



EUROOPA
KONTROLLIKODA

Eriaruanne nr 17

2013

**KLIIMAMUUTUSE VASTU VÕITLEMISE
ELI-POOLNE RAHASTAMINE VÄLISABI
KONTEKSTIS**

ET



Eriaruanne nr 17 // 2013

KLIIMAMUUTUSE VASTU VÕITLEMISE ELI-POOLNE RAHASTAMINE VÄLISABI KONTEKSTIS

(vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 287 lõike 4 teisele lõigule)

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel +352 4398-1
Faks +352 4398-46410
E-post: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Eriaruanne nr 17 // 2013

Lisateavet Euroopa Liidu kohta saab internetist Euroopa serverist (<http://europa.eu>).

Katoloogimisandmed on väljaande lõpus.
Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2014

ISBN 978-92-9241-591-4
doi:10.2865/18244

© Euroopa Liit, 2014
Allikale viitamisel on reprodutseerimine lubatud.

Printed in Luxembourg

SISUKORD

Punktid

LÜHENDID

I–VI **KOKKUVÕTE**

1–14 **SISSEJUHATUS**

1-2 **KLIIMAMUUTUSEGA SEOTUD PROBLEEMID**

3–6 **KLIIMAMUUTUSE JA SELLEGA SEOTUD RAHASTAMISE RAHVUSVAHELINE TEGEVUS**

7–9 **KLIIMAMUUTUSEGA SEOTUD RAHASTAMISE ELI POLIITIKA VÄLISABI KONTEKSTIS**

10–14 **ELI JA LIIKMESRIIKIDE POOLNE KLIIMAMUUTUSEGA SEOTUD RAHASTAMINE VÄLISABI KONTEKSTIS**

15-16 **AUDITI ULATUS JA LÄHENEMISVIIS**

17–64 **TÄHELEPANEKUD**

17–25 **KOMISJON HALDAS ELI EELARVEST JA EUROOPA ARENGUFONDIST MAKSTAVAID KLIIMAMUUTUSEGA SEOTUD KULUTUSI HÄSTI**

18–20 **KOMISJON SUURENDAS KLIIMAMUUTUSEGA SEOTUD RAHASTAMISELE OMISTATUD PRIORITEETSUST**

21–25 **KOMISJON VÕTTIS KLIIMAMUUTUSEGA SEOTUD RAHASTAMISEL ARVESSE PARTNERRIIKIDE ERIPÄRASID**

26–64 **KOMISJONI JA LIIKMESRIIKIDE VAHELINE KOOSKÕLASTAMINE ARENGUMAADE ABISTAMISEL KLIIMAMUUTUSEGA TOIMETULEMISEL ON EBAPIISAV**

28–39 **ELI JA LIIKMESRIIKIDE RIIKLIKE PROGRAMMIDE KOOSKÕLASTAMIST TULEB PARANDADA**

4041 **KOMISJON JA LIIKMESRIIGID EI OLE KOKKU LEPPINUD, KUIDAS SUURENDADA PIKAAJALIST KLIIMAMUUTUSEGA SEOTUD RAHASTAMIST**

42–51 **MÕJUSAT JÄRELEVALVE, ARUANDLUS- JA KONTROLLISÜSTEEMI EI OLE VEEL KEHTESTATUD**

52–55 **EI OLE SELGE, KUI SUURES ULATUSES ON KIIRE STARDIRAHASTAMISE KOHUSTUS TÄIDETUD**

56–64 **KOMISJON JA LIIKMESRIIGID EI TOIMINUD ÜHISELT, ET VÄHENDADA KLIIMAFONDIDE KILLUSTATUST**

65–69 JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

- I LISA. KÕIGE VÄHEM ARENENUD RIIGID, ARENGUMAADE HULKA KUULUVAD VÄIKESED SAARERIIGID JA AAFRIKA**
- II LISA. EUROPEAIDI KLIIMAMUUTUSEGA SEOTUD RAHASTAMINE 2003–2012**
- III LISA. 2007–2013 ELI POOLT ARENGUMAADELE ANTAV KLIIMAMUUTUSEGA SEOTUD RAHASTAMINE**
- IV LISA. AUDITI METOODIKA JA TÕENDUSMATERJALI KOGUMINE**
- V LISA. KOMISJONI MÄÄRATLETUD PÕHILISED VÕIMALIKUD TULUALLIKAD KLIIMAMUUTUSEGA SEOTUD RAHASTAMISE SUURENDAMISEKS**
- VI LISA. „UUE JA TÄIENDAVA RAHASTAMISE” MÄÄRATLUSED, MIDA KASUTAVAD KOMISJON JA AUDITIKS VALITUD ELI LIIKMESRIIGID**

KOMISJONI JA EUROOPA VÄLISTEENISTUSE VASTUS

LÜHENDID

AKV riigid: Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani piirkonna riikide rühm

CLIMA: kliimameetmete peadirektooraat

COP: ÜRO kliimamuutuste raamkonventsiooni osaliste konverents

EAF: Euroopa Arengufond

ECFIN: majandus- ja rahandusküsimuste peadirektooraat

ECHO: humanitaarabi ja kodanikukaitse peadirektooraat

EEAS: Euroopa välisteenistus

EIP: Euroopa Investeerimispank

ENPI: Euroopa naabus- ja partnerlusinstrument

ETS: heitkogustega kauplemise süsteem

EuropeAid: arengu ja koostöö peadirekoraat EuropeAid

IMF: Rahvusvaheline Valuutafond

MMR: kasvuhoonegaaside heite seire- ja aruandlusmehhanism

OECD: Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon

UNDP: ÜRO Arenguprogramm

UNEP: ÜRO Keskkonnaprogramm

UNFCCC: Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni kliimamuutuste raamkonventsioon

KOKKUVÕTE

I.

Kliimamuutus on üks suuremaid planeeti ähvardavatest keskkonna-, sotsiaal- ja majandusalastest ohtudest. Kliimamuutus, mis ohustab oluliselt majandusarengut ja aastatuhande arengueesmärkide saavutamist, võib miljonid arengumaade elanikud vaesusesse tagasi suruda. Arenenud riigid on lubanud rohkem toetada arengumaade jõupingutusi kliimamuutuse mõjuga kohanemiseks ja selle vähendamiseks. EL ja selle liikmesriigid kokku on suurimad arengumaade kliimamuutuse vastu võitlemise rahastajad.

II.

Kontrollikoda auditeeris arengumaadele antavat kliimamuutusega seotud ELi-poolset rahastamist. Kontrolliti, kas komisjon on ELi eelarvest ja Euroopa Arengufondist makstavaid kliimamuutusega seotud kulutusi hästi hallanud. Samuti uuris kontrollikoda, kas komisjon on võtnud nõuetekohaseid meetmeid, et edendada arengumaade kliimamuutusega seotud rahastamist puuduvat ELi liikmesriikide vahelist kooskõlastamist ning kas kõnealune kooskõlastamine on olnud piisav.

III.

ELi eelarvest ja Euroopa Arengufondist makstavaid kliimamuutusega seotud toetusi on komisjon hästi hallanud. Vastavalt poliitikaalastele kohustustele on komisjon pidevalt suurendanud ELi eelarvest ja Euroopa Arengufondist makstavaid kliimamuutusega seotud kulutusi. Komisjon keskendus asjakohastele prioriteetidele ja koostas oma programmid iga partnerriigi eripärasid arvesse võttes.

KOKKUVÕTE

IV.

Kliimamuutusega seotud kulutuste puhul on komisjoni ja liikmesriikide vahel tehtav kooskõlastamine ebapiisav. Komisjon ei ole mõnes valdkonnas oma liidrirolli piisavalt kasutanud ja liikmesriigid ei ole mõningatele komisjoni algatustele piisavalt vastukaja esitanud. ELi ja liikmesriikide riiklike programmide vahelise täiendavuse tagamiseks tuleb edaspidi teha olulisi jõupingutusi. Komisjon ja liikmesriigid ei ole kokku leppinud, kuidas täita kliimamuutusega seotud kulutuste rahastamise suurendamiseks võetud kohustusi aastaks 2020. Võetud kohustuste täitmise järgimiseks ei ole veel kehtestatud ranget järelevalvet, aruandlus- ja kontrollisüsteemi, mis annaks täielikku ja usaldusväärset teavet komisjoni ja liikmesriikide kliimamuutusega seotud kulutuste kohta; samuti jääb ebaselgeks, kui suures osas on täidetud kiire stardirahastamise raames võetud kohustus. Kliimamuutusega seotud fondide paljusust ei ole üritatud vähendada. Korruptsiooni ärahoidmiseks ja selle vastu võitlemiseks tuleb komisjoni ja liikmesriikide vahelist kooskõlastamist edaspidi oluliselt parandada.

V.

Kontrollikoda järeldab, et komisjon on ELi eelarvest ja EAFist makstavaid kliimamuutusega seotud kulutusi hästi hallanud. Selleks, et EL saaks oma rahvusvahelise mõju maksimeerida, oleks siiski vaja arengumaadele antava kliimamuutusega seotud rahastamise puhul komisjoni ja liikmesriikide vahelist kooskõlastamist oluliselt parandada.

VI.

Kontrollikoda soovib, et

- a) komisjon peaks:
 - esitama kava, kuidas suurendada kliimamuutusega seotud rahastamist, et täita Kopenhaageni kokkuleppega võetud kohustused aastaks 2020;
 - tellima ülemaailmse kliimamuutuste liidu kohta sõltumatu hindamist;
- b) komisjon ja Euroopa välis teenistus peaksid:
 - koostama aruande selle kohta, kuidas täidetakse arenguabi valdkonnas eesmärk suunata 20% ELi ja EAFide perioodi 2014–2020 eelarvest kliimamuutusega seotud meetmete rahastamiseks;
- c) komisjon ja liikmesriigid peaksid:
 - seiremehhanismi määruse raamistikus kehtestama arengumaadele antava kliimamuutusega seotud rahastamise järelevalvet, aruandlust ja kontrollimise ühised standardid;
 - suurendama koostööd, et rakendada kliimamuutusega seotud rahastamise valdkonnas ELi tegevusjuhendit tööjaotuse kohta arengupoliitikas.

SISSEJUHATUS

KLIIAMAMUUTUSEGA SEOTUD PROBLEEMID

1. On üldiselt teada, et inimtegevusel on fossiilkütuste põletamise, metsade hävitamise ja loomakasvatuse tagajärjel üha suurem negatiivne mõju meie planeedi kliimale. Maailma keskmine temperatuur tõuseb ning äärmuslikud ilmastikunähtused, nagu orkaanid, üleujutused ja põuad, muutuvad järjest tavalisemaks. Kliimamuutus avaldab otsest mõju inimeste tervisele, elule ja elatisvahenditele ning kaudset mõju toiduga kindlustatusele ja loodusvaradel põhinevate majandustega riikide elujõulisusele.
2. Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni kliimamuutuste raamkonventsioonis märgitakse, et kliimamuutus võib kahjustada säästvat arengut, suurendada vaesust ning aeglustada või takistada aastatuhande arengueesmärkide saavutamist¹. Kliimamuutus muudab paljud arengumaad haavatavaks: neil puuduvad sageli piisavad vahendid, et tulla toime nende otseseid elatisvahendeid (vett, energiat, mulda, metsi, märgalasid, loomi ja kala-varusid) ähvardavate üha suurenevate ohtudega.

¹ UNFCCC, „Climate Change: Impacts, vulnerabilities and adaptation in developing countries“, 2007, lk 42.

KLIIAMAMUUTUSE JA SELLEGA SEOTUD RAHASTAMISE RAHVUSVAHELINE TEGEVUS

3. UNFCCC on rahvusvahelisel tasandil kooskõlastatud tegevuse ülemaailmne foorum, mille eesmärk on vähendada kliimamuutust ja kohaneda selle mõjuga. UNFCCC üks oluline põhimõte on „ühine, aga erinev vastutus“: arenenud riigid peaksid asuma kliimamuutusega võitlemise etteotsa ning toetama arengumaade jõupingutusi kliimamuutustega kohanemisel ja selle vähendamisel, kuna arengumaade osa kasvuhoonegaaside kogunemisel atmosfääri on kõige väiksem, kuid just neid mõjutab see kõige rohkem. Ehk teisisõnu – saastaja maksab.
4. UNFCCC osalised on alates 1995. aastast kohtunud igal aastal, et hinnata kliimamuutuse käsitlemise edenemist. Neid kohtumisi nimetatakse osaliste konverentsideks. Viimased osaliste konverentsid peeti 2012. aasta novembris Dohas (18.) ja 2013. aasta novembris Varssavis (19.).

5. 15. osaliste konverentsil (Kopenhaagen 2009) võtsid arenenud riigid vabatahtliku kohustuse (Kopenhaageni kokkulepe) anda arengumaadele kliimamuutusega seotud probleemidega toimetulemiseks „uut ja täiendavat“ rahalist abi leevendamise-, kohanemise-, tehnoloogia arendamise ning siirde ja suutlikkuse arendamise meetmete kaudu. Kokkulepe sisaldas:
- a) lühiajalist kohustust nimetusega „kiire stardirahastamine“, mille suurus oli ligikaudu 30 miljardit USA dollarit perioodiks 2010–2012. Kiire stardirahastamise eesmärk oli aidata arengumaadel ellu viia kohest, hädavajalikku kliimamuutuse vastu võitlemise tegevust ning suurendada nende suutlikkust suuremas mahus abi ära kasutada pikema aja jooksul;
 - b) pikemaajalist kohustust suurendada paljude erinevate avaliku ja erasektori, kahe- ja mitmepoolsete, sh innovatiivsete rahastamisallikate kaudu kliimamuutusega seotud rahastamise summat 100 miljardi USA dollarini aastaks 2020.

² KOM(2003) 85 (lõplik), 11. märts 2003.

³ Nõukogu 24. novembri 2004. aasta järeldused nr 15164/04 kliimamuutuse kohta arengukoostöö kontekstis (<http://consilium.europa.eu>).

⁴ KOM(2009) 84 (lõplik), 23. veebruar 2009.

⁵ KOM(2011) 637 (lõplik), 13. oktoober 2011.

6. 16.-l osaliste konverentsil (Cancún 2010) arendati edasi Kopenhaageni kokkulepet, kiites heaks ülemaailmse Rohelise Kliimafondi loomise, et selle kaudu suunata enamikku rahalistest vahenditest. Konverents kinnitas taas eelnevalt võetud kohustusi, mille kohaselt on kliimamuutusega kohanemise rahastamine prioriteediks kõige haavatavamate arengumaade puhul, milleks on kõige vähem arenenud riigid, arengumaade hulka kuuluvad väikesed saareriigid ja Aafrika (vt *Ilisa*).

KLIIAMUUTUSEGA SEOTUD RAHASTAMISE ELI POLIITIKA VÄLISABI KONTEKSTIS

7. ELi poolt arengumaadele koostatud kliimamuutuse poliitika pärineb aastast 2003². Seda on aastate jooksul ajakohastatud, et kaasata ja esile tuua teatavaid valdkondi, täpsemalt kohanemist³ (2004), katastroofiohu vähendamist⁴ (2009) ning toetada suutlikkuse arendamist ja tehnoloogiasiiiret säästva põllumajanduse ja energeetika valdkondades, sh kliimamuutusega kohanemise ning selle vähendamise strateegiaid⁵ (2011).

8. Kliimamuutuse küsimus on ELi välispoliitika oluline prioriteet. 2011. aastal Euroopa välisteenistuse ja komisjoni koostatud ühisdokumendis hoiatati, et kliimamuutus mõjutab oluliselt julgeolekut. Selles märgiti, et kõrge esindaja, komisjon ja Euroopa välisteenistus võivad koostöös liikmesriikidega oluliselt kaasa aidata kliimadiplomaatia arendamisele, ning kutsuti üles edendama toetuste ühist kavandamist, et maksimeerida koostoimet ja vältida topelttööd⁶. Nõukogu asutas 2003. aastal ELi roheline diplomaatia võrgustiku ning kutsus üles koostama „aktiivsemat ja sihipärasemat ELi kliimadiplomaatia tegevuskava, mille eesmärk on maksimeerida meie kollektiivseid püüdlusi ja teha rahvusvaheliselt tasandil ELi kliimaalased seisukohad veelgi kuuldavamaks”⁷.
9. Arenguabi kooskõlastamist korraldavad EL ja liikmesriigid ühiselt. Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 210 sätestab, et seda tehakse „vastastikuse täiendavuse ja tõhususe edendamiseks” ning et komisjon „võib teha kõik vajalikud algatused”⁸. Selle kooskõlastamise tagamiseks liitus komisjon abi tõhusust käsitleva Pariisi deklaratsiooniga (2005) ja nõukogu võttis vastu Euroopa arengukonsensuse (2006): EL ja selle liikmesriigid on võtnud kohustuse edendada rahastajate tegevuse paremat kooskõlastamist ja vastastikust täiendavust ning peaksid võtma juhtrolli Pariisi deklaratsiooni elluviimisel. Abi mõjususe parandamiseks käivitasid komisjon ja liikmesriigid 2008. aastal ELi kiirendatud algatuse tööjaotuse kohta, rakendades ELi tegevusjuhendi tööjaotuse kohta⁹.

ELI JA LIIKMESRIIKIDE POOLNE KLIIMAMUUTUSEGA SEOTUD RAHASTAMINE VÄLISABI KONTEKSTIS

10. EL ja selle liikmesriigid võtsid kohustuse anda 7,2 miljardit eurot (10 miljardit USA dollarit) kiire stardirahastamise algatusele (vt punkt 5), eraldades kohandamis- ja leevendamismeetmetele tasakaalustatult, nagu nõutakse Cancúni kokkuleppes. Komisjoni osalus selle kohustuse kogusummas oli 150 miljonit eurot perioodil 2010–2012.
11. Kopenhaageni kokkuleppe pikemaajaline kohustus oli koguda 100 miljardit USA dollarit aastas aastaks 2020, kuid selle jagunemist arenenud riikide vahel ei olnud kindlaks määratud. Komisjoni hinnangute kohaselt jääb ELi ja liikmesriikide osa selles ulatuslikus jõupingutuses vahemikku 29% ja 38% kogusummast (st vahemikku 22 miljardit kuni 29 miljardit eurot)¹⁰.

⁶ http://eeas.europa.eu/environment/docs/2011_joint_paper_euclimate_diplomacy_en.pdf

⁷ http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/137587.pdf

⁸ Artikli 210 lõige 1: Meetmete vastastikuse täiendavuse ja tõhususe edendamiseks kooskõlastavad liit ja liikmesriigid oma arengukoostöö poliitikat ning konsulteerivad üksteisega abiprogrammide suhtes, seda ka rahvusvahelistes organisatsioonides ning rahvusvahelistel konverentsidel. Nad võivad algatada ühismeetmeid. Vajadusel aitavad liikmesriigid kaasa liidu abiprogrammide rakendamisele. Artikli 210 lõige 2: Komisjon võib teha kasulikke algatusi, et edendada lõikes 1 märgitud kooskõlastamist.

⁹ Ministrite nõukogu, 15. mai 2007, dokument nr 955807.

¹⁰ KOM(2011) 487 (lõplik), 8. aprill 2011, lk 18. (http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/financial_operations/pdf/sec_2011_487_final_en.pdf).

- 12.** Komisjon eraldab kliimamuutusega seotud rahastamiseks vahendeid ELi eelarvest ja Euroopa Arengufondidest antava välisabi raames. Perioodil 2003–2012 suunas EuropeAid ligikaudu 4,650 miljardit eurot kliimamuutusega seotud rahastamiseks ning humanitaarabi ja kodanikukaitse peadirektoraat suunas 155 miljonit eurot kliimamuutusega seotud suurõnnetusteks valmisoleku rahastamiseks. Täpsemate üksikasjade kohta vt **II lisa**.
- 13.** Kliimamuutusega seotud rahastamist antakse mõlema temaatilise programmi¹¹ ja geograafiliste programmide raames. Komisjonipoolne kliimamuutusega seotud rahastamine toimub peamiselt partnerriikide ja piirkondlike organisatsioonidega koostatud kahepoolsete programmide kaudu. **III lisas** on toodud ülevaade nimetatud rahastamiskanalitest.
- 14.** Kohanemistoetuste eesmärk on aidata partnerriikidel suurendada vastupidavust kliimamuutuse kahjulikele mõjudele. Programmide eesmärk on kaitsta taristuid, tööstust ja põllumajandust muutuvate ilmaolude ja tõusva merepinna eest ning investeerida veemajandusse ja põuakindlatesse kultuuridesse. Leevendamistoetuste eesmärk on kiirendada üleminekut vähese CO₂-heitega maailmamajandusele. Programmide eesmärk on arendada puhta energia tehnoloogiad, parandada energiatõhusust ja vähendada kasvuhoonegaaside heitkoguseid säästva majandamise ning metsade ja süsinikuvarude kaitse kaudu.

¹¹ Peamiselt: keskkonda ning loodusvarade, sealhulgas energiaressursside säästvat majandamist käsitlev teemaprogramm ja toiduainetega kindlustamise temaatiline programm.

AUDITI ULATUS JA LÄHENEMISVIIS

- 15.** Käesolevas auditis uuritakse arengumaade kliimamuutuse vastu võitlemiseks antavat ELi rahastamist. Aruandes keskendutakse kahele küsimusele:
- a) Kas komisjon on ELi eelarvest ja Euroopa Arengufondist makstavaid kliimamuutusega seotud kulutusi hästi hallanud?
 - b) Kas komisjon on võtnud nõuetekohaseid meetmeid, et edendada arengumaade kliimamuutuse vastu võitlemiseks antavat rahastamist puuduvat ELi liikmesriikide vahelist kooskõlastamist ning kas kõnealune kooskõlastamine on olnud edukas?
- 16.** Audit hõlmas perioodil 2007–2013 komisjoni poolt tehtud kliimamuutusega seotud rahastamise algatusi, mille mõju ulatub 2020. aastani. Audit sisaldas dokumentide läbivaatamist, programmide dokumentide kontrolli kuueteistkümnes riigis ja kahes piirkonnas, intervjuusid ja kohapealseid külastusi neljas riigis: Bangladesh, Indoneesia, Tansaania ja Uganda. Auditikriteeriume ja auditi tõendusmaterjali kogumise meetodeid on üksikasjalikult kirjeldatud **IV lisas**.

TÄHELEPANEKUD

KOMISJON HALDAS ELI EELARVEST JA EUROOPA ARENGUFONDIST MAKSTAVAID KLIIMAMUUTUSEGA SEOTUD KULUTUSI HÄSTI

- 17.** Käesolevas osas uuritakse, kas komisjoni poolt kliimamuutusega seotud probleemide käsitlemiseks eraldatud rahalised vahendid
- kajastasid piisavalt poliitilisi kohustusi ning
 - vastasid iga partnerriigi ja piirkonna eripäradele.

KOMISJON SUURENDAS KLIIMAMUUTUSEGA SEOTUD RAHASTAMISELE OMISTATUD PRIORITEETSUST

- 18.** Komisjon suurendas pidevalt arengumaadele ELi eelarvest ja EAFist 2012. aastal lõppenud kümneaastase perioodi jooksul antud kliimamuutusega seotud rahastamist (vt **joonis 1**), mis sisaldas kiire stardirahastamise algatuse raames eraldatud täiendavat 155 miljoni euro suurust eraldist. Programmitöö perioodil 2007–2013 oli 2012. aasta lõpu seisuga kliimamuutusega seotud programmide rahastamiseks suunatud ligikaudu 3,7 miljardit eurot, st ligikaudu 8% ELi kogueelarvest ja EAFi arengubist (vt **II lisa tabel 1**).

- 19.** Euroopa Ülemkogu¹² on seadnud perioodiks 2014–2020 eesmärgi suunata vähemalt 20% ELi välisabi kogukulutustest kliimamuutusega seotud meetmetele, mis kajastaks ELi poolt kliimamuutuse käsitlemisele omistatud strateegilist prioriteeti. Nimetatud eesmärk sisaldub perioodi 2014–2020 arengukoostöö rahastamisvahendi määruse projektis¹³ ning üheteistkümnenda EAFi programmitöö juhistes¹⁴. Eeldades, et 20%-list eesmärki kohaldatakse kogu välisabile, moodustaks see välisabi raames antavast kliimamuutusega seotud rahastamisest hinnanguliselt 11,6 miljardit eurot, ehk üle kolme korra suurema summa kui perioodil 2007–2013.

- 20.** Sellise poliitilise kohustuste elluviimiseks peavad komisjon, Euroopa välisteenistus ja partnerriigid tegema märkimisväärseid jõupingutusi. Neljas külastatud riigis ELi delegatsioonidega toimunud arutelud aga näitasid, et edasises programmitöös kliimamuutusega seotud eesmärkide arvessevõtmise vajadusele ei pööratud süstemaatiliselt tähelepanu: Bangladeshis ei olnud delegatsioonil kavas kliimamuutuse osa kooskõlastamisstrateegias ja programmides suurendada, kuigi Ugandas ja Tansaanis seda tehti¹⁵.

¹² Euroopa Ülemkogu järeldused, 7. ja 8. veebruar 2013, mitmeaastase finantsraamistiku 2014–2020 kohta (EUCO 37/13) punkt 10: „[...] Kliimameetmete eesmärkide saavutamiseks on ajavahemikul 2014–2020 seotud vähemalt 20% ELi kuludest [...]“.

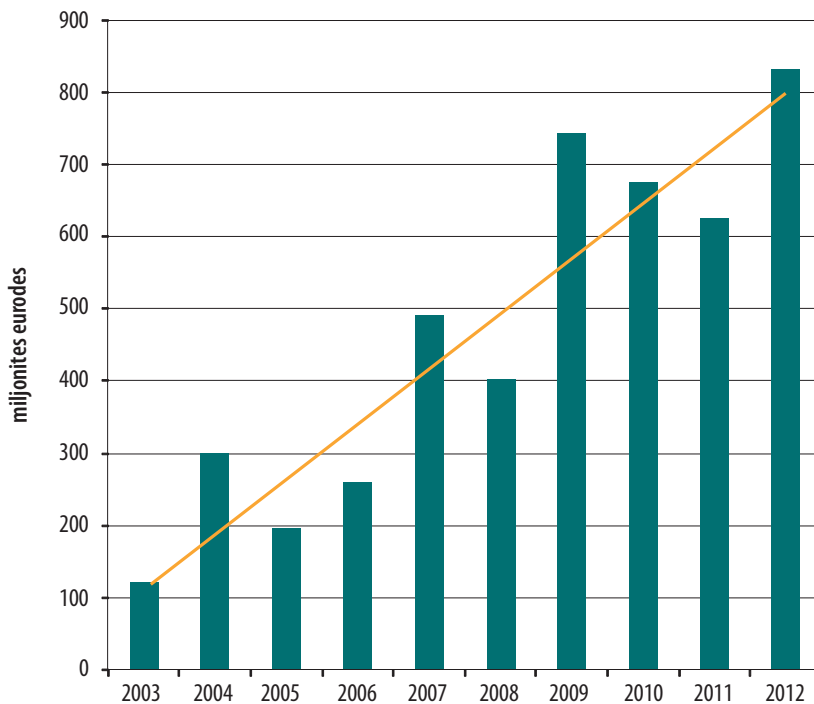
¹³ KOM(2011) 840 (lõplik), 7. detsember 2011.

¹⁴ Euroopa välisteenistuse ja Euroopa Komisjoni poolt 15. mail 2012 väljastatud „Üheteistkümnenda EAFi ja arengukoostöö rahastamisvahendi programmitöö juhised perioodil 2014–2020“ (vt lk 3, joonealune märkus 2).

¹⁵ Indoneesia on üks 19st tärkava turumajandusega riigist, mis on hõlmatud uue partnerlusinstrumendiga ning mis seetõttu ei kvalifitseeru enam alates 2014. aastast arengukoostöö rahastamisvahendi raames kahepoolset abi saama.

JOONIS 1

EUROPAIDI KLIIMAMUUTUSEGA SEOTUD RAHASTAMISE KULUKOHUSTUSED PERIOODIL 2003–2012



Allikas: Euroopa Komisjon.

KOMISJON VÕTTIS KLIIMAMUUTUSEGA SEOTUD RAHASTAMISEL ARVESSE PARTNERRIIKIDE ERIPÄRASID

- 21.** Perioodil 2007–2013 nõuti komisjoni programmitöö suunistes analüüside koostamist kliimamuutusega seotud riskide ja iga partnerriigi võimaluste kohta¹⁶. 2009. aastal väljastas komisjon ELI delegatsioonidele suunised, mis näitasid, kuidas kliimamuutust konkreetsetes valdkondades arvesse peaks võtma¹⁷.
- 22.** Nagu mainitud punktis 6, rõhutati Kopenhaageni kokkuleppes ja 16. osaliste konverentsil Cancúnis vajadust seada kliimamuutusega kohanemise meetmed prioriteetideks, eriti vähim arenenud riikide, arengumaade hulka kuuluvate väikeste saareriikide ja Aafrika riikide puhul¹⁸. Nõukogu kiitis need prioriteedid heaks, kuigi ei kehtestanud kvantifitseeritavaid sihte¹⁹. Sellest hoolimata kajastavad neid prioriteete komisjoni kliimamuutusega seotud kulukohustused.

¹⁶ Riikide keskkonnaprofiilid ja piirkondlikud keskkonnaprofiilid.

¹⁷ Võeti vastu suunised keskkonna- ja kliimamuutuse küsimuste läbivalt arvesse võtmiseks arenguabi puhul. Need suunised väljastati ka kaheksale sekkumisvaldkonnale: tervishoid, taristu, põllumajandus ja maaelu areng, energiavarustus, haridus, veevarustus ja kanalisatsioon, kaubandus ja investeerimine ning tahkete jäätmete käitlemine.

¹⁸ http://unfccc.int/cooperation_support/financial_mechanism/fast_start_finance/items/5646.php

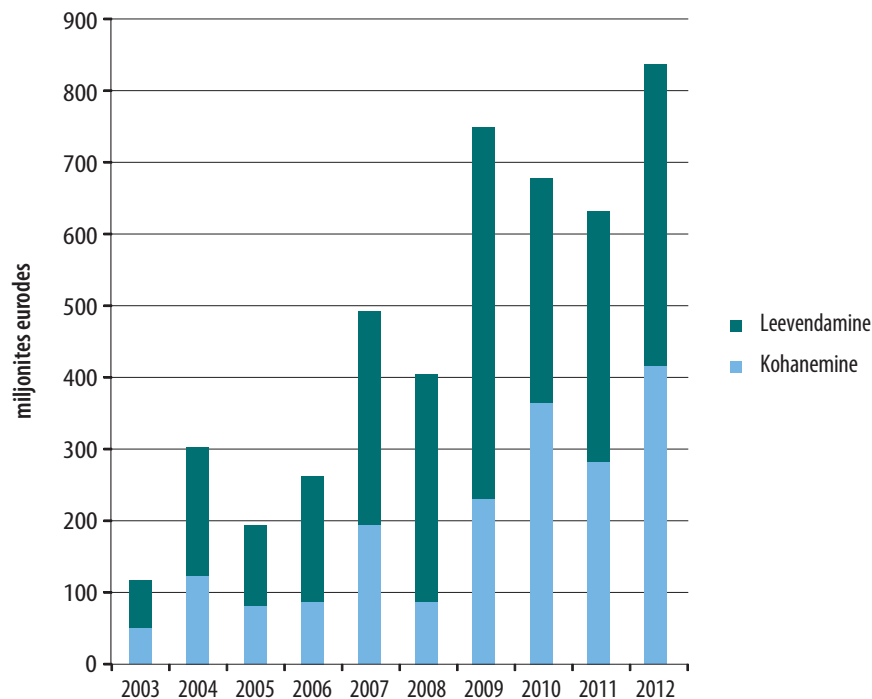
¹⁹ Nõukogu järeldused nr 15265/1/09 REV1, 1. detsember 2009, 9437/1/10 REV1, 12. mai 2010, 14957/10, 14. oktoober 2010 ja 15353/11, 10. oktoober 2011 (<http://consilium.europa.eu>).

23. Perioodil 2003–2012 moodustas kohanemisega seotud rahastamine pisut alla poole komisjoni kliimamuutusega seotud kulukohustustest (vt **joonis 2**) ning selle osakaal on olnud suurem 2010. aastast alates. Kogu perioodi vältel toetati riiklike programmide²⁰ alla kuuluvate kohanemisega seotud kulukohustustega vähim arenenud riikide, arengumaade hulka kuuluvate väikeste saareriikide ja Aafrika riikide kohanemisalaseid jõupingutusi (vt **II lisa tabel 4**).

²⁰ Komisjoni andmed ei võimalda kindlaks määrata vähim arenenud riikide, arengumaade hulka kuuluvate väikeste saareriikide ja Aafrika riikide osakaalu piirkondlikes programmides.

JOONIS 2

HINNANGULINE JAOTUS EUROPEAIDI POOLT KLIIMAMUUTUSEGA SEOTUD RAHASTAMISE KOHANDAMIS- JA LEEVENDAMISMEETMETE VAHEL



Allikas: Euroopa Komisjon. Jaotuse hindamiseks kohaldas kontrollikoda protsentuaalsed osad otse kogusummale (vt **II lisa tabel 3**).

24. Läbivaadatud kuueteistkümnest riigist ja kahest piirkonnast koosneva valimi puhul leidis kontrollikoda, et neist enamiku puhul oli komisjon piisavalt kajastanud programmitöö perioodiks 2007–2013 seatud kliimamuutuse prioriteete²¹:

- a) komisjon pööras erilist tähelepanu kliimamuutusele kolmeteistkümnes riigis ja Aasia piirkonnas, kus seda käsitleti kas koostööstrateegia konkreetse prioriteetse valdkonnana²² või mõne teise keskkonna, loodusressursside haldamise, maaelu arengu või isegi kaubanduse ja investeringutega seotud prioriteetse valdkonna raames²³;
- b) viies riigis²⁴ võeti perioodi 2007–2013 programmide vahehindamise tulemusel vastu otsused tõhustada kliimamuutusega seotud teotusi, lisades uusi sekkumisvaldkondi või suurendades eraldatavat rahastamissummat.

25. Valimis sisalduva kuueteistkümne riigi puhul uuris kontrollikoda üksikasjalikumalt kaheksast riigist ja kahest piirkonnast koosnevat alamvalimit²⁵ ning analüüsis, kas komisjoni kliimamuutusega seotud sekkumised käsitlesid partnerriikide määratletud prioriteete. Kontrollikoda leidis, et programmid olid nõuetekohaselt eesmärgistatud.

KOMISJONI JA LIIKMESRIIKIDE VAHELINE KOOSKÖLASTAMINE ARENGUMAASE ABISTAMISEL KLIIMAMUUTUSEGA TOIMETULEMISEL ON EBAPIISAV

26. Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 210 kohaselt on komisjoni ülesanne liidu ja liikmesriikide vahelise kooskõlastamise optimeerimine. Kliimamuutus on ELi välispoliitika oluline prioriteet ja komisjon on alla kirjutanud abi tõhusust käsitlevale Pariisi deklaratsioonile (vt punktid 8 ja 9).

27. Käesolevas osas hinnatakse mitmes valdkonnas tehtud edusamme, tagamaks, et ELi ja liikmesriikide tegevus oleks tõepoolest vastastikuselt täiendav ja tõhus. Täpsemalt vaadeldakse:

- a) kas komisjon oli oma riigipõhised programmid liikmesriikide omadega kooskõlastanud;
- b) kas komisjon edendas liikmesriikidega tehtavat kooskõlastamist, et täita rahvusvahelisi kliimamuutusega seotud rahastamise pikaajalisi kohustusi vastavalt 2009. aastal sõlmitud Kopenhaageni kokkuleppele;

²¹ Vt *IV lisa*.

²² Hiinas, Ukrainas ja piirkondlik programmitöö Aasias.

²³ Bangladeshis, Boliivias, Brasiilias, Etioopias, Guajaanas, Indoneesias, Malis, Marokos ja Ugandas.

²⁴ Indoneesia, Boliivia, Hiina, Ukraina ja Maroko.

²⁵ Bangladesh, Etioopia, Indoneesia, Mauritius, Nicaragua, Tansaania, Uganda ja Ukraina, Ida-Aafrika ja Aasia piirkonnad.

- c) mida on saavutatud kliimamuutusega seotud rahastamise puhul antud lubaduste ja tegelikult makstud summade järelevalves, tõendamises ja aruandluses;
- d) kui suurel määral võimaldavad nimetatud valdkondades tehtud edusammud tõendada ja analüüsida ELi ja liikmesriikide poolt kiire stardirahastamise raames tehtud sissemaksid;
- e) kas EL on aidanud kaasa kliimamuutusega seotud rahastamise mehhanismide lihtsustamisele („killustatuse vähendamine“).

ELI JA LIIKMESRIIKIDE RIIKLIKE PROGRAMMIDE KOOSKÖLASTAMIST TULEB PARANDADA

- 28.** ELi ja tema liikmesriikide vahelist välisabi kooskõlastamise vajadust on aastate jooksul korduvalt nõukogu järeldustes rõhutatud²⁶. Pariisi deklaratsiooni ja Euroopa arengukonsensuse kohaselt peaksid toetused olema suunatud valdkondadele, milles rahastajal on suhteline eelis.
- 29.** Komisjon ja Euroopa välisteenistus on arvamusel, et tööjaotust ja suhtelisi eeliseid on võimalik kindlaks määrata ainult partnerriigi tasandil ja kontekstist lähtuvalt. ELi delegatsioonide ülesandeks on tööjaotuse uurimine. Konkreetset analüüsi ei tehta: suhtelisi eeliseid mõõdetakse tavaliselt sellega, kuidas rahastaja suudab kliimamuutusega seotud tegevust mingis konkreetses valdkonnas läbivalt arvesse võtta ning piirkondliku või kesktasandi inimressurssi ei arvestata. Komisjon ja liikmesriigid ei vaheta teavet oma kliimamuutusega seotud rahastamise sekkumiste raames riikidele antavate eraldiste kohta, mille eesmärk oleks eelkõige määrata kindlaks riigid, kus esineb märgatavat rahastamise kattumist („lemmikriigid“) ja/või millele eraldatakse tunduvalt vähem abi (abi saamisel „vaeslapse ossa jäänud riigid“). ELi tegevusjuhendiga soodustatakse vastastikust täiendavust ja tööjaotust arengupoliitikas²⁷.
- 30.** Kiirendatud algatuse kolmas seirearuanne ja arenguülevaade (vt punkt 9) sisaldasid erinevaid tulemusi²⁸. Valitud arvu riikide (sh Bangladesh) ELi delegatsioone ja liikmesriikide saatkondi hõlmav juhtkava käivitati, kuid selle tulemused valmistasid pettumuse põhjustel, mis olid seotud nii rahastajate kui ka partnerriikidega²⁹. Kontrollikoja leiud ühtivad OECD arenguabikomitee uuringus „European Union Peer Review 2012“ esitatud järeldustega, mille kohaselt tehniliste ja poliitiliste takistuste koosmõjul ei ole ELi institutsioonid teinud nii palju edusamme, nagu oli ühises programmitöös kavandatud³⁰.

²⁶ Vt nt nõukogu järeldused, 14.10.2010 (Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni kliimamuutuste raamkonventsiooni (UNFCCC) osaliste konverentsi 16. istungjärgu (COP 16) ja Kyoto protokollis osaliste koosoleku 6. istungjärgu (CMP 6) (Cancún, 29. november–10. detsember 2010) ettevalmistamine).

²⁷ Vt ELi tegevusjuhend vastastikuse täiendavuse ja tööjaotuse kohta arengupoliitikas <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st09/st09558.en07.pdf> Vt ka nõukogu järeldused, nõukogu 3166. istung (välisasjad), Brüssel, 14. mai 2012.

²⁸ SEK(2011) 502 (lõplik), 19. aprill 2011, 5. lisa.

²⁹ Sh: puudus partnerriigi suutlikkus või huvi; puudusid nõuetekohased juhtimise käsitlised eeskirjad; riigis valitsevad keerulised asjaolud; teiste kooskõlastusmehhanismide olemasolu; rahastajate plaanide või programmitöö tsükli vahel kooskõla puudumine; teatud rahastajate puhul läbipaistvuse puudumine; tugevad kahepoolsete huvide ning mõnel juhul on EL selgelt põhirahastaja.

³⁰ <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/50155818.pdf> (lk 22).

31. Rahastajate tegevuse tööjaotuse ja vastastikuse täiendavuse mõjususe sõltub mitmest tegurist. Nende hulka kuuluvad:

- o rahastajate valmisolek toetuste mõjususele kaasaaitamiseks ja korruptsiooni vastu võitlemiseks;
- o riikliku ametiasutuse valmisolek koostööks;
- o riikliku kliimastrateegia olemasolu.

Loetletud tegureid uuritakse üksikasjalikumalt punktides 33–39.

32. Kliimamuutusega seotud rahastajate vahelise kooskõlastamise kvaliteet oli kontrollikoja külastatud neljas riigis erinev. Bangladeshis, Tansaania ja Ugandas oli kvaliteet parem kui Indoneesias, ent kontrollikoda leidis, et ELi delegatsioonide tegevus ELi rahastajate kooskõlastamisel kõigis neljas riigis võiks olla veelgi parem. **1. selgituses** on toodud näide kontrollikoja poolt Bangladeshis leitud ebapiisava kooskõlastamise kohta.

BANGLADESHI NÄIDE KOOSKÕLASTAMATA PROGRAMMIDE KOHTA

Bainparas rakendati peaaegu üheaegselt kahte veevarustuse programmi. Üks UNICEFi, Ühendkuningriigi ja Oxfami rahastatud programm valmis 2011. aastal. Teine programm, mida rahastasid EL ja Ühendkuningriik kõikehõlmava katastroofijuhtimise programmi ning Saksamaa arenguameti kaudu³¹, valmis 2012. aastal. Ebapiisava kooskõlastamise tõttu ei kaalutud võimalust ühendada erinevate rahastajate antav toetus ühe programmi alla, et saavutada kulusäästlikum lähenemisviis.

³¹ Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit.

- 33.** Rahastajate valmisolek oma jõupingutusi kooskõlastada oli neljas külastatud riigis vägagi erinev:
- Bangladeshis, Tansaania ja Ugandas arutatakse kliimamuutusega seotud rahastamist temaatilistes töörühmades, kuid programmide rakendamine ei ole alati hästi kooskõlastatud (vt punkt 32)³². Bangladeshis asuva ELi missiooni juhid avaldasid kahtlust nõukogu järeldustes sätestatud ühise programmi kohta³³;
 - Indoneesias on rahastajate vahel konkurents ning valitsuse roll ja ülesanded kliimamuutusega seotud rahastamise puhul on ebaselged. Muud tegurid tekitavad täiendavaid probleeme: riigi suurus, selle loodusressursside rohkus ja paljudele erinevate huvidega rahastajatele³⁴ atraktiivne finantssuutlikkus; mõningad rahastajariigid domineerivad „loomulike liidritena“, eraldades oluliselt suuri rahastamissummasid³⁵.
- 34.** Sarnaselt teiste välisabi liikidega ohustab kliimamuutusega seotud rahastamist korruptsioon³⁶. Bangladeshis, Indoneesias, Tansaania ja Uganda puhul on see probleem eriti terav³⁷. Rahastajatevaheline koostöö on korruptsiooniohu vähendamisel ülimalt oluline.
- 35.** Ugandas töötasid rahvusvahelised rahastajad 2009. aastal välja ühise lähenemisviisi korruptsioonile reageerimiseks. Pärast seda, kui Uganda riigikontrolör 2012. aastal avastas, et miljoneid USA dollareid rahastajate raha oli kaduma läinud, peatasid mitu rahastajat, sh komisjon ja liikmesriigid, Ugandale toetuse andmise. Tansaania korraldati ülemaailmse eelarvetoetuse partnerluse raamistikus korruptsiooni käsitlev kõrgetasemeline dialoog.
- 36.** Bangladeshis, mille puhul üks põhiraahastaja oli kontrollikojale sealse korruptsiooni iseloomustamiseks kasutanud väljendit „koletu“, on loodud kaks sihtfondi – üks valitsuse poolt (Bangladesh Climate Change Trust Fund) ja teine rahvusvaheliste rahastajate, sh ELi poolt, et maandada usaldusrisi (Bangladesh Climate Change Resilience Fund). Indoneesias on enamik rahastajatest, sh EL, otsustanud Indoneesia valitsuse loodud kliimamuutuse sihtfondis mitte osaleda, kuna selle juhtimiskorraldus on ebapiisav.

³² Näiteks plaanib Maailmapank rahastada Ugandas uut veevarustuse ja sanitaaringimuste programmi, kuigi üks programm, mida kaasrahastavad muud rahastajad, sh EL, on juba olemas ja toimib hästi.

³³ Nõukogu järeldused nr 16773/11, 14. november 2011.

³⁴ ELi delegatsiooni andmetel on rahastajate arv ligikaudu 50.

³⁵ Näiteks: Indoneesia perioodil 2009-2010 antud ELi ametliku arenguabi suurus oli keskmiselt 109 miljonit USA dollarit, Jaapan andis 1,505 miljardit USA dollarit, Prantsusmaa 326 miljonit USA dollarit, USA 269 miljonit USA dollarit ja Saksamaa 172 miljonit USA dollarit. *Allikas:* <http://www.oecd.org/dac/stats/IDN.gif>

³⁶ Transparency International, maailmas levinud korruptsiooni käsitlev aruanne: Kliimamuutus (2011).

³⁷ Transparency Internationali korruptsioonitajumise indeksi kohaselt olid need neli riiki 176 riigi ja territooriumi seas tabeli lõpuosas: Tansaania (102.); Indoneesia (118.); Uganda (130.) ja Bangladesh (144.) (*Allikas:* <http://cpi.transparency.org/cpi2012/results/>).

- 37.** Institutsioonilist dialoogi (nagu nt Ugandas ja Tansaania korraldatav) ei ole aga Bangladeshis ega Indoneesias alustatud ning komisjon ei ole ka sellealast ettepanekut teinud. Neis riikides töötavad rahastajad peaksid korrupsioonivastase võitluse valdkonnas omavahelist koordineerimist tugevdama³⁸.
- 38.** Riikide valitsuste valmisolek rahastajate kooskõlastamise ja tööjaotuse oluliseks toetamiseks omab suurt mõju toetuste mõjususele. Neljas külastatud riigis oli olukord vägagi erinev:
- Bangladeshi valitsus osaleb aktiivselt arengupartnerite rühmades ja nende alla kuuluvates töörühmades. Bangladesh oli esimene riik maailmas, kes avaldas Pariisi deklaratsiooni ja Accra tegevuskavaga seoses ühise koostööstrateegia, mis aitas kaasa rahastajate programmide suurema vastastikuse täiendavuse saavutamisele³⁹;
 - Uganda ja Tansaania valitsus osalevad koos arengupartneritega ühistes temaatilistes töörühmades, kuigi osa ministriumidest eelistavad hoida kahepoolseid kontakte, et arengupartnerite erimeelsusi oma huvides kasutada;
 - Indoneesias on vastutus kliimamuutuste valdkonna kooskõlastamise eest jagatud mitme asutuse vahel⁴⁰ ning kooskõlastamise vastusahel jääb rahastajatele ebaselgeks.
- 39.** Ühtne täpne riiklik kliimastrateegia võib tugevdada riikide isevastutust ja hõlbustada rahastajate kooskõlastamist. Bangladesh on hea tava näiteks, Indoneesias on aga kasutusel mitu erinevat strateegiat ja poliitika-suunda. Siiski ei piisa paremate tulemuste tagamiseks ainult strateegiast⁴¹. Kontrollikoda leidis, et kõigis neljas külastatud riigis nõrgendas valitsusesiseste prioriteetide puudumine kliimamuutuse strateegiaid ja tegevuskavasid.

³⁸ Kontrollikoda on mitmel eelmisel korral tähelepanu juhtinud sellele, et komisjon peaks välisabiga seotud korrupsiooniohule suuremat tähelepanu pöörama. Vt nt eriaruanne nr 11/2010 „Üldise eelarvetoetuse komisjonipoolne haldamine AKV, Ladin-Ameerika ja Aasia riikides” ja eriaruanne nr 4/2013 „ELi ja Egiptuse valitsemistavaalane koostöö” (<http://eca.europa.eu>).

³⁹ Ühine koostööstrateegia aga peatati 2011. aastal pärast korrupsioonisüüdistusi, mis olid seotud ühe suure maailmapanga poolt rahastatava programmiga.

⁴⁰ Nt Bappenas (Riiklik Arengu Kavandamise Ministeerium), riiklik kliimamuutuse nõukogu või REDD töökond.

⁴¹ Näiteks: alates 2007. aastast on Indoneesia kliimamuutusega seoses koostanud mitu riiklikku tegevuskava ja plaani, kuid need ei hõlbusta rahastajate kooskõlastamist.

KOMISJON JA LIIKMESRIIGID EI OLE KOKKU LEPPINUD, KUIDAS SUURENDADA PIKAAJALIST KLIIMAMUUTUSEGA SEOTUD RAHASTAMIST

40. Komisjon suurendas oma jõupingutusi pärast Kopenhaageni kokkulepet, et suurendada ELi ja liikmesriikide antava kliimamuutusega seotud rahastamise kogusummat, määraes kindlaks võimalikud innovatiivsed allikad, et täita oma 2020. aastaks võetud kohustus (vt punkt 5 ja 11)⁴²:

- o ELi heitkogustega kauplemise süsteemi raames korraldatud enampakkumistelt laekuvad tulud;
- o süsinikumaksu kehtestamine rahvusvahelisele lennu- ja meretranspordile;
- o uus süsinikdioksiidituru mehhanism;
- o finantssektori maks;
- o kliimamuutusega seotud rahastamisele juurdepääs mitmepoolsete ja muude arengupankade kaudu.

