

Eriaruanne

Ülemaailmne kliimamuutuste liit(+)

Saavutused ei vastanud ambitsioonidele



EUROOPA
KONTROLLIKODA

Sisukord

	Punkt
Kokkuvõte	I–X
Sissejuhatus	01–12
Kliimamuutused mõjutavad ebaproportsionaalselt tugevasti arengumaid	01–02
Ülemaailmse kliimamuutuste liidu eesmärk oli aidata kliimamuutuste suhtes eriti kaitsetuid vaeseid arengumaid	03–12
Algatusega toetati paljusid riike	03–05
Algatus koosnes kahest osast ja hõlmas mitut prioriteetset valdkonda	06–09
Meetmeid rakendati peamiselt ÜRO organisatsioonide ja ELi liikmesriikide arenguabiasutuste kaudu	10–12
Auditi ulatus ja käsitlusviis	13–17
Auditi ulatus	13–16
Auditi käsitlusviis	17
Tähelepanekud	18–67
Algatus keskendus küll suutlikkuse suurendamisele, kuid kulud oleksid võinud olla väiksemad ja algatuse mõju oleks saanud paremini näidata	18–44
Komisjon ei laiendanud piisavalt kohanemismeetmete kasutamist ega tegelenud kliimamuutuste mõjust enim mõjutatud inimeste vajadustega	20–26
Suured erinevused kuludes näitavad, et mõne meetme tõhusust saaks parandada	27–31
Lõpuleviidud meetmed andsid üldiselt väljundeid, kuid toetusesaajate olukorra paranemist ei mõõdetud	32–37
Algatusega edendati koostoime abil meetmete jätkusuutlikkust, kuid ei pööratud piisavalt tähelepanu väljumisstrateegiatele	38–40
Algatusega ei suudetud näidata, et sellega suurendati riikide vastupanuvõimet kliimamuutuste mõjule	41–44
Komisjon ei maksimeerinud algatuse lisaväärtust	45–67
Teises etapis keskenduti vähem kõige haavatavamatele riikidele	46–49

Algatus ei suutnud kaasata nii palju täiendavat raha kui eeldati	50–53
Algatus jõudis paljudesse riikidesse, kuid teadlikkus sellest ja selle nähtavus jäid tagasihoidlikuks	54–56
Algatuse keeruline ülesehitus ja selle ulatuse selge määratluse puudumine vähendas algatuse lisaväärtust	57–62
Algatuse käigus tegeleti aktiivselt meetmete elluviimisel õpitu kogumisega, kuid komisjon ei koostanud selget väljumisstrateegiat	63–67
Järeldused ja soovitused	68–74

Lisa

Ülevaade valimisse kaasatud meetmetest

Lühendid

Mõisted

Komisjoni vastused

Ajatelg

Auditirühm

Kokkuvõte

I Vähim arenenud riigid ja väikesed arenevad saareriigid tekitavad kõige vähem kasvuhoonegaaside heitkoguseid, kuid kliimamuutused mõjutavad neid kõige rohkem. EL käivitas 2007. aastal ülemaailmse kliimamuutuste liidu algatuse, et aidata neil riikidel tugevdada oma vastupanuvõimet kliimamuutuste mõjule. 2014. aastal käivitati algatuse teine etapp – ülemaailmne kliimamuutuste liit+ (GCCA+), mis hõlmab ajavahemikku 2014–2020. EL eraldas kahele etapile kokku 729 miljonit eurot.

II 2020. aastal otsustas komisjon algatust peale esimest kahte etappi enam mitte jätkata. Ajavahemikul 2021–2027 rahastab komisjon kliimamuutuste vastu võitlemise meetmeid arengumaades temaatilise ja geograafilise toetuse kaudu naabruspoliitika, arengu- ja rahvusvahelise koostöö rahastamisvahendist. Püüdsime oma auditiga võtta kokku ülemaailmse kliimamuutuste liidu kahest etapist saadud kogemused – seda nii tulevaste kliimameetmete kui ka tulevaste ülemaailmsete arengualaste algatuste jaoks. Audit eesmärk oli hinnata, kas meetmed saavutasid tõhusