyötyjä myös sopeutumisen ja hillinnän kannalta. Hillintätoimien sisällyttäminen tukikelpoisiin toimiin perustui lisääntyvään tieteelliseen näyttöön siitä, että kasvihuonekaasupäästöjä on hillittävä mahdollisimman varhaisessa vaiheessa tulevien sopeutumiskustannusten rajoittamiseksi sekä tappioiden ja vahinkojen ehkäisemiseksi.

Komissio selventää myös, että GCCA+ -aloitteesta myönnetty rahoitus ei tavoittanut kaikkia ilmastomuutoksen vaikutuksille erittäin alttiita vähiten kehittyneitä maita muun muassa neljästä erityisestä syystä:

- a. GCCA+ -aloitteelle myönnetyn rahoituksen niukkuuden vuoksi oli tehtävä tuettavia maita koskevia valintoja, joissa otettiin huomioon myös mahdollisuus rahoittaa ilmastotoimia tietyissä maissa muista välineistä tai ohjelmista sekä tällaisen rahoituksen tehokkuus.
- b. Se, että ilmastomuutosta ei usein määritelty painopisteeksi tällaisten maiden monivuotisissa ohjelmissa, rajoitti mahdollisuutta kohdentaa rahoitusta ilmastotoimiin tämän kanavan kautta. EU:n ja kumppanimaiden välisen yhteistyön painopisteet sisältyvät monivuotisiin ohjelmiin. Nämä painopisteet määritellään kumppanimaiden omistajuuden periaatteen mukaisesti, ja ne laaditaan kaikkien sidosryhmien, kuten kansallisten ja paikallisten viranomaisten, kansalaisyhteiskunnan ja muiden avunantajien, kanssa järjestettyjen laajojen kuulemisten ja poliittisen vuoropuhelun pohjalta.
- c. Koska tuen myöntäminen jatkui muiden avunantajien toimesta tai alueellisissa ohjelmissa muun muassa GCCA+ -aloitteen AKT-maiden sisäisen osan puitteissa, kahdenvälisen lisärahoituksen myöntäminen GCCA+ -aloitteesta ei olisi ollut perusteltua.
- d. Joissakin tapauksissa EU:n yhteistyö oli poliittisen ja institutionaalisen epävakauden vuoksi ja/tai turvallisuussyistä suunnattava muihin painopisteisiin. Tämä koskee erityisesti hauraita tai konflikteista kärsiviä tai niistä toipuvia maita, kuten Afganistania, Jemeniä, Somaliaa ja Keski-Afrikan tasavaltaa, joiden kehitysyhteistyön painopisteet liittyivät lyhyemmän aikavälin avuntarpeisiin, kuten jälleenrakentamisen, talouden elpymisen, rauhanrakentamisen ja humanitaarisen apuun.

⁷ Ks. tilintarkastustuomioistuimen huomautukset V, 46–49 ja 71.

Eräät vähemmän haavoittuvassa asemassa olevat maat (jotka olivat pääasiassa pieniä kehittyviä saarivaltioita) saivat lisäksi toisessa vaiheessa lisärahoitusta, joka perustui aiempiin tai käynnissä oleviin toimiin ja jonka tarkoituksena oli edistää ensimmäisessä vaiheessa saavutettujen tulosten laajentamista. Komissio pyrki tällä tavoin saavuttamaan GCCA+ -aloitteen molempien pilarien⁸ tavoitteet. Lisäksi komissio toistaa, että tuettavien maiden valinta ei perustunut yksinomaan haavoittuvuusindekseihin, vaan siinä otettiin huomioon myös muita kriteerejä, kuten asianomaisten maiden viranomaisten ja/tai EU:n edustuston esittämän pyynnön laatu ja hyväksyntä, kyseisen maan ja EU:n välisen ilmastonmuutosta koskevan vuoropuhelun tila, poliittiset tekijät, kuten strateginen ja/tai vahvistettu yhteistyö tiettyjen maiden kanssa, kyseisen maan rooli UNFCCC:n neuvotteluissa ja sitoutuminen sen prosesseihin sekä toimet tähän liittyvien sitoumusten toteuttamiseksi.

3. GCCA+ -aloitteen näkyvyys ja tietoisuus aloitteesta

GCCA+ -aloitteen ensimmäisessä vaiheessa tiedotus- ja näkyvyystoimet olivat pääasiassa verkkopohjaisia. Aloitteen toisessa vaiheessa korostettiin enemmän tietämyksenhallinnan ja viestinnän sitovaa roolia. Tavoitteena oli luoda vankka tietämuskanta kokemuksista ja käytännön välineistä, joilla tuetaan ja parannetaan kumppanimaiden kansallisia ilmastopolitiikkoja ja -ohjelmia ja tehostetaan tietoisuuden lisäämistä, tiedon jakamista, verkostoitumista ja näkyvyyttä kaikilla tasoilla.