41. Komisjon on koostöös liikmesriikidega teinud vahelduva eduga mitu algatust nimetatud võimalike innovatiivsete rahastamisallikate kasutuselevõtuks (vt **V lisa**), kuid olulisteks probleemideks jäävad:

- a) eeldatakse, et erasektori rahastamisest saab kliimamuutusega seotud rahastamise suurim allikas, mille abil täita Kopenhaageni kokkuleppega võetud kohustused. Puudub aga ülemaailmne kokkulepe selle kohta, millist liiki kulutused kuuluvad erasektori rahastamise alla⁴³. Hoolimata korduvatest nõukogu järeldustest⁴⁴ ja mitmest komisjoni algatusest⁴⁵, ei ole komisjon ja liikmesriigid ühist seisukohta vastu võtnud;
- b) ilma et see piiraks nõukogu kohustust „töötada selle nimel, et määrata kindlaks võimalused kliimamuutusega seotud rahastamise suurendamiseks aastatel 2013–2020“⁴⁶, ei ole komisjon tegevuskava veel esitanud. Samuti ei ole veel kindlaks määratud seda, kui palju raha oleks võimalik kasutada arengumaades ja kui suured peaksid olema liikmesriikide vastavad osamaksud.

⁴² SEK(2010) 409 (lõplik), 1. aprill 2010 ja SEK(2011) 487 (lõplik), 8. aprill 2011.

⁴³ OECD, „Comparing Definitions and Methods to Estimate Mobilised Climate Finance“, mai 2013.

⁴⁴ Vt 3167. majandus- ja rahandusküsimuste nõukogu 15. mai 2012. aasta järeldused või 3198. majandus- ja rahandusküsimuste nõukogu 13. novembri 2012. aasta järeldused.

⁴⁵ 2011. aasta augustis saatis komisjon liikmesriikidele küsimustiku kliimamuutusega seotud rahastamise ja selle rolli määramiseks, kuid vaid alla poole liikmesriikidest (ja EIP) saatsid vastuse. Nõukogus käivad arutelud tööriühmade ja ekspertriühmade tasandil. Hoolimata sellest, et liikmesriikidevahelise erasektori rahastamist puudutavate kogemuste vahetamise tulemusel saavutati mõningast edenemist, ei ole kokkulepet ikka veel sõlmitud.

⁴⁶ 17. mai 2011. aasta 3088. majandus- ja rahandusküsimuste nõukogu pressiteade ja 3115. majandus- ja rahandusküsimuste nõukogu 4. oktoobri 2011. aasta järeldused kliimamuutusega seotud rahastamise kohta.

MÕJUSAT JÄRELEVALVE, ARUANDLUS- JA KONTROLLISÜSTEEMI EI OLE VEEL KEHTESTATUD

- 42.** Mõjus järelevalve, aruandlus- ja kontrolliraamistik võib suurendada avaliku ja erasektori rahaliste vahendite kasutamise mõjusust. Tugevdatud vastutuse, usaldusvärsuse ja läbipaistvuse toel valmiv hea aruandlus on ülimalt oluline rahastajate ja toetust saavate riikide vahelise usalduse loomisel.
- 43.** 2013. aasta juunis jõustunud kasvuhoonegaaside heite seire- ja aruandlusmehhanismile⁴⁷ eelnes sama aasta veebruaris ÜRO kliimamuutuste raamkonventsiooni raames vastu võetud otsus kaks korda aastas aruannete esitamiseks⁴⁸. Võrreldes ÜRO kliimamuutuste raamkonventsiooniga nõutakse kasvuhoonegaaside heite seire- ja aruandlusmehhanismi puhul veel lisaks liikmesriikidelt aruandlust heitkogustega kauplemise süsteemist saadud tulu kasutamisest kliimamuutusega seotud rahastamises ning samuti kogu avaliku sektori (ehk mitte-erasektori) vahendite kohta, mis on suunatud arengumaade kliimamuutusega seotud rahastamisesse.
- 44.** Kuigi ühtsed aruandlusvormid on kehtestatud, puuduvad ühtsed standardid ja määratlused. Seetõttu ei ole uue mehhanismiga ikka veel võimalik tagada andmete piisavat võrreldavust. Eelkõige „uue ja täiendava“ erinevad riiklikud määratlused, nn Rio markerite kohaldamine ning lubaduste ja tegelike maksete vaheline erinevus on lahendamist vajavad probleemid – kõik need võivad mõjutada seda, kui suures ulatuses on rahvusvahelist kliimamuutusega seotud rahastamist ka tegelikkuses võimalik suurendada.

UUS JA TÄIENDAV RAHASTAMINE

- 45.** 2009. aasta Kopenhaageni kokkuleppes rõhutatakse vajadust „uue ja täiendava rahastamise“ järele, kuigi nende sisu ei määratletud. Euroopa Parlament nõudis, et lisaks arenguabile seatud 0,7%-sele ametlikule eesmärgile eraldataks ELi vahendeid ka kohanemis- ja leevendamismeetmeteks⁴⁹. Käesoleva ajani ei ole kehtestatud uue ja täiendava rahastamise ühtset määratlust ning rahastajad (sh eri liikmesriigid) on järginud oma lähenemisi⁵⁰.

⁴⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 525/2013, 21. mai 2013, kasvuhoonegaaside heite seire- ja aruandlusmehhanismi ning kliimamuutust käsitleva muu olulise siseriikliku ja liidu teabe esitamise kohta ning millega tunnistatakse kehtetuks otsus nr 280/2004/EÜ (ELT L 165, 18.6.2013, lk 13).

⁴⁸ <http://unfccc.int/resource/docs/2012/cop18/eng/08a03.pdf>

⁴⁹ Euroopa Parlamendi resolutsioon Durbanis toimuva kliimakonverentsi kohta, P7 TA(2011)0504 (16.11.2011).

⁵⁰ 2011. aasta ELi arenguabi rahastamise aruandekohustust käsitlev aruanne: ELi ja selle liikmesriikide edusamme käsitlev aruanne, lk 44 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2011:0500:FIN:EN:PDF>). Vt ka nt OECD aruanne „Development Perspectives for a Post-2012 Climate Financing Architecture“, lk 8.

46. 2010. aasta juunis esitas komisjon täiendava rahastamise määratluse ühtse lähenemisviisi. Osa liikmesriikidest oli aga selle vastu. 2011. aastal liikmesriikide poolt täidetud komisjoni küsimustik näitas, et kasutati mitut erinevat määratlust. Kontrollikoda võib kinnitada, et nelja uuritud liikmesriigi puhul⁵¹ kasutati uue ja täiendava rahastamise määratlemisel väga erinevaid lähenemisviise (vt *IV lisa*).

47. Osa liikmesriikide esitatud märkimisväärselt suured kiire stardirahastamise osamaksud sisaldavad eelnevalt võetud kohustusi⁵². Osa liikmesriikidest (nt Belgia, Hispaania ja Rootsi) peavad Ülemaailmse Keskkonnafondi rahastamist oma kiire stardirahastamise osaks, teised (nt Prantsusmaa, Soome ja Ühendkuningriik) peavad seda vaid osaliselt selle osaks ning Taani ja Saksamaa ei pea seda kiire stardirahastamise osaks⁵³.

NN RIO MARKERID

48. Kliimamuutus on tavaliselt liidetud abiprogrammidega, milles käsitletakse ka teisi arengueesmärke⁵⁴. Kliimamuutusega seotud programmide määratlemisel on seega lai otsustamisruum: kõige enam aktsepteeritud meetod kliimamuutusega seotud kulutuste jälgimiseks on OECD arenguabikomitee nn Rio markerite meetodika⁵⁵.

49. Kuigi peaaegu kogu ELi kiire stardirahastamise eraldavad liikmesriigid, kes on kohustatud kasutama Rio markereid oma OECD arenguabikomiteele⁵⁶ esitatavates aruannetes, ei ole komisjon ja liikmesriigid kehtestanud ühiseid parameetreid, et kvantifitseerida Rio markereid kasutavate programmide puhul kliimamuutusega seotud rahastamise osa. Seetõttu on komisjonil (kuigi ta kasutab Rio markerite puhul oma klassifikatsiooni) piiratud ülevaade liikmesriikide praktikast, ning tal ei ole seega võimalik teada, kas esitatud andmed on võrreldavad ja kas deklareeritud kogusummad vastavad tegelikele kulutustele.

⁵¹ Itaalia, Prantsusmaa, Saksamaa ja Ühendkuningriik. Kontrollikoda valis need neli liikmesriiki ELi kiire stardirahastamise jaoks eraldatud kõige suuremate summade põhjal.

⁵² Näiteks: ELi kiire stardirahastamise programmide nimekiri sisaldab liikmesriikide osamaksud Puhta Tehnoloogia Fondi, kliimamuutusega kohanemise juhtprojektile ja Ülemaailmsele Keskkonnafondile. Nimetatud fondide haldajate aruanded ei kajasta siiski neid osamaksete suurenemisi.

⁵³ J. Brown, M. Stadelmann, L. Hörnlein, „Fast-start finance to address climate change: what we know at the mid-point“, Overseas Development Institute, 2011.

⁵⁴ Nt põllumajandus, energeetika ja haridus.

⁵⁵ 2007. aastast alates on Rio markerid olnud kohustuslikud OECD arenguabikomitee liikmetele, mis muudabki nad kõige enam aktsepteeritavaks meetodikaks.

⁵⁶ Neliteist liikmesriiki ei ole OECD arenguabikomitee liikmed: Bulgaaria, Tšehhi Vabariik, Eesti, Horvaatia, Küpros, Läti, Leedu, Luksemburg, Ungari, Malta, Poola, Rumeenia, Sloveenia ja Slovakkia.

KOHUSTUSED, LUBADUSED JA MAKSED

- 50.** Kopenhaageni kokkuleppes ei täpsustatud, mida rahastajate kohustus leida kliimamuutusega seotud rahastamist peab tegelikult tähendama. Selle tagajärjel on rahastajad (sh liikmesriigid) oma kiire stardirahastamise summasid esitanud pigem lubaduste (eraldiste), mitte tegelike maksete alusel (väljamaksed). See probleem ei piirdu ELiga⁵⁷. Paljud mitmepoolsed fondid, mille kaudu komisjon ja liikmesriigid edastavad kliimamuutusega seotud rahastamist, ei koosta väljamaksete kohta järjepidevalt aruandlust. 2013. aasta mais märkis OECD, et on ebakindlus seoses sellega, mida mõiste „hankima” peaks rahvusvahelises kliimamuutusega seotud rahastamise kontekstis tähendama ning kuidas see võib mõjutada usaldust ja läbipaistvust⁵⁸.
- 51.** Kontrollikoja analüüs näitas, et 2013. aasta keskpaigas oli komisjon võtnud kohustusi hinnanguliselt 155 miljoni euro eest ja teinud väljamakseid 38 miljoni euro eest.

EI OLE SELGE, KUI SUURES ULATUSES ON KIIRE STARDIRAHASTAMISE KOHUSTUS TÄIDETUD

- 52.** EL ja selle liikmesriigid koostasid UNFCCC-d iga-aastaselt aruanded kiire stardirahastamise algatuse kolmel aastal tehtud osamaksete kohta. Komisjon kogus andmeid, mis hõlmasid komisjoni ja liikmesriikide osamakseid. Nõukogu võttis kõik aruanded vastu ning ELi eesistujariik ja komisjon saatsid need ühiselt UNFCCC-le.
- 53.** UNFCCC-le 29. mail 2013 saadetud lõpparuandes⁵⁹ märgitakse, et perioodil 2010–2012 kogusid EL ja selle liikmesriigid 7,34 miljardit eurot. See ületab üldist 7,2 miljardi euro suurust kohustust, mis võeti aastal 2009 (vt **joonis 3**). Nõukogu järeldas, et üldine kohustus sai täidetud.

⁵⁷ Perioodil 2003–2011 oli ülemaailmsete kliimafondide raames kogu maailmas kliimamuutusega seotud rahastamise kohustuste, heakskiidetud summade ja väljamakstud summade kogumahud vastavalt 30,88 miljardit USA dollarit, 9,34 miljardit USA dollarit ja 1,92 miljardit USA dollarit. *Allikas:* „The Atlas of Climate Change”, Dow ja Downing, 2011. Arv näitajad pärinevad veebilehelt www.ClimateFundsUpdate.org

⁵⁸ „Selguse puudumine seoses kliimamuutusega seotud rahastamiseks vahendite kogumise, ning hindamis-, aruandlus- ja kontrollimisjuhiste sisuga omab UNFCCC kontekstis olulist poliitilist mõju, kuna seda selgust vajatakse usalduse loomisel ja läbipaistvuse tagamisel ning samuti vastastikuse vastutuse täiustamisel”. OECD eksperdirühma aruanne kliimamuutuse kohta nr 2013(2), mai 2013.

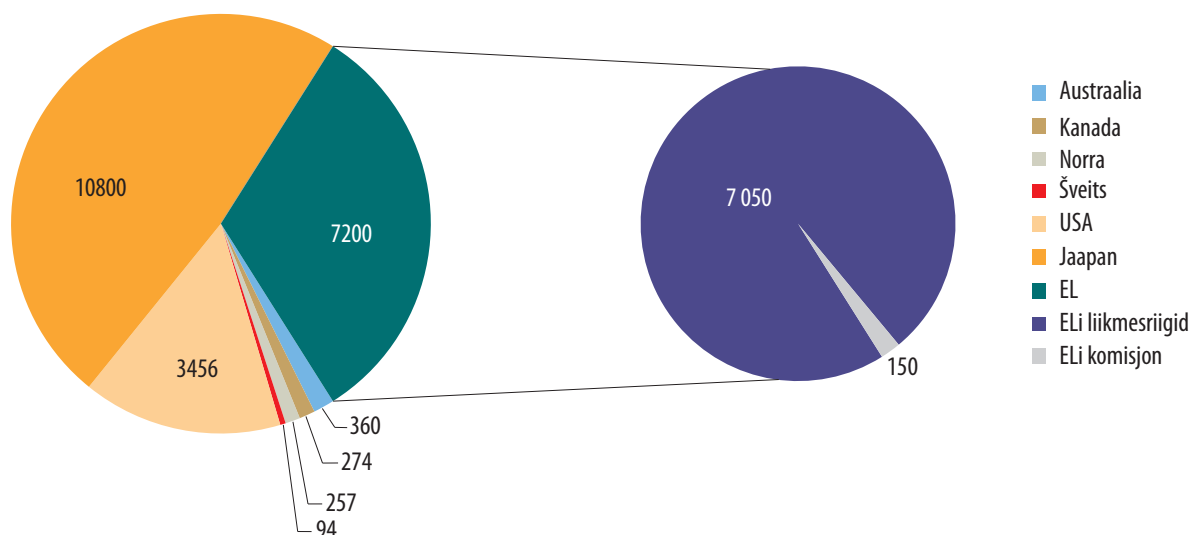
⁵⁹ Iga aruanne põhineb kokkuvõtlikel andmetel, mille lisa sisaldab komisjoni ja liikmesriikide toetatavate individuaalsete meetmete üksikasjalikku loetelu („sekkumiste loetelu”). See sekkumiste loetelu ei sisalda aga individuaalsete meetmete kogusummat. (http://ec.europa.eu/clima/policies/finance/international/faststart/documentation_en.htm)

- 54.** Kontrollikoja analüüs näitas, et deklareeritud 7,34 miljardi euro suurune summa ei vastanud sekkumiste loetelus esitatud arvandmetele⁵⁹. Kontrollikoja hinnangul oli sekkumiste kogusumma ligikaudu 5,48 miljardit eurot, millest tulenevalt oli erinevuseks 1,86 miljardit eurot (25% deklareeritud kogusummast). Komisjon ei kontrollinud liikmesriikide deklareeritud summade täpsust ega ole suuteline erinevusi selgitama.
- 55.** Võttes arvesse neid erinevusi ning kliimamuutusega seotud rahastamise puhul ühtsete määratluste ja meetodite puudumist, jääb ebaselgeks, kui suures ulatuses EL ja selle liikmesriigid täitsid kiire stardirahastamise kohustuse.

JOONIS 3

KIIRE STARDIRAHASTAMISE KOHUSTUSED RAHASTAJATE KAUPA

(miljonites eurodes¹⁾)



¹⁾ Arenenud riikide kohustuste summa oli 31,2 miljardit USA dollarit. Summa eurodeks arvutamisel rakendati sama vahetuskurssi, mida EL ja selle liikmesriigid kasutasid oma 10 miljardi USA dollari suuruse kohustuse 7,2 miljardiks euroks ümberarvutamiseks.