Mitä tulee siihen, missä määrin kumppanimaat ovat tietoisia GCCA+ -aloitteesta⁹, komissio korostaa, että laajamittaisen ja pitkäkestoisen, useita maita kattavan tiedotuskampanjan toteuttaminen tietoisuuden lisäämiseksi jostain tietystä ohjelmasta olisi monimutkaista ja kallista, ja painottaa, että tällaisen toimen kustannustehokkuus saattaisi jäädä heikoksi. Tästä huolimatta GCCA+ -aloitteesta on tiedotettu laajasti. GCCA+ -aloitteesta on julkaistu useita raportteja ja säännöllisiä julkaisuja, joilla on pyritty lisäämään tietoisuutta sen toiminnasta. Esimerkiksi Capacity4dev-alustan asiakirja-arkistoon¹⁰ on tallennettu 380 julkaisua, ja säännöllisiä uutiskirjeitä, joilla on 5 000 tilaajaa, on tuotettu yli 100 kappaletta. Verkkosivusto www.gcca.eu muodostaa kattavan tietovaraston tehdystä työstä, samoin kuin aloitteen YouTube-kanava¹¹. GCCA+ -aloitteen AKT-maiden sisäisen osan verkkosivustolla (www.intraacpgccaplus.org), joka sisältää erillisen tietämyksenhallintaa koskevan osion, on sama tehtävä.

GCCA+ -aloitteesta järjestettiin myös maailmanlaajuisia ja alueellisia konferensseja kokemusten jakamiseksi ja tietämyksen lisäämiseksi ja muun muassa oheistapahtumia jokaisessa UNFCCC:n osapuolten konferenssissa.¹² Aloitteen tiedotustoimia toteutettiin myös useilla foorumeilla, kuten AKT:n sisäisten alueellisten talousjärjestöjen konferensseissa tai alueellisissa konferensseissa. Yksi esimerkki tästä oli Ruandassa vuonna 2019 järjestetty konferenssi, jossa Kansainvälisen luonnonsuojeluliiton (IUCN) kanssa tehty yhteistyö antoi aloitteelle runsaasti alueellista näkyvyyttä. Tämä kehityssuuntaus on heikentynyt vuonna 2020 puhjenneen covid-19-pandemian takia.

⁸ Pilari 1: Vuoropuhelun ja tietämyksen jakamisen edistäminen. Pilari 2: Teknisen ja taloudellisen tuen antaminen sopeutumis- ja hillintätoimenpiteille sekä katastrofiriskin vähentämistoimenpiteille.

⁹ Ks. tilintarkastustuomioistuimen huomautukset VIII, 45, 54–56 ja 73.

¹⁰ <https://europa.eu/capacity4dev/gcca-community/documents>

¹¹ <https://www.youtube.com/@GCCACommunity>

¹² Ks. esimerkiksi <https://www.gcca.eu/multimedia/why-nature-based-solutions-are-crucial-climate-and-resilience-eu-gccacop26-side-event>.

Tietoisuuden lisääminen oli yksi osatekijä useissa GCCA+ -aloitteen ohjelmissa, ja aloitteen elinkaaren aikana käynnistettiin yli 20 tiedotuskampanjaa yli 50 maassa. Kumppanimaat, joissa GCCA+ -aloitetta toteutetaan, ovat näin ollen tietoisia aloitteesta, ja GCCA+ -aloitteen avulla on tehostettu poliittista vuoropuhelua kumppanimaiden ja alueellisten järjestöjen kanssa. Tapahtumia järjestettiin myös GCCA+ -aloitteen tukivälineiden yhteistyönä; GCCA+ -aloitteen maailmanlaajuinen tukiväline koskee AKT-maiden sisäistä osaa¹³.

Maissa, joissa GCCA+ -aloitteen yksittäisten toimien viestintä- ja näkyvyysmäärärahat olivat rajalliset, EU:n edustustot, komission päätoimipaikka ja GCCA+ -aloitteen tukivälineet lisäsivät yhdessä tietoisuutta aloitteesta. GCCA+ -aloitteen tukivälineellä autettiin esimerkiksi Myanmarin sidosryhmiä laatimaan kansallinen viestintästrategia, joka edisti ilmastonmuutoksen sisällyttämistä kansallisiin toimintapolitiikkoihin. Tällaisten toimien tavoitavuus olisi ollut parempi, jos GCCA+ -aloitteen hankkeisiin osallistuvien kansallisten tai alueellisten hallintojen ja sidosryhmien kanssa olisi luotu synergioita, mitä ei aina tapahtunut.