Allikas: http://climateanalytics.org/sites/default/files/attachments/news/20101005_FastStartFinance_update.pdf

KOMISJON JA LIIKMESRIIGID EI TOIMINUD ÜHISELT, ET VÄHENDADA KLIIMAFONDIDE KILLUSTATUST

- 56.** Viimastel aastatel on kogu maailmas loodud arvukalt kliimamuutusega seotud fonde. Rahastamismehhanismide rohkuse tõttu on tekkinud äärmiselt killustatud süsteem, mis tekitab kooskõlastamise, isevastutuse ja vastutusega seoses olulisi probleeme.
- 57.** ÜRO Arenguprogrammi hinnangul on loodud üle 50 rahvusvahelise avaliku sektori fondi, 45 CO₂-turgu ning 6000 kliimamuutusega seotud rahastamist pakkuvat erakapitali investeerimisfondi⁶⁰, millest igaühel on oma juhtimisstruktuur. Nagu Maailmapank märgib, ähvardab sellist laadi killustatus vähendada kliimamuutusega seotud rahastamise üldist mõjusust⁶¹. Pariisi deklaratsioonis sätestatakse⁶², et rahastajad peavad kattumise vältimiseks ja tehingukulude vähendamiseks üritama rakendada ühtseid ja lihtsustatud menetlusi. Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon (OECD) on hoiatanud, et mitmepoolsete fondide vastavate ülesannete selgem määratlus, parem kooskõlastamine või osa fondide konsolideerimine võiks olla asjakohane⁶³.
- 58.** Komisjon ja liikmesriigid kasutavad kliimamuutusega seotud rahastamise jagamisel nii kahe- kui ka mitmepoolseid kanaleid. 2010. aastal kasutasid nad vähemalt 22 mitmepoolset kanalit⁶⁴.
- 59.** Komisjon ei seadnud oma programmide koostamisel prioriteediks kliimafondide killustatuse vähendamist. Komisjon ei arutanud seda küsimust ka liikmesriikidega.
- 60.** Komisjon tegi ettepaneku luua ülemaailmne kliimamuutuste liit, mis oleks „ELi vastus kliimamuutuse arengumootmele“⁶⁵. Nõukogu kinnitas selle ettepaneku 2007. aasta novembris, kuigi märkis, et juba olemasolevaid mehhanisme tuleks optimaalselt ELi ja ülemaailmsel tasandil kasutada ning rõhutas, et ülemaailmne kliimamuutuste liit täiendab ja toetab käimasolevaid raamistikke ja protsesse⁶⁶. Ainult viis liikmesriiki on andnud (enamasti tagasihoidliku) panuse ülemaailmsesse kliimamuutuste liitu⁶⁷ ning hoolimata pingutustest suurema osalemise julgustamiseks, ei ole komisjonil õnnestunud oma juhtalgatusele ELi suuremat toetust saada.

⁶⁰ UNDP, „Blending Climate Finance through National Climate Funds“, 2011, lk 6. Mitmepoolsete fondide analüüsiks vt OECD, „Development Perspectives for a Post-2010 Climate Financing Architecture“, (<http://www.oecd.org/dataoecd/47/52/47115936.pdf>).

⁶¹ Maailmapank, „Maailma Arenguaruanne 2010: Areng ja kliimamuutus“, 2009.

⁶² OECD, abi tõhusust käsitlev Pariisi deklaratsioon, 2005, lk 6.

⁶³ OECD, „Development Perspectives for a Post-2012 Climate Financing Architecture“, 2011, lk 23.

⁶⁴ „EU Fast start finance Report for Cancún“, nõukogu dokument nr 15889/10.

⁶⁵ Euroopa Komisjon (2008): Komisjoni talituste töödokument: „Implementation Framework of the Global Climate Change Alliance“, lk 4.

⁶⁶ Vt üldasjade ja välissuhete nõukogu 20. novembri 2007. aasta järeldused (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st15/st15103.en07.pdf>).

⁶⁷ Ülemaailmne kliimamuutuste liit saab osamakseid ELi eelarvest (166 miljonit eurot), EAFist (40 miljonit eurot) ja liikmesriikidelt: Iirimaa (31 miljonit eurot), Rootsi (5,1 miljonit eurot), Eesti (0,8 miljonit eurot), Küpros (0,6 miljonit eurot) ja Tšehhi Vabariik (0,2 miljonit eurot).

- 61.** Ülemaailmset kliimamuutuste liitu ei ole integreeritud ei liikmesriikide tegevusse ega ka komisjoni programmitöösse. Komisjonil on olnud raskusi, et veenda liikmesriike oma algatusest saadavas lisandväärtuses. Asjaolu, et liikmesriigid ei ole olnud järjepidevad ülemaailmse kliimamuutuste liidu algatamist puudutava komisjoni ettepaneku kinnitamisel ning on samaaegselt olnud tõrksad seda algatust aktiivselt toetama, on samuti põhjustanud olulise lõhe ülemaailmse kliimamuutuste liidu algsete eesmärkide ja tegelike saavutuste vahel.
- 62.** Ülemaailmse kliimamuutuste liidu loomine aastatel 2007-2008 toimus enne mõlemat 2009. aastal komisjoni poolt kliimamuutuste ja arengu kohta tehtud järeltööd, mille kohaselt ei tohi kohandamiseks luua täiendavaid vertikaalseid fonde, ning enne 2010. aastal 16. osaliste konverentsil Cancúnis allkirjastatud Rohelise Kliimafondi loomise kokkulepet. Komisjon ei kavatsenud aga nende arengute valguses ülemaailmse kliimamuutuste liidu vajalikkust uuesti hinnata. Liikmesriigid on samuti olnud tõrksad oma riiklikke kliimafonde ühendama või sulgema või proovima saavutada nendevahelist suuremat sünergiat, et vähendada arengumaade tehingukuluseid ja halduskoormat.
- 63.** Roheline Kliimafond loodi eesmärgiga aidata saavutada Kopenhaageni kokkuleppe eesmärke, suurendades rahvusvahelist kliimamuutustega seotud rahastamist 100 miljardi USA dollarini aastas aastaks 2020. Rohelise Kliimafondi käivitamist valmistas ette üleminekukomitee. Osa liikmesriikidest tegi ühised osamaksed (nt Taani ja Madalmaad); komisjon ja teised liikmesriigid tegid eraldi osamakseid (nt Saksamaa ja Ühendkuningriik). EL ja liikmesriigid ei tegutsenud ühiselt.
- 64.** Rohelise Kliimafondi juhatus vastutab rahastamisotsuste, sh toetuste väljamaksmise eest. Kui 2012. aasta mais nimetati arenenud riikide esindajaid juhatusse, siis kaheteistkümnest kohast seitse anti ELi liikmesriikidele. Kuigi nõukogu väljendas toetust anda üks koht komisjonile kui ELi esindajale⁶⁸, ei olnud liikmesriigid seda nõus praktikas tegema⁶⁹. Komisjon on ELi peamine läbirääkija osaliste konverentsidel ning asutamislepingu ja Euroopa arengukonsensuse kohaselt kooskõlastamise edendaja, kuid ei osale kõige suurema kliimamuutust käsitleva fondi juhtimises.

⁶⁸ 3167. nõukogu istung, majandus- ja rahandusküsimused, 15. mai 2012.

⁶⁹ Vene Föderatsioon ja Ameerika Ühendriigid olid ELile kohe andmise vastu, väites, et see tähendaks mõningate riikide puhul kahekordset esindatust.

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

- 65.** Kontrollikoda järeltab, et komisjon on ELi eelarvest ja EAFist makstavaid kliimamuutusega seotud kulutusi hästi hallanud. Selleks, et EL saaks oma rahvusvahelise mõju maksimeerida, oleks siiski vaja arengumaadele antava kliimamuutusega seotud rahastamise puhul komisjoni ja liikmesriikide vahelist kooskõlastamist oluliselt parandada.
- 66.** ELi eelarvest ja Euroopa Arengufondist makstavaid kliimamuutusega seotud toetusi on komisjon hästi hallanud. Vastavalt poliitilistele kohustustele on komisjon alates 2007. aastast pidevalt suurendanud kliimamuutusega seotud rahastamist ning plaanib seda oluliselt suurendada perioodil 2014–2020 (vt punktid 18–20). Komisjon keskendus asjakohastele prioriteetidele ja koostas oma programmid iga partnerriigi olusid arvesse võttes (vt punktid 21–25).
- 67.** Kliimamuutusega seotud kulutuste puhul on komisjoni ja liikmesriikide vahel tehtav kooskõlastamine ebapiisav. Komisjon ei ole mõnes valdkonnas oma juhtimisoskust piisavalt kasutanud ja liikmesriigid ei ole mõningatele komisjoni algatustele piisavalt tagasisidet andnud. Hoolimata komisjoni ja liikmesriikide vahel uuritud perioodil toimunud mõningasest kooskõlastamise paranemisest, tuleb teha veel olulisi jõupingutusi, tagamaks, et ELi ja liikmesriikide riiklikud programmid oleksid vastastikku täiendavad ning et vältida korruptsiooni ja võidelda selle vastu (vt punktid 28–39). Mitme põhiprobleemi puhul ei ole saavutatud ühist seisukohta ega leitud ühiseid tavaid. Ei ole saavutatud kokkulepet, kuidas täita kliimamuutusega seotud rahastamise 2020. aastaks suurendamiseks võetud kohustusi: puuduvad „uue ja täiendava“ kliimamuutusega seotud rahastamise ning „erasektori rahastamise“ määratlused ning nn Rio markereid ei rakendata kliimamuutusega seotud programmide määratlemisel ühtlaselt (vt punktid 40 ja 41).
- 68.** Võetud finantskohustuste täitmise järgimiseks ei ole veel kehtestatud ranget järelevalvet, aruandlus- ja kontrollisüsteemi, mis annaks täielikku ja usaldusväärset teavet komisjoni ja liikmesriikide kliimamuutusega seotud kulutuste kohta (vt punktid 42–51), samuti jääb ebaselgeks, kui suures osas on kiire stardirahastamise kohustus täidetud (vt punktid 52–55). Kliimafondide paljusust ei ole üritatud vähendada, mis võib põhjustada ebatõhusust, ebapiisavat vastutust ning abi killustatust (vt punktid 56–64).

69. Kontrollikoda annab järgmised soovitused:

1. SOOVITUS

Komisjon peaks esitama nõukogule tegevuskava, kuidas suurendada kliimamuutusega seotud rahastamist, et täita Kopenhaageni kokkuleppega võetud kohustused aastaks 2020, sh esitama erasektori rahastamise määratluse.

2. SOOVITUS

ELi kliimamuutusega seotud rahastamise läbipaistvuse ja aruandekohustuse parandamiseks peaksid komisjon ja liikmesriigid seiremehhanismi määruse raamistikus kehtestama ühtsed järelevalve, aruandlus- ja kontrollistandardid, pöörates eelkõige tähelepanu uue ja täiendava rahastamise määratlemisele, nn Rio markerite kasutamisele ja kliimamuutusega seotud rahastamise väljamaksetega seotud aruandlusele

3. SOOVITUS

Komisjon ja Euroopa välisteenistus peaksid koostama aruandlust selle kohta, kuidas on täidetud arenguabi valdkonnas eesmärk suunata 20% ELi ja EAFide perioodi 2014–2020 eelarvest kliimamuutusega seotud meetmete rahastamiseks, täpsustades võetud kohustusi ja tehtud väljamakseid.

4. SOOVITUS

Komisjon peaks tellima ülemaailmse kliimamuutuse liidu kohta sõltumatu hindamise, sh uurima, miks enamik ELi liikmesriikidest ei soovinud seda kaasrahastada.

5. SOOVITUS

Komisjon ja liikmesriigid peaksid suurendama koostööd, et rakendada kliimamuutusega seotud rahastamise valdkonnas ELi tegevusjuhend vastastikuse täiendavuse ja tööjaotuse kohta arengupoliitikas, pöörates erilist tähelepanu teabe vahetamisele liikmesriikide eraldiste kohta, ühisele programmitööle ning kliimamuutusega seotud rahastamise puhul korruptsiooni ennetamisele ja selle vastu võitlemisele.

III auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Karel PINXTEN, võttis käesoleva aruande vastu 10. detsembri 2013. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel



president

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

KÕIGE VÄHEM ARENENUD RIIGID, ARENGUMAADE HULKA KUULUVAD VÄIKESED SAARERIIGID JA AAFRIKA



¹ Ainult ÜRO liikmed.

Allikad: <http://www.un.org/special-rep/ohrls/ohrls/allcountries-regions.pdf>
http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_sovereign_states_and_dependent_territories_in_Africa

EuropeAidi KLIIMAMUUTUSEGA SEOTUD RAHASTAMINE AJAVAHEMIKUS 2003–2012

Komisjon annab kliimamuutusega seotud rahastamist välisabi kontekstis järgmiste põhiallikate kaudu:

- Euroopa Arengufond (EAF), mis on peamiseks koostöovahendiks Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani riikide ning ülemeremaade ja territooriumide vahel;
- arengukoostöö rahastamisvahend, mis hõlmab Ladina-Ameerikat, Aasiat ja Kesk-Aasiat, Lähis-Ida ja Lõuna-Aafrika Vabariiki ning samuti temaatilisi programme;
- Euroopa naabus- ja partnerlusinstrument¹, mis hõlmab Euroopa naabuspoliitikas osalevaid riike² ja Venemaad;
- humanitaarabi andmine pärast loodusõnnetusi, nagu üleujutused Pakistanis ja India ookeani tsunami.

Perioodil 2003–2012 oli EuropeAidi hallatava välisabi raames antava kliimamuutusega seotud rahastamise puhul võetud finantskohustuste summa hinnanguliselt 4,650 miljardit eurot. Selle summa üksikasjalikum jaotus on esitatud allolevates **tabelites**.

TABEL 1. EuropeAidi KLIIMAMUUTUSEGA SEOTUD RAHASTAMINE RAHASTAMISVAHENDITE KAUPA PERIOODIL 2003–2012

(miljonites eurodes)

Aasta	Arengukoostöö rahastamisvahend	Euroopa naabuspoliitika ja partnerluse rahastamisvahend	EAF	Kokku
2003	82	5	33	120
2004	247	27	26	300
2005	118	5	74	196
2006	147	20	94	261
2007	125	162	205	492
2008	283	63	56	402
2009	269	39	436	745
2010	267	163	245	675
2011	337	123	166	626
2012	341	258	234	833
Kokku	2216	864	1570	4650

Märkus: Üksikute summade liitmisel ei pruugi ümardamise tõttu kogusummat kokku saada.

¹ Alates 2014. aastast muudetakse see Euroopa naabuspoliitika rahastamisvahendiks.

² Alžeeria, Armeenia, Aserbaidžaan, Valgevene, Gruusia, Egiptus, Iisrael, Jordaania, Liibanon, Liibüa, Moldova, Maroko, okupeeritud Palestiina territooriumid, Süüria, Tuneesia ja Ukraina.

TABEL 2. EuropeAidi KLIIMAMUUTUSEGA SEOTUD RAHASTAMISE JAOTUS GEOGRAAFILISTE PIIRKONDADE KAUPA

(miljonites eurodes)

Aasta	Aafrika	Aasia	Ladina-Ameerika	Kariibi mere riigid	Ida-Euroopa ja Venemaa	Vahemeri riigid ja Lähis-Ida	Okeania ja Vaikse ookeani riigid	Mitmed piirkonda hõlmavad	Kokku
2003	22	22	31	17	5	-	4	19	120
2004	24	82	152	3	4	22	7	6	300
2005	88	41	27	1	5	-	15	20	196
2006	103	25	67	10	15	7	6	28	261
2007	118	18	14	62	101	86	19	74	492
2008	98	85	13	0	114	41	3	47	402
2009	117	55	45	32	1	48	27	419	745
2010	204	104	32	9	45	126	32	123	675
2011	186	101	28	28	72	47	4	160	626
2012	236	100	96	26	98	160	27	90	833
Kokku	1197	633	504	189	460	537	145	986	4650

TABEL 3. KOHANEMISELE JA LEEVENDAMISELE ARENGUMAADES EuropeAidi POOLT ANTAVA KLIIMAMUUTUSEGA SEOTUD RAHASTAMISE HINNANGULINE JAGUNEMINE

(miljonites eurodes)

Aasta	Kohanemine		Leevendamine		Kokku ¹
	summa	%	summa	%	summa
2003	68	41%	100	59%	120
2004	205	41%	289	59%	300
2005	117	42%	160	58%	196
2006	117	33%	233	67%	261
2007	279	39%	433	61%	492
2008	103	21%	388	79%	402
2009	269	31%	588	69%	745
2010	424	54%	366	46%	675
2011	401	45%	490	55%	626
2012	621	50%	618	50%	833
Kokku	2603	42%	3664	58%	4650

¹ Osa sekkumistest kvalifitseerub nii kohanemiseks kui leevendamiseks. Sel põhjusel ei moodusta kahe veeru summa kogusummat.