Komissio katsoo, että henkilöstön vaihtuvuus EU:n edustustoissa, asianomaisten kumppanimaiden hallintoyksiköissä ja sidosryhmäorganisaatioissa olisi voinut johtaa institutionaalisen muistin ja siten GCCA+ -aloitetta koskevan tietoisuuden menettämiseen erityisesti maissa, joissa GCCA-aloitteen ensimmäisen vaiheen alkuvaiheessa toteutettiin vain yksi toimi. Lisäksi jäsenvaltioiden kehitysyhteistyövirastojen kenttätyötä tekevillä työntekijöillä on paremmat tiedot aloitteesta kuin Brysselin pysyvien edustustojen henkilöstöllä.

Yhteenvetona voidaan todeta, että GCCA+ -aloitetta koskevan yleisen tietoisuuden arviointi on monitahoinen kysymys, johon liittyy ainakin kaksi tekijää. Toisaalta tämän useampia maita kattavan hajautetun ohjelman luonne aiheuttaa haasteita, jotka liittyvät sen toimien johdonmukaiseen ja yhdenmukaiseen ymmärtämiseen vastaanottajapuolella. Toisaalta monia tietoisuuteen ja näkyvyyteen liittyviä vaikutuksia ei kirjata tai mitata johdonmukaisesti useista syistä (esimerkiksi ihmisten väliset kontaktit ja vuorovaikutus, kumppanimaiden virallisten kanavien kautta tapahtuvan tunnettuutta edistävien toimien täydellisen hallinnan puute, monien edunsaajien vähäinen sosiaalisen median käyttö, viestintään liittyvät vähäiset määrärahat/henkilöstöressurit, henkilöstön suuri vaihtuvuus sekä se, että toteuttajat eivät aina mainitse avunantajia).

¹³ <https://www.gcca.eu/services/gcca-intra-acp>

III. KOMISSION VASTAUKSET TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN SUOSITUKSIIN

1. Suositus 1: Keskitytään niihin kohteisiin, joihin ilmastonmuutos vaikuttaa eniten

(Toteuttamisen tavoiteajankohta: tammikuusta 2024 alkaen rahoitettavat toimet)

Rahoittaessaan ilmastonmuutostoimia kehittyvissä maissa komission olisi

a) valittava indikaattorit, perustasot ja tavoitearvot toimien tulosten mittaamiseksi

Komissio hyväksyy tämän suosituksen ja panee sen täytäntöön Globaali Eurooppa -välineeseen sisältyvän suorituskyvyn seurantajärjestelmän (GEPMS) puitteissa. GEPMS on suorituskyvyn seurantajärjestelmä, joka perustuu muun muassa seuraaviin metodologisiin osatekijöihin: i) sellaisten yhteisten indikaattorien määrittely, joita kaikissa ohjelmissa kehotetaan käyttämään (Globaali Eurooppa -välineen tuloskehys GERF) ja jotka julkaistaan vuosittain muun muassa NDICI – Globaali Eurooppa -välineen edistymistä koskevaa raportointia varten, ii) loogisten viitekehysten ja niiden indikaattorien käyttö tulosten raportoinnin päävälineenä ja iii) sellaisten keskeisten alakohtaisten ja temaattisten indikaattorien määrittely, jotka voidaan valita ja sisällyttää loogisiin viitekehysiin (ks. myös asiakirja SWD(2022) 22 final). Käytännössä järjestelmää ollaan tällä hetkellä ottamassa käyttöön koko organisaatiossa uuden tietojärjestelmän (OPSYS) avulla, joka otetaan käyttöön ensimmäisen kerran tammikuussa 2023.

b) asetettava toimista suoraan hyötyvien naisten osuudelle kunnianhimoiset tavoitteet, joissa otetaan huomioon maakohtainen tilanne, ja keskityttävä nykyistä enemmän köyhimpiin kotitalouksiin