Märkus: Üksikute summade liitmisel ei pruugi ümardamise tõttu kogusummat kokku saada.

Allikas: EuropeAidi andmebaas.

TABEL 4. KÕIGE VÄHEM ARENENUD RIIKIDE, ARENGUMAADE HULKA KUULUVATE VÄIKESTE SAARERIIKIDE JA AAFRIKA RIIKIDE OSAKAAL RIIGIPÕHISTELE PROGRAMMIDELE ANTAVAS EuropeAidi KLIIMAMUUTUSEGA SEOTUD RAHASTAMISES

(miljonites eurodes)

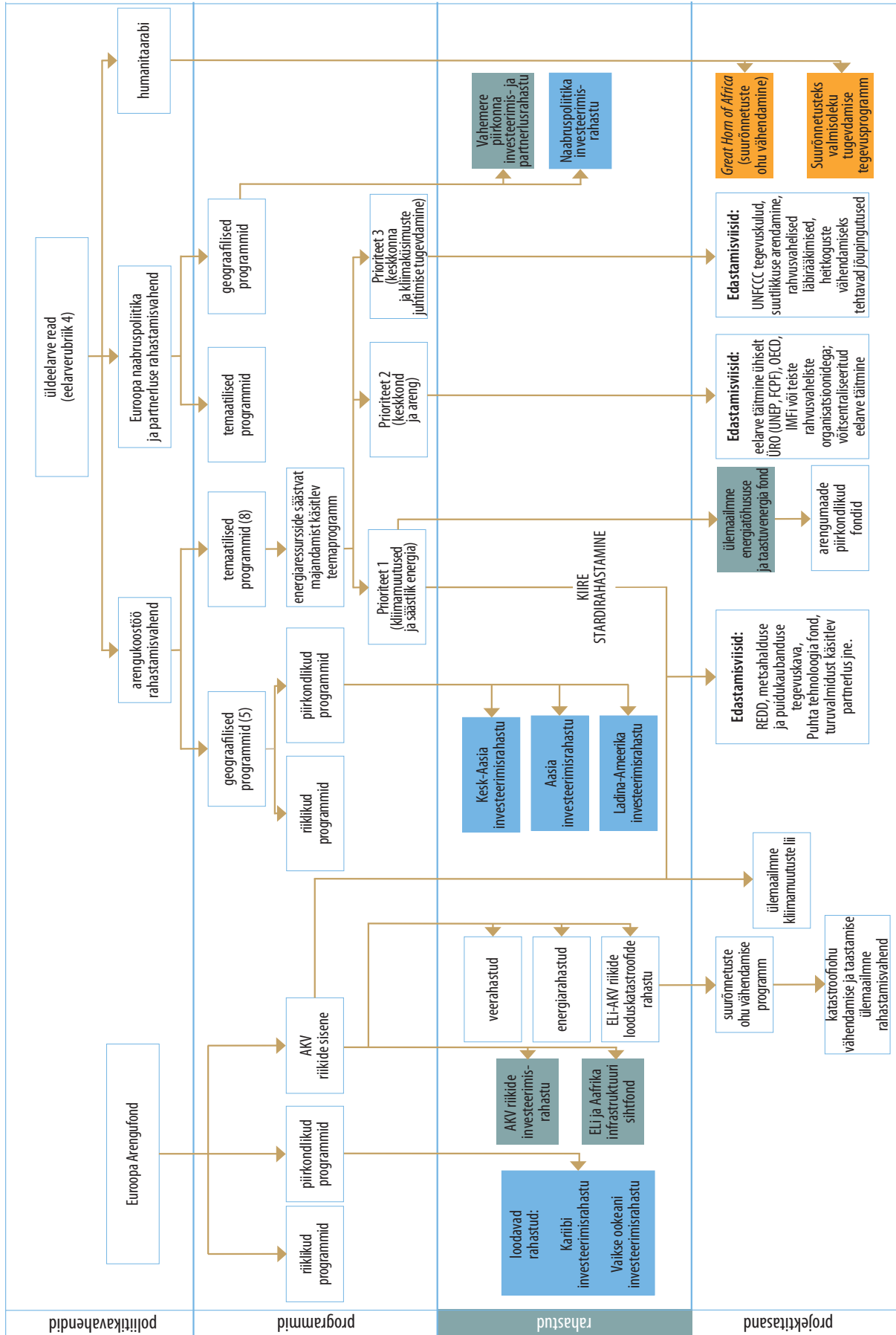
Aasta	Kohanemine kokku					Kliimamuutusega seotud rahastamine kokku				
	Kõige vähem arenenud riigid, arengumaade hulka kuuluvad väikesed saareriigid ja Aafrika riigid		Muud riigid		Kokku	Kõige vähem arenenud riigid, arengumaade hulka kuuluvad väikesed saareriigid ja Aafrika riigid		Muud riigid		Kokku ¹
	summa	%	summa	%	summa	summa	%	summa	%	summa
2003	15	38%	24	62%	39	24	32%	51	68%	75
2004	13	7%	175	93%	188	27	10%	235	90%	262
2005	50	78%	14	22%	64	64	71%	26	29%	90
2006	40	56%	32	44%	72	66	52%	62	48%	128
2007	69	67%	34	33%	104	160	65%	87	35%	247
2008	41	60%	28	40%	69	97	33%	195	67%	291
2009	93	93%	6	7%	99	179	87%	26	13%	206
2010	142	58%	105	42%	248	148	40%	225	60%	373
2011	87	67%	42	33%	129	127	57%	94	43%	221
2012	149	69%	68	31%	217	162	56%	125	44%	287
Kokku	701	57%	529	43%	1230	1054	48%	1125	52%	2179

¹ Osa sekkumistest kvalifitseerub nii kohanemiseks kui ka leevendamiseks. Sel põhjusel ei moodusta kahe veeru summa kogusummat.

Märkus: Üksikute summade liitmisel ei pruugi ümardamise tõttu kogusummat kokku saada.

Allikas: EuropeAidi andmebaas.

2007–2013 ELI POOLT ARENGUMAARAHASTAMISEGA SEOTUD RAHASTAMINE



humanitaarabi peadirektoraadi hallatav programm

EIP hallatavad segarahastamisvahendid

Euroopa Ühenduste hallatavad segarahastamisvahendid

AUDITI METOODIKA JA TÕENDUSMATERJALI KOGUMINE

Auditi lähenemisviisist annab ülevaate allpool toodud skeem.

ETTEVALMISTAV UURING

1. Enne auditi läbiviimist tehti ettevalmistav uuring, et määrata kindlaks ELi kliimamuutusega seotud rahastamisega seotud peamised riskitegurid. Nimetatud uurimistöö põhines dokumentide kontrollil ja intervjuudel, mis peeti kliimamuutusega seotud rahastamise peamistesse valdkondadesse kaasatud komisjoni, Euroopa välisteenistuse, vabaühenduste ja nõukogu sekretariaadi töötajatega.

INTERVJUUD

2. Audiitorid korraldasid intervjuud haldus- ja/või finantsüksuste juhatajatega ning 17 osakonna kontaktametnikuga ning kuue vabaühenduse tippjuhtidega. Komisjoni osakonnad valiti välja vastavalt nende konkreetsetele ülesannetele auditeerimisvaldkonnas, kuid vabaühendused valiti eesmärgiga saada asutuseväline seisukoht teistelt kliimamuutusega seotud rahastamisest väljaspool tegutsetelt.

- o **Komisjonist valiti järgmised osakonnad:**

- o **Arengu ja koostöö peadirektoraat¹**

- o C-direktoraat – säästev majanduskasv ja areng

- o **Kliimameetmete peadirektoraat**

- o A-direktoraat – rahvusvaheline ja kliimastrateegia

- o B-direktoraat – Euroopa ja rahvusvahelised CO₂-turud

- o C-direktoraat – kliimamuutusega kohanemine ja vähese CO₂-heitega tehnoloogia levitamine

- o **Humanitaarabi ja kodanikukaitse peadirektoraat**

- o A-direktoraadi 4. üksus – konkreetsete temaatiliste tegevussuunade

- o B-direktoraadi 5. üksus – Aasia, Lääne-Ameerika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani riigid

- o C-direktoraadi 2. üksus – eelarve, välisaudit, informaatika

- o **Majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraat**

- o Majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraadi D-direktoraadi 4. üksus – globaliseerumine, kaubandus, areng

¹ Tuntakse ka EuropeAid'i nime all.

- o **Euroopa välisestusest valiti järgmised osakonnad:**

Asia ja Vaikse ookeani riikide horisontaalküsimusi haldav direktoraat I
 Hiinat, Hongkongi, Macaod, Taiwani ja Mongooliat haldav direktoraat I.B.1
 Mercosuri riike haldav direktoraat V.A.4
 Ülemaailmseid küsimusi ja terrorismivastast võitlust haldav direktoraat VI.B1
 Finants- ja tugiteenuseid haldav direktoraat A

- o **Euroopa Investeerimispannast valiti järgmised osakonnad:**

Keskkonna, kliima ja sotsiaalküsimuste projektide juhtimise osakond
 ELi-väliste ja kandidaatriikidega tegelev direktoraat
 Finantskontrolli direktoraat

- o **Nõukogu sekretariaadist valiti järgmised osakonnad:**

E-direktoraadi üksus 1B – kliimamuutus, kooskõlastamine ja horisontaalküsimused

- o **Vabähendustest valiti:**

Oxfam International (Brüssel) ja Oxfami kontorid Bangladeshis ja Ugandas
 CAN Europe ja CAN Tanzania (Tanzania Civil Society Forum on Climate Change and Climate
 Action Network)
 Maailma Looduse Fond (Brüsseli kontor)
 Concern Worldwide (Bangladesh)
 Shushilan (Bangladesh)
 Maailma agrometsanduse keskus (Indoneesia)

KÜSIMUSTIK

3. Neljale ELi liikmesriigile saadeti kirjalik küsimustik, et saada teavet ja nende arvamusi.

4. Dokumentide kontrolliks valiti 16 riiki ja kaks piirkonda. Valikukriteeriumid olid järgmised:
 - o kooskõlastamine: riigid, kus on piisavalt rahastajaid, et hinnata nendevahelist tööjaotust;
 - o kliimamuutusega seotud rahastamise suurus: riigid, mis on komisjonilt alates 2002. aastast saanud olulisel määral kliimamuutusega seotud rahastamist;
 - o arengualased eripärad ja vastuvõtlikkus kliimamuutusele: erinevates olukordades riigid, nt kõige vähem arenenud riigid, arengumaade hulka kuuluvad väikesed saareriigid, nn BRICS-riigid² ning riik, mis saab hoolimata suhteliselt kõrgeast kohast inimarengu indeksi tabelis olulisel määral kliimamuutusega seotud rahastamist;
 - o geograafiline jaotus: erinevates geograafilistes piirkondades paiknevad riigid: Aafrika, Aasia ja Vaikse ookeani riigid, Ladina-Ameerika ja Euroopa naabrus.
5. Valitud riikideks olid: Bangladesh, Boliivia, Brasiilia, Etioopia, Guyana, Hiina, Indoneesia, Kesk-Aafrika Vabariik, Mali, Maroko, Mauritius, Nicaragua, Tansaania, Uganda, Ukraina ja Vanuatu.
6. Ida-Aafrika ja Aasia valiti analüüsitavaateks piirkondadeks, kuna nad saavad komisjonilt kõige rohkem kliimamuutusega seotud rahastamist.

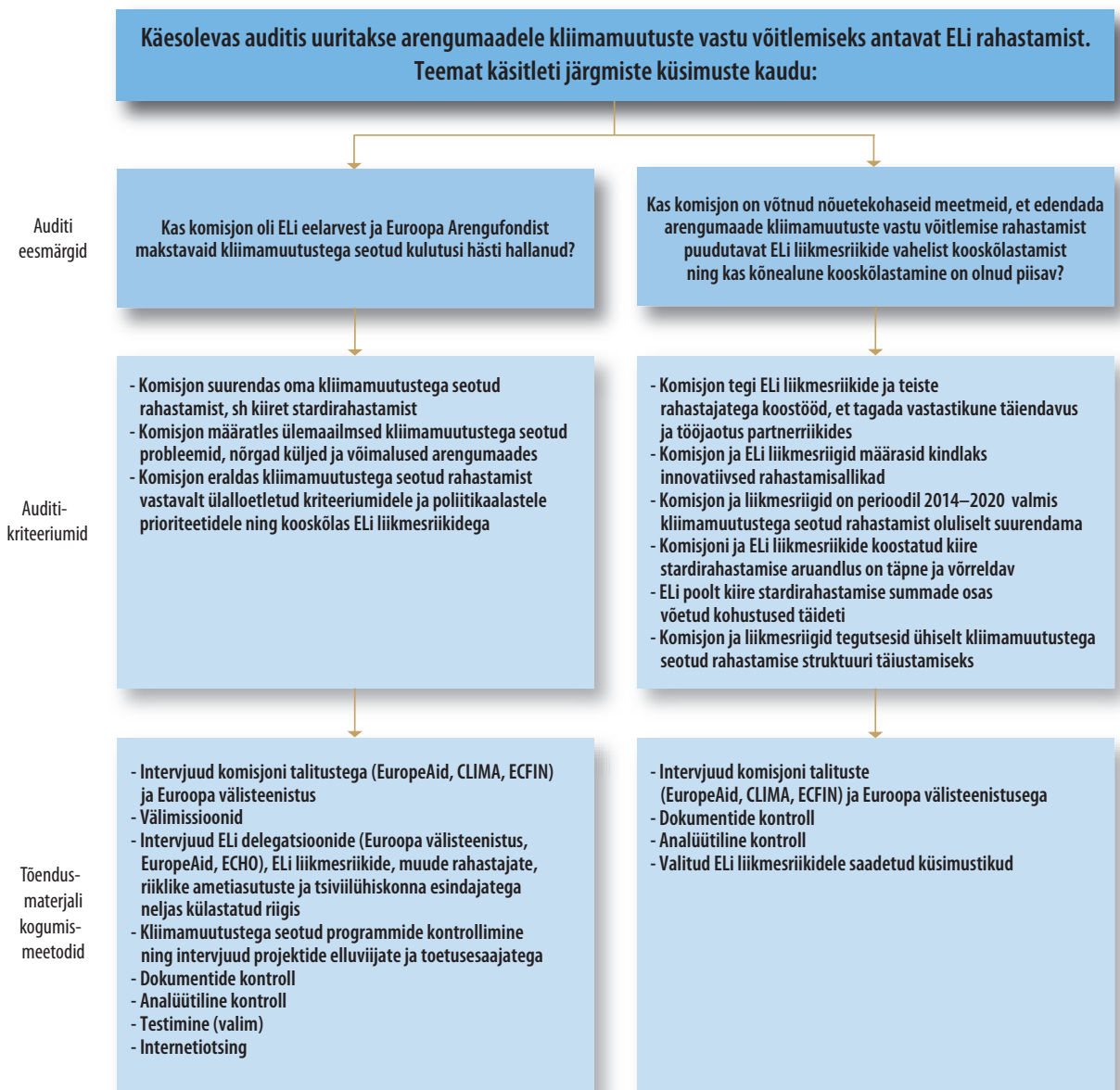
VALIMI MOODUSTAMINE

7. Selleks, et kontrollida komisjoni kiire stardirahastamise kohustuse kohaselt tehtavat nn Rio markerite kohaldamist, analüüsiti kümnest programmist (kokku on neid 19) koosnevat valimit.
8. Komisjoni valitud kümme rahastamise edastamiskanalit testiti 20st kliimamuutusega seotud programmist (sh kahepoolsed ja mitmepoolsed edastamiskanaliid) koosneva juhuvalimi põhjal.

² Brasiilia, Venemaa, India, Hiina, Lõuna-Aafrika.

NELJA PARTNERRIIGI KÜLASTAMINE

9. 16st riigist neli (Bangladesh, Indoneesia, Tansaania ja Uganda) valiti külastusteks välja suurte rahastamissummade ning kliimamuutusega seotud erinevate mõjude ja vajaduste põhjal.
10. Külastuste ajal (13.–25. jaanuar 2013) korraldas auditirühm intervjuusid ELi delegatsiooni töötajate, asjaomaste riiklike ametiasutuste esindajate, peamiste ELi ja ELi-väliste arengupartnerite ning vabaühenduste ja tsiviilühiskonna esindajatega. Kohapeal külastati valitud programme.



KOMISJONI MÄÄRATLETUD PÕHILISED VÕIMALIKUD TULUALLIKAD KLIIMAMUUTUSEGA SEOTUD RAHASTAMISE SUURENDAMISEKS

Sissetulekuallikas	Kirjeldus	Edenemine	Hinnanguline tulu aastas
ELi heitkogustega kauplemise süsteemi raames korraldatud enam-pakkumistelt laekuvad tulud	<ul style="list-style-type: none"> – ELi heitkogustega kauplemise süsteem on tänapäeval üks kõige arenenum turupõhistest süsteemidest¹ ning kõige suurem kergesti kvantifitseeritav allikas, mis CO₂ heidete maksustamisest on saadud. – ELi heitkogustega kauplemise süsteem käivitati 2005. aastal ning 1. jaanuaril 2013 käivitus selle III faas, milles oksjonid muutuvad CO₂ kvootide jaotamise standardmeetodiks. – Süsteemi mõte on müüa aastaks 2020 igal aastal peaaegu miljard Euroopa Liidu saastekvooti ning tuua seeläbi liikmesriikidele tulu. – Lennunduse saastekvootide enampakkumise tulud on kaasatud ELi heitkogustega kauplemise süsteemi alates 1. jaanuarist 2012 (vt allpool). 	<p>ELi heitkogustega kauplemise süsteemi kolmas faas algas 1. jaanuaril 2013. Selles faasis peavad liikmesriigid eraldama vähemalt 50% saastekvootide enampakkumise tuludest kliimamuutusega seotud eesmärkide täitmiseks, sh arengumaades.</p> <p>Komisjoni hinnangute kohaselt oleks sellest allikast võimalik saada 20 miljardit eurot aastas. Õiget ja usaldusväärset hinnangut ei ole aga võimalik anda, arvestades sekumise uut iseloomu, süsinikuhindade hiljutist langust ja seda, et Euroopa Parlament lükkas tagasi komisjoni ettepaneku hinnataseme stabiliseerimiseks. Kuna nimetatud tulu kasutus sõltub liikmesriikidest, ei teata, kui suur osa sellest eraldatakse arengumaadele pikaajaliseks kliimamuutusega seotud rahastamiseks.</p>	20–30 miljardit eurot
Süsinikumaksu kehtestamine rahvusvahelisele mere- ja lennutranspordile	<ul style="list-style-type: none"> – Rahvusvahelisele lennu- ja meretranspordi heidetele kehtestatakse hind (maks), et veelgi tõhusamalt vähendada heidete hulka. – Idee seisneb selles, et heidete negatiivsele mõjule hinna kehtestamine peaks võimaldama turutõrgete korrigeerimist ning looma asjakohaseid ja kulusäästlikke soodustusi nende heidete edasiseks vähendamiseks. <p>2013. aasta juunis esitas komisjon meetmed, mille kohaselt kaasataks rahvusvahelise meretranspordi heited ELi heitkogustega kauplemise süsteemi alates 2018. aastast. Võimaluse korral tehakse seda Rahvusvahelise Mereorganisatsiooni egiidi all.</p>	<p>2008. aastal² kehtestati ELi õigusaktides lendudele süsinikdioksiidiheite trahvid, mis jõustuvad 2013. aastal. Sellele olid selgelt vastu ELi mittekuuluvad riigid, nagu Ameerika Ühendriigid ja Hiina, kes seadsid kahtluse alla selle meetme seaduslikkuse. Pärast seda, kui Rahvusvaheline Tsiivilennunduse Organisatsioon teatas, et soovib alustada ühise lahenduse otsimist, otsustas EL 2012. aasta novembris rahvusvahelisele lennuliiklusele ELi heitkogustega kauplemise süsteemi rakendamise aasta võrra edasi lükata, eesmärgiga Rahvusvahelise Tsiivilennunduse Organisatsiooni eestkostel ühisele kokkuleppele jõuda. Kui kokkuleppele jõudmiseks rahuldavaid edusamme ei tehta, võtab EL trahvid uuesti kasutusele. Iga liikmesriik peab otsustama, kuidas kasutada lennutranspordi heitkogustega kauplemise süsteemist saadavaid tulusid.</p> <p>Meretranspordis süsinikumaksu kehtestamise protsess on olnud aeglasem. 2013. aasta juunis esitas komisjon meetmed, mille kohaselt kaasataks rahvusvahelise meretranspordi heited ELi heitkogustega kauplemise süsteemi alates 2018. aastast. Võimaluse korral tehakse seda Rahvusvahelise Mereorganisatsiooni egiidi all. Täna seni ei ole tehtud otsust meretranspordi heitkogustega kauplemise süsteemist saadavate tulude kasutuse kohta. Seetõttu puudub kindlus selle kohta, kui suuri summasid võiks suunata arengumaadele antavaks kliimamuutusega seotud rahastamiseks.</p>	Kuni 24 miljardit USA dollarit ³
Uus süsinikdioksiidituru mehhanism	<ul style="list-style-type: none"> – Kasvuhoonegaaside vähendamine mujal tekkiva heite korvamiseks. – Süsinikdioksiiditurg on juba olemas ning toodab puhta arengu mehhanismi kaudu arengumaadele olulist tulu. – Idee seisneb selles, et luuakse uus ja veelgi ambitsioonikam süsinikdioksiiditurmehhanism, mis põhineb selgel süsinikumaksul, luues seega riikidele uue tuluallika, eriti majanduslikult arenenumates arengumaades ja rahvusvahelise konkurentsiga majandusharudes. 	<p>2012. aasta novembris avaldas komisjon uuringu UNFCCC raames kokkulepitud uue süsinikdioksiidituru mehhanismi kavandamisvõimaluste kohta, mis oli aluseks Doha konverentsil toimuvatele läbirääkimistele (COP 18, november 2012), ning samuti aruteludokumendi tulemustel põhineva REDD+ rahastamise suurendamise kohta.</p>	e/k

¹ Vt OECD uuringuid (<http://www.oecd.org/environment/cc/39725657.pdf>) and NGOs (http://www.mcc-berlin.net/fileadmin/data/pdf/Publikationen/Tuerk_Sterk_Haites_Mehling_Flachsland_Kimura_Betz_Jotzo_2009_Linking_Emissions_Trading_Schemes.pdf).

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2008/101/EÜ, 19. november 2008, millega muudetakse direktiivi 2003/87/EÜ, et lisada lennutegevus ühenduse kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteemi (ELT L 8, 13.1.2009, lk 3).

³ Põhineb ÜRO peasekretäri kõrgetasemelise nõuandjate rühma poolt 5. novembril 2010 koostatud kliimamuutusega seotud rahastamise aruandel.

Sissetulekuallikas	Kirjeldus	Edenemine	Hinnanguline tulu aastas
Finantssektori maksustamine	<ul style="list-style-type: none"> Finantssektori maksustamiseks kaalutakse mitut võimalust (nt tehingumaks koos või ilma välisvaluutatehingutele suunatusega) ning osa neist juba kasutatakse teatavates liikmesriikides. 	<p>28. septembril 2011 tegi komisjon nõukogu ühtlustatud finantstehingute maksu direktiivi ettepaneku. Nõukogu ei võtnud seda ettepanekut vastu ning 22. jaanuaril 2013 soovisid liikmesriigid, et komisjon teeks uue ettepaneku, mis võimaldaks tõhustatud koostöö menetluse raames kehtestada maksu aktsiate, võlakirjade ja tuletisinstrumentidega kauplemisele. Komisjoni uus ettepanek esitati 14. veebruaril 2013.</p> <p>Maksust loodetakse teenida 30–35 miljardit eurot aastas, kuid ei ole teada, kas seda maksutulu kavatakse kasutada ka arengumaade vajaduste käsitlemiseks⁴.</p>	30–35 miljardit eurot
Erasektori rahastamise täiendav suurendamine	<ul style="list-style-type: none"> Arenenud riikide erasektori rahastamise kasutamine arengumaade erasektorist pärineva rahastamise täiendamiseks. Võimendavat mõju võiks saavutada seeläbi, et muuta üldine ärikeskkond atraktiivsemaks nii kodumaistele kui ka rahvusvahelistele investeringutele. Intressimäärade toetused võivad ka aidata parandada investeringute riski ja tulu suhet. Avaliku ja erasektori partnerlus, et hajutada rahastamise kulusid ja riske. Tagatiste andmine, et toetada kliimaprojektidele antavaid laene. Tehniline toetus, et erainvestorite huvi äratamiseks anda projektilast teavet ja ettevalmistust. 	<p>Praegusel hetkel ei ole rahvusvahelisel tasandil kokku lepitud arengumaade kliimameetmetele erasektori poolt antavast rahvusvahelisest rahastamisest saadava kasu seiret ja mõõtmist hõlmavat lähenemisviisi. Nõukogu nõudis 2012. aasta mais ja novembris, et komisjon ja liikmesriigid jõuaksid erasektoripoolse kliimamuutusega seotud rahastamise määratlemise teemal ühisele seisukohale. Majanduspoliitika komitee ning majandus- ja rahanduskomitee andmetel on kliimaküsimuste tööühma allrühm (rahvusvaheliste keskkonnaküsimuste tööühm) lubanud uurida „erasektori rahastamise“ kontseptsiooni, kuid nende töö on alles algusjärgus. Seetõttu ei ole veel võimalik hinnata sellest allikast saadavat potentsiaalset tulu ning seda, kui suurt osa tulust oleks võimalik eraldada arengumaadele kliimamuutusega seotud rahastamiseks.</p>	e/k
Kliimamuutusega seotud rahastamisele juurdepääs mitmepoolsete ja muude arengupankade kaudu	<ul style="list-style-type: none"> Avaliku ja erasektori vahenditest olulistele investeerimisprojektidele rahastamise suunamise katalüsaator. Mitmepoolsete ja teiste arengupankade hulka kuuluvad Euroopa Investeerimispank ja suured kahepoolsed finantsinstitutsioonid, nagu Prantsusmaa <i>Agence Française de Développement</i> (AFD), Saksamaa <i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i> (KfW) ja Põhjamaade Keskkonna Finantseerimiskorporatsioon (NEFCO). 	<p>Komisjon ja ELi liikmesriigid on loonud seitse ELi piirkondlikku investeerimisrahastust⁵, mis hõlmavad kõiki ELi väliskoostöö valdkonda kuuluvaid riike ja kõiki tegevusvaldkondi. Eesmärk on ühendada toetused ELi eelarvest ja liikmesriikide osamaksete täiendavate, toetuste allikateks mitteolevate allikatega (aktsiafondid, tagatised, laenu jne), tavaliselt EIPst ja teistest arengupankadest. 2010. aasta novembris teatas komisjon, et seitsmes ELi piirkondlik investeerimisrahastus loodi kliimamuutuse sektsioonid, mille eesmärk aidata arengumaade programmidel paremini kliimamuutuse mõjudega kohaneda ja investeerida süsihappegaasiheite vähendamisse tulevikus⁶.</p> <p>Euroopa Investeerimispanka hallatavate investeerimisrahastute puhul ei ole arengumaade kliimamuutusega seotud rahastamise suurendamiseks eesmärke ega viiteid eeldatavatele tulemustele. Pealegi on veel liiga vara, täheldamiseks investeerimisrahastutes mingit kindlat suunda seoses kliimamuutusega seotud rahastamisega, kuna kliimamuutuse sektsioonid loodi alles 2010. aasta lõpus ning mitu investeerimisrahastust käivitati alles hiljuti.</p>	e/k

⁴ http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/other_taxes/financial_sector/

⁵ ELi ja Aafrika infrastruktuuri sihtfond 2007. a.; Naabruskonna investeerimisvahend 2008. a.; Lääne-Balkani investeerimiskeskond 2010. a.; Lõuna-Ameerika investeerimisrahastu 2010. a.; Kesk-Aasia investeerimisrahastu 2010. a.; Kariibi investeerimisrahastu 2012. a.; Aasia investeerimisrahastu 2012. a.; Vaikse ookeani piirkonna investeerimisrahastu 2012. a.

⁶ Vt komisjoni pressiteade, 29.11.2010. (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1621_en.htm), mis ütleb: „See sekkumine aitab samuti suurendada ELi kliimamuutusega seotud rahastamise aruandlust ja läbipaistvust“.

Allikas: SEK(2011) 487 (lõplik) ja SEK(2010) 409 (lõplik).

„UUE JA TÄIENDAVA RAHASTAMISE“ MÄÄRATLUSED, MIDA KASUTAVAD KOMISJON JA AUDITIKS VALITUD ELI LIIKMESRIIGID

	KIIRE STARDIRAHASTAMISE PUHUL KASUTATUD MÄÄRATLUS
Euroopa Komisjon	<ul style="list-style-type: none"> – uus: antakse lisaks juba kokkulepitud kliimameetmetega seotud toetustele (1,2,4) – täiendav: pärineb ELi eelarveväliste kulutuste piirmäära alla kuuluvatest mittesihtotstarbelistest varudest ning seetõttu ei vähenda ega asenda mis tahes muud programmitöös ettenähtud arengu rahastamist (lisaks perioodil 2010–2012 arengukoostööle ja kliimameetmetele algselt suunatud rahastamisele) (1,4)
Saksamaa	<ul style="list-style-type: none"> – uus: innovatiivsetest rahastamisallikatest pärinevad vahendid (nt ELi heitkogustega kauplemise süsteemis saastekvootide oksjonil müümine) (1) – täiendav: rahastamine, mis antakse lisaks 2009. võrdlusaastaga võrreldavale kliimamuutusega seotud rahastamisele (1,2,4)
Prantsusmaa	<ul style="list-style-type: none"> – arengu ja kliimamuutusega seotud rahastamine on integreeritud, eesmärged ega täiendavust ei ole täpsustatud (4) – Prantsusmaal kliimamuutusega seotud rahastamise suurendatud kohustuse üks osa; arvestatakse osaliselt riikliku ametliku arenguabi osana (2,4)
Itaalia	<ul style="list-style-type: none"> – Mingit konkreetset teavet ei ole esitatud (mitme määratluse kombinatsioon, nt lisaks kliimamuutusega seotud rahastamisele konkreetset võrdlusaastal ja/või lisaks iga-aastasele kliimamuutusega seotud rahastamisele konkreetse võrdlusperioodi jooksul) (1,4)
Ühendkuningriik	<ul style="list-style-type: none"> – Kohustus täidetakse Ühendkuningriigi suurenevast ametliku arenguabi eelarvest, mille suurus peaks 2013. aastal moodustama 0,7% kogurahvatulust.

Allikad:

- 1) 2011. aasta aruandekohustust käsitlevas aruandes sisalduv ELi liikmesriikide küsimustik (http://ec.europa.eu/europeaid/how/accountability/eu-annual-accountability-reports/country_answers_en.htm).
- 2) Aruanne „Has the EU kept its Fast-start Climate Finance promises?“, mai 2010, CAN Europe ja teised.
- 3) Teave pärineb keskkonna- ja ruumiplaneerimise ministri loodud veebisaidilt (www.faststartfinance.org/home).
- 4) Euroopa Parlamendi liidu välispoliitika peadirektoraadi uuring – *Briefing on Climate Change Financing*; „The concept of additionality in the light of the Commission proposal for a development cooperation instrument (DCI) for 2014-2020“, juuni 2012.

KOMISJONI JA EUROOPA VÄLISTEENISTUSE VASTUS

KOKKUVÖTE

IV.

Komisjon ja liikmesriigid esitasid 2013. aasta septembris ÜRO kliimamuutuste raamkonventsiooni (edaspidi „UNFCCC”) osaliste konverentsile oma seisukohad strateegiate ja lähenemisviiside kohta ulatuslikuma kliimamuutusega seotud rahastamise mobiliseerimiseks, et aidata kaasa kõigi arenenud riikide poolt 2020. aastaks võetud kohustuste täitmisele. Majanduspoliitika komitee energeetika ja kliimamuutuse töörühma kontekstis on komisjon teinud jõupingutusi, et lisada erasektoripoolse kliimamuutusega seotud rahastamise mõiste määratlus nõukogu mai- ja oktoobrikuu järeldustesse.

Komisjon on seisukohal, et kiire rahastamise kohustus täideti asjaomastes UNFCCCi osaliste konverentsi dokumentides esitatud parameetrite piires. Oleme siiski nõus, et teatavate metoodiliste käsitustega tuleb teha täiendavat tööd ja leppida nendes kokku nii rahvusvahelisel kui ka ELi tasandil, et süsteem muutuks tugevamaks.

Komisjon on püüdnud vähendada kliimafondide levikut, näiteks osaledes aktiivselt Rohelise Kliimafondi loomisele suunatud esialgses töös, ja on koos liikmesriikidega toetanud seisukohta, et Roheline Kliimafond peaks muutuma konventsiooni raames peamiseks rahastamise edastamiskanaliks.

V.