Komissio hyväksyy tämän suosituksen. Komissio panee naisten osuutta koskevan tavoitteen täytäntöön sukupuolten tasa-arvon edistämistä koskevan EU:n toimintasuunnitelman 2021–2025 (GAP III) puitteissa. Sukupuolten tasa-arvon edistämistä koskevassa EU:n toimintasuunnitelmassa 2021–2025 edellytetään, että vuoteen 2025 mennessä 85 prosentissa uusista ulkoisista toimista sukupuolten tasa-arvo on tärkeänä tai päätavoitteena (OECD:n alaisen DAC:n tasa-arvopolitiikan indikaattorien pistemäärät G1 ja G2) ja vähintään 5 prosentissa niistä sukupuolten tasa-arvo on päätavoitteena (pistemäärä G2). Tämä edellyttää muutakin kuin sen varmistamista, että tietty prosenttiosuus naisista hyötyy suoraan toimista. Tarvitaan toimia, joiden yhtenä tärkeänä tavoitteena on tasa-arvo (indikaattorin pistemäärä G1), jotta varmistetaan seuraavat seikat:

- Hankkeesta/ohjelmasta tehdään tasa-arvoselvitys, jonka tulokset otetaan huomioon ohjelman suunnittelussa.
- Vähintään yksi tulos tai indikaattori liittyy nimenomaisesti sukupuolten tasa-arvon parantamiseen.
- Tulokset/indikaattorit jaotellaan tarvittaessa sukupuolen mukaan.
- Ohjelmalla saavutettuja tasa-arvotuloksia sitoudutaan seuraamaan ja niistä sitoudutaan raportoimaan ohjelman arvioinnissa.

Niiden toimien määrä, joiden yhtenä tärkeänä tavoitteena on sukupuolten tasa-arvo, on kasvanut tasaisesti siitä saakka, kun ensimmäinen sukupuolten tasa-arvon edistämistä koskeva EU:n

toimintasuunnitelma hyväksyttiin kymmenen vuotta sitten. EU:n ulkoisen toiminnan välineiden täytäntöönpanoa koskeva vuosikertomus 2022¹⁴ osoittaa, että 70 prosentissa kaikista vuonna 2021 hyväksytyistä ohjelmista sukupuolten tasa-arvo oli tärkeä tavoite tai päätavoite.

Keskittymistä kaikkein köyhimpiin kotitalouksiin lisätään tasa-arvon edistämistä koskevan toimintasuunnitelman puitteissa tai käyttämällä eriarvoisuutta koskevaa indikaattoria sen mukaan, miten maakohtaisia tietoja on saatavilla.

c) parannettava peräkkäisissä toimissa valmiuksien kehittämisen ja muiden toimien välistä tasapainoa, jotta voidaan laajentaa konkreettisia sopeutumistoimia, joilla saavutetaan useampia ilmastonmuutoksen vaikutuksista suoraan kärsiviä ihmisiä.

Komissio hyväksyy tämän suosituksen. Kaikilla kehittyvillä mailla ei ole varsinkaan sopeutumisen osalta riittäviä valmiuksia vastata moniin ilmastonmuutoksen aiheuttamiin haasteisiin. Näin ollen kumppanimaiden riittävät institutionaaliset valmiudet ovat edellytys konkreettisten sopeutumistoimien toteuttamiselle. Vähiten kehittyneiden maiden ja pienten kehittyvien saarivaltioiden teknisten tarpeiden arvioinneissa¹⁵, kansallisesti määritellyissä panoksissa ja kansallisissa sopeutumis suunnitelmissa korostetaan tätä kysymystä, ja se toistuu UNFCCC:n teknologiamekanismin¹⁶ tarjoamaa valmiuksien kehittämistä ja teknistä apua koskevissa pyynnöissä. Tämän tilanteen huomioon ottamiseksi Pariisin sopimuksessa korostetaan voimakkaasti ilmastoon liittyvien valmiuksien kehittämistä kehittyvissä maissa ja pyydetään kehittyneitä maita lisäämään tukea valmiuksien kehittämistoimille kehittyvissä maissa. Valmiuksien kehittäminen on näin ollen jatkossakin tärkeä osa ilmastotoimiin annettavaa EU:n tukea. Samaan aikaan valmiuksien kehittämiseen tietyn toimen yhteydessä osoitetun tuen osuutta voidaan mukauttaa sopeutumistoimien laajentamiseksi ottaen huomioon toimen luonne, sen maantieteellinen laajuus, edunsaajien tarpeet ja toimesta saadut kokemukset.