Komisjon ja Euroopa välisteenistus on sellega nõus ning teevad koordineerimise parandamiseks algatusi, mida on kirjeldatud allpool.

VI. a) Esimene taane

Komisjon on nõus algatama liikmesriikidega arutelu tegevuskava koostamise üle, kuid lõplik otsus sõltub liikmesriikidest.

VI. a) Teine taane

Komisjon nõustub, et Ülemaailmse kliimamuutuste liidu sõltumatut hindamist kavandatakse alustada 2013. aasta detsembris.

KOMISJONI JA EUROOPA VÄLISTEENISTUSE VASTUS

VI. b)

Komisjon ja Euroopa välisteenisus nõustuvad selle soovitusel. Põhisüsteem toimib juba aruandluse osas, mis käsitleb kohustusi 20%-lise eesmärgi saavutamiseks.

Peale selle lisab komisjon kliimaga seotud kohustusi käsitlevad andmed aastaaruannetes.

VI. c) Esimene taane

Komisjon nõustub selle soovitusel ning teeb liikmesriikidega koostööd selle nimel, et leppida kokku ELi ühises kliimamuutusega seotud riikliku rahastamise järelevalve-, aruandlus- ja kontrollistandardis, et olla valmis esitama 2014. aastal seiremehhanismi määruses sätestatud aruandeid.

Lisaks teeb komisjon liikmesriikidega koostööd, et rakendada hiljutisi UNFCCCi osaliste üheksateistkümnenda konverentsi (2013. aasta novembri) otsuseid kliimamuutusega seotud rahastamist käsitlevate aruannete kohta, ja samuti OECD arenguabi komitee raames.

VI. c) Teine taane

Komisjon nõustub sellega. Komisjon püüab võtta toetamist ja tugevdatud koordineerimist käsitleva teabe vahetamise ELi tasandil rakendamismeetodite eksperdirühma ning rohelise diplomaatia võrgustiku päevakorda.

Komisjon teeb ka ettepaneku algatada arutelu mitmepoolsete keskkonnakokkulepete eksperdirühma kliimamuutuse alarühmas.

TÄHELEPANEKUD

29.

Komisjon ja Euroopa välisteenisus nõustuvad sellega, et abi eraldamise koordineerimine ülemaailmsel tasandil on nõrk. Komisjon ja Euroopa välisteenisus püüavad parandada kliimamuutusega seotud rahastamise koordineerimist ELi tasandil asjaomastes eksperdirühmades, et suurendada jõupingutuste vastastikust täiendavust.

30.

Komisjon ja Euroopa välisteenisus nõustuvad sellega, et 2011. aasta lõpuks ei olnud EL ühise kavandamise valdkonnas teinud loodetud edusamme. Sellest ajast alates on ühise kavandamise kohustusi võetud umbes 40 riigis.

32.

Komisjon selgitab, et kuigi koordineerimist on kindlasti võimalik parandada, on koordineerimise valdkonnas tegelikult tehtud suuri jõupingutusi, näiteks Indoneesias on tehtud algatusi nagu iga kahe kuu järel toimuvad kliimamuutust käsitlevad ELi koordineerimiskoosolekud.

1. selgitus.

Esialgne pakutud lahendus (mida rahastavad Ühendkuningriik ja OXFAM), mida juba rakendatakse, ei olnud piisav kogu joogiveevajaduse rahuldamiseks Bainparas ja selle ümbruses. Tegemist on asjaoluga, mis on pannud kõiki sidusrühmi, sealhulgas lõplikke abisaajaid, valitsust ja abiandjaid, otsima ulatuslikumat lahendust (mida kaasrahastaks EL). Pärast seda kogemust on sidusrühmadevahelist koordineerimist oluliselt parandatud.

33. a)

2015. aasta keskpaigast sünkroniseeritakse ELi abi Bangladeshis 7. viisaastaku plaaniga aastateks 2015–2020 ning EL on võtnud endale kohustuse käivitada ELi huvitatud liikmesriikidega ühine kavandamine valitud valdkondades. See nõuab aastateks 2014–2020 ette nähtud mitmeaastase näidisprogrammi läbivaatamist järelejäänud viie aasta jaoks, sealhulgas võimalike muudatuste tegemist.

KOMISJONI JA EUROOPA VÄLISTEENISTUSE VASTUS

34.

Komisjon ja Euroopa välisteenistus rõhutavad, et peamiseks väljakutseks on valitsuse enda algatusel toimuva koordineerimise puudumine, lisaks teeb koordineerimise keeruliseks pigem rahastajate arv kui nendevaheline konkurents.

35.

Just sel põhjusel käsitletakse suuremat osa kliimamuutustega seotud rahastamisest Bangladeshis eraldi (st kas rahastaja juhivate projektide või Maailmapanga hallatavate sihtfondide kaudu, vt allpool).

37.

Indoneesias on arengupartnerid teinud ühiseid jõupingutusi korruptsioonivastase võitluse küsimustes PNPM toetussüsteemi (PSF) kaudu, mis on Maailmapanga hallatav mitmest abiandjast koosnev sihtfond.

39.

Komisjon toetab valitsusi prioriseerimise ja koordineerimise küsimuse käsitlemisel näiteks ülemaailmse kliimamuutuste liidu (edaspidi „GCCA“) kaudu. GCCA toetab riikliku koordineerimismehhanismi loomist näiteks järgmistes riikides: Nepal, Kambodža, Guyana, Seišellid ja Saalomoni saared, Bhutan, Tšaad, Lesotho, Gambia.

41.

Majandus- ja rahandusküsimuste nõukogu 15. oktoobri 2013. aasta järeldustes on märgitud, et „EL ja selle liikmesriigid on võtnud kohustuse suurendada kliimamuutustega seotud rahastamise kasutuselevõtmist tähendusriikaste leevendamismeetmete ja läbipaistva rakendamise kontekstis, et anda oma panus arenenud riikide eesmärgi võtta 2020. aastaks ühiselt kasutusele 100 miljardit USA dollarit aastas mitmesugustest erinevatest allikatest...“. Komisjon töötab juba välja ELi käsitust kliimamuutustega seotud rahastamise suurendamisest 2020. aastaks. EL ja liikmesriigid esitasid 2013. aasta septembris UNFCCCi osaliste konverentsile oma seisukohad strateegiate ja lähenemisviiside kohta ulatuslikuma kliimamuutustega seotud rahastamise mobiliseerimiseks. Seisukohad on kättesaadavad veebisaidil http://unfccc.int/files/documentation/submissions_from_parties/application/pdf/cop_suf_eu_02092013.pdf

41. a)

Arutelud erasektoripoolse kliimamuutustega seotud rahastamise mõiste määratluse üle toimusid majanduspoliitika komitee raames ja neid jätkatakse 11.–22. novembril 2013 Varssavis aset leidnud UNFCCCi osaliste konverentsi tulemuste alusel.

41. b)

Iga arenenud ELi liikmesriik on võtnud endale kohustuse suurendada kliimamuutustega seotud rahastamist. Lisaks puudutab 100 miljardi USA dollari suurune kohustus kõiki maailma arenenud riike. Seega ei ole ELi tegevuskava üksikute liikmesriikide poolt kliimamuutustega seotud rahastamise suurendamise tingimus ja seda ei saa vaadelda lahus teiste arenenud riikide panustest.

Lõplik otsus tegevuskava kohta sõltub liikmesriikidest.

44.

Tuleb teha vahet „lubadustel“ ja „kohustustel“. Komisjon kohaldab nn Rio markereid kulukohustustena eraldatud vahendite suhtes, kui lõplik otsus on vastu võetud. See tagab, et järgneb väljamaksete tegemine. Lisaks võimaldab arenguabiprogrammide teabesüsteem (CRIS) komisjonil teha väljamakseid, kui seda nõuab aruandlusraamistik.

49.

Komisjon on nõus sellega, et liikmesriigid kasutavad eri lähenemisviise kliimakulutuste kvantifitseerimiseks nn Rio markerite alusel. OECD arenguabi komitees ja ELis tehakse jõupingutusi eri lähenemisviiside analüüsimiseks, pidades silmas edasist ühtlustamist.

54.

Kogusumma 7,34 miljardit eurot on komisjon arvanud iga liikmesriigi teatatud iga-aastase kogusumma alusel täielikult kooskõlas komisjoni volitustega jagatud pädevuste valdkonnas.

Kuna kontrollikoja kasutatud sekkumiste näidete loetelu ei pidanud olema ammendav, ei saa ilmselt kontrollida selle vastavust teatatud kogusummale.

Sekkumiste näidete loetelu koostab komisjon liikmesriikide andmete alusel ning selles on esitatud suur hulk **projek-tide näiteid**, nagu on selgelt näidatud komisjoni veebisaidil ja tabeli pealkirjas.

KOMISJONI JA EUROOPA VÄLISTEENISTUSE VASTUS

55.

Kiire rahastamise kohustus täideti asjaomastes UNFCCCi osaliste konverentsi dokumentides esitatud parameetrite piires.

59.

Komisjon on püüdnud vähendada kliimafondide levikut, näiteks osaledes aktiivselt Rohelise Kliimafondi loomisele suunatud esialgses töös, ja on koos liikmesriikidega toetanud seisukohta, et Roheline Kliimafond peaks muutuma konventsiooni raames peamiseks rahastamise edastamis-kanaliks. ELi mitmes alalises töörühmas arendatakse korrapäraselt ekspertidevahelist dialoogi ning komisjoni ja liikmesriikide vahelist koostööd kliimamuutusega seotud rahastamise valdkonnas.

61.

Komisjon on integreerinud GCCA oma programmide koostamisse. GCCA raames toimuvaid sekkumisi, sealhulgas üldise algatuse toetamist, teostatakse, kiidetakse heaks ja nende kohta antakse aru keskkonda ja loodusvarade, sealhulgas energiaressursside säästvat majandamist käsitleva teema-programmi ning Euroopa kümnenenda arengufondi raames.

Viis ELi liikmesriiki on kaasrahanud komisjoni algatatud GCCA-d. GCCA on loonud tõhusa kiire stardirahastamise kanali paljude ELi liikmesriikide jaoks (31 miljonit eurot Iirimalt, 1,2 miljonit eurot Küprosel ja 0,8 miljonit eurot Eestilt).

Lisaks kaasrahastab GCCA üksikuid sekkumisi ELi seitsmes liikmesriigis.

62.

Komisjon säilitas GCCA järgmistel põhjustel:

1. Lisaks rahalise toetuse andmisele võimaldab GCCA tehnilist tuge ning on dialoogi ja kogemuste vahetamise platvormiks.
2. GCCA toimib ka katalüsaatorina kliimamuutuse poliitika täiendamiseks integreerimiseks ELi tavalisse arenguabisse. Selle olemus erineb seega teiste vertikaalsete fondide olemusest.
3. Roheline Kliimafond ei toimi veel.

Selleks et vähendada arenguriikide halduskoormust, kohandati GCCA-d, näiteks viies GCCA programmid kooskõlla siseriiklike strateegiatega ja programmidega ning kesken- dades kliimamuutuse poliitika integreerimisele riiklikesse arenguprotsessidesse.

KOMISJONI JA EUROOPA VÄLISTEENISTUSE VASTUS

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

65.

Komisjon ja Euroopa välisteenistus on sellega nõus ning teevad koordineerimise parandamiseks algatusi, mida on kirjeldatud allpool.

67.

Komisjon ja Euroopa välisteenistus tugevdavad veelgi jõupingutusi, et parandada kliimamuutusega seotud rahastamise koordineerimist liikmesriikidega olemasolevate eksperdirühmade raames (näiteks majanduspoliitika komitee, rakendamismeetodite eksperdirühm, kohandamise eksperdirühm).

68.

Komisjon on püüdnud vähendada kliimafondide levikut, näiteks osaledes aktiivselt Rohelise Kliimafondi loomisele suunatud esialgses töös, ja on koos liikmesriikidega toetanud seisukohta, et Roheline Kliimafond peaks muutuma konventsiooni raames peamiseks rahastamise edastamiskanaliks.

1. soovitus

Komisjon on nõus algatama liikmesriikidega arutelu tegevuskava koostamise üle, kuid lõplik otsus sõltub liikmesriikidest.

2. soovitus

Komisjon nõustub selle soovitusena ning teeb liikmesriikidega koostööd selle nimel, et leppida kokku ELi ühises kliimamuutusega seotud riikliku rahastamise järelevalve-, aruandlus- ja kontrollistandardis, et olla valmis esitama 2014. aastal seiremehhanismi määruses sätestatud aruandeid.

Lisaks teeb komisjon liikmesriikidega koostööd, et rakendada hiljutisi UNFCCCi osaliste üheksateistkümnenda konverentsi (2013. aasta novembri) otsuseid kliimamuutusega seotud rahastamist käsitlevate aruannete kohta, ja samuti OECD arenguabi komitee raames.

3. soovitus

Komisjon ja Euroopa välisteenistus nõustuvad selle soovitusena. Põhisüsteem toimib juba aruandluse osas, mis käsitleb kohustusi 20%-lise eesmärgi saavutamiseks. Komisjon vaatab järgmise 12 kuu jooksul läbi nn Rio markerite süsteemi eesmärgiga tuvastada puudused ja kavandada meetmeid süsteemi rakendamise parandamiseks.

Peale selle lisab komisjon kliimaga seotud kohustusi käsitlevad andmed aastaaruannetesse.

4. soovitus

Komisjon nõustub selle soovitusena. Ülemaailmse Kliimamuutuse Liidu sõltumatut hindamist kavandatakse alustada 2013. aasta detsembris.

5. soovitus

Komisjon nõustub selle soovitusena ning püüab võtta toetamist ja tugevdatud koordineerimist käsitleva teabe vahetamise ELi tasandil rakendamismeetodite eksperdirühma ning roheline diplomaatia võrgustiku päevakorda.

Komisjon teeb ka ettepaneku algatada arutelu mitmepoolsete keskkonnakokkulepete eksperdirühma kliimamuutuse alarühmas.

Euroopa Kontrollikoda

Eriaruanne nr 17/2013

Kliimamuutuse vastu võitlemise ELi-poolne rahastamine välisabi kontekstis

Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus

2014 – 48 lk – 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9241-591-4

doi:10.2865/18244

KUST SAAB ELi VÄLJAANDEID?

Tasuta väljaanded:

- üksikeksemplarid:
EU Bookshopi kaudu (<http://bookshop.europa.eu>);
- rohkem eksemplare ning plakatid ja kaardid:
Euroopa Liidu esindustest (http://ec.europa.eu/represent_et.htm),
delegatsioonidest väljaspool ELi (http://eeas.europa.eu/delegations/index_et.htm),
kasutades Europe Direct'i teenistust (http://europa.eu/europedirect/index_et.htm)
või helistades infotelefonile 00 800 6 7 8 9 10 11 (kõikjalt EList helistades tasuta) (*).

(*) Antav teave on tasuta nagu ka enamik kõnesid (v.a mõne operaatori, hotelli ja telefonikabiini puhul).

Tasulised väljaanded:

- EU Bookshopi kaudu (<http://bookshop.europa.eu>).

Tasulised tellimused:

- Euroopa Liidu Väljaannete Talituse edasimüüjate kaudu
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_et.htm).

KLIIMAMUUTUS OHUSTAB OLULISELT ARENGUMAADE MAJANDUSARENGUT JA AAS-
TATUHANDE ARENGUEESMÄRKIDE SAAVUTAMIST. EL JA SELLE LIIKMESRIIGID KOK-
KU ON ÜHED MAAILMA SUUREMAD KLIIMAMUUTUSE VASTU VÕITLEMISE RAHASTA-
JAD. KÄESOLEVAS ARUANDES JÄREDATAKSE, ET KOMISJON OLI ELI EELARVEST JA
EUROOPA ARENGUFONDIST ARENGUMAADELE MAKSTAVAIK KLIIMAMUUTUSEGA
SEOTUD KULUTUSI HÄSTI HALLANUD. ELI ANTAVA KLIIMAMUUTUSEGA SEOTUD
RAHASTAMISE MÕJU MAKSIMEERIMISEKS OLEKS AGA VAJA KOMISJONI JA LIIKMES-
RIIKIDE VAHELIST KOOSKÕLASTAMIST OLULISELT PARANDADA. PARANDAMA PEAB
KA PROGRAMMIDE TÄIENDAVUST NING NENDE JÄRELEVALVE-, ARUANDLUS- JA
KONTROLLISÜSTEEME; SUURENDAMA KLIIMAMUUTUSEGA SEOTUD RAHASTAMIST
AASTAKS 2020, NING VÄHENDAMA KLIIMAFONDIDE KILLUSTATUST.



EUROOPA KONTROLLIKODA



Väljaannete talitus



ISBN 978-92-9241-591-4



9 789292 415914