2. Suositus 2: Otetaan saadut kokemukset huomioon maailmanlaajuista kehitystä koskevissa tulevilla hankkeissa

(Toteuttamisen tavoiteajankohta: tammikuusta 2024 alkaen rahoitettavat muut aloitteet)

Perustaessaan maailmanlaajuista kehitystä koskevia tulevia hankkeita komission olisi otettava huomioon maailmanlaajuisesta ilmastonmuutosliittoumasta saadut kokemukset, joita ovat erityisesti seuraavat:

a) tarkistetaan aloitteen tavoitteita, jos täytäntöönpanon kuluessa käy ilmi, että riittävää rahoitusta ei ole saatavilla

Komissio hyväksyy tämän suosituksen ja sisällyttää sen Team Europe -aloitteita koskeviin päivitettyihin menettelyohjeisiin, koska sillä on merkitystä maailmanlaajuisen Team Europe -aloitteiden kannalta.

¹⁴ Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle: Vuosikertomus 2022 Euroopan unionin ulkoisen toiminnan välineiden täytäntöönpanosta vuonna 2021, COM(2022) 578 final.

¹⁵ <https://unfccc.int/ttclear/tna>

¹⁶ <https://unfccc.int/ttclear/support/technology-mechanism.html>

b) jaetaan rahoitus strategisesti soveltamalla objektiivisia perusteita, joissa otetaan huomioon myös kumppanimaiden samalle alalle muista lähteistä saama taloudellinen tuki

Komissio hyväksyy tämän suosituksen ja toteuttaa sen mahdollisuuksien mukaan NDICI – Globaali Eurooppa -välineen maantieteellisen lähestymistavan mukaisesti. Komissio korostaa myös, että mahdollisuuksia luoda synergioita myös muiden avunantajien kanssa harkitaan mahdollisimman laajasti.

c) analysoidaan ja dokumentoidaan järjestelmällisesti toimien budjetoitujen kulujen kohtuullisuus

Komissio hyväksyy tämän suosituksen. Vaikka käytössä on järjestelmä toimien budjetoitujen kulujen analysointia varten, komissio vahvistaa sovellettavia ohjeita ja määräyksiä erityisesti tällaisen arvioinnin dokumentoinnin osalta.

Vaikka sääntelykehyksessä edellytetään selkeästi, että ollakseen tukikelpoisia kulujen on oltava kohtuullisia ja moitteettoman varainhoidon periaatteen mukaisia, komissio korostaa kuitenkin, että henkilöstökustannusten osuutta tai yhteen toimeen kohdennettuja määriä on arvioitava toimen tavoitteiden ja niiden olosuhteiden perusteella, joissa toimi toteutetaan.

d) lisätään yleistä tietoisuutta aloitteesta edunsaajamaille ja mahdollisille avunantajille suunnatulla viestinnällä

Komissio hyväksyy tämän suosituksen. Vuonna 2022 annetuissa uusissa ulkoisten toimien viestintää ja näkyvyyttä koskevissa ohjeissa hanke- tai ohjelmakohtaisia viestintäkanavia – kuten verkkosivustoja, sosiaalisen median tilejä tai uutiskirjeitä – ei periaatteessa sallita, ellei niiden luomiselle tai ylläpitämiselle ole erityisiä pakottavia perusteita. Viestintätoimia maailmanlaajuisista kehitystä koskevista tulevista lippulaivahankkeista toteutetaan NDICI – Globaali Eurooppa -välineessä sovellettavan nykyistä strategisemman ja kohdennetumman lähestymistavan mukaisesti. Tässä lähestymistavassa, jossa siirrytään yksittäisiä hankkeita koskevasta kumppanien toteuttamasta viestinnästä EU:n edustustojen ja komission päätoimipaikan ohjauksessa toteutettavaan konsolidoidumpaan toimintatapaan, keskitytään EU:n tärkeimpiin painopisteisiin, erityisesti vuoden 2021 Global Gateway -strategiassa esitettyihin painopisteisiin. Tämä lähestymistapa, jolla pyritään varmistamaan tietoisuus, ymmärrys ja selkeä käsitys EU:sta sekä EU:ssa että kumppanimaissa, on oikeassa suhteessa EU:n pitkäaikaisten investointien määrään ja laajuuteen, sillä siinä keskitytään tietoihin perustuviin poliittisiin ja yleisölle suunnattuihin viestintätoimiin, joiden tarkoituksena on varmistaa toimien vaikutus. Viestintä näiden tärkeimpien painopisteiden mukaisista maailmanlaajuisista lippulaivahankkeista sisällytetään näin ollen laajempaan viestintästrategiaan maailmanlaajuisella, alueellisella ja maakohtaisella tasolla esimerkiksi hyödyntämällä hyväksi todettuja yhteisötiedotuksen kanavia (kuten verkkosivustoja ja sosiaalista mediaa) ja solmimalla tarkoituksenmukaisia kumppanuuksia keskeisten mielipidevaikuttajien ja sosiaalisen median vaikuttajien kanssa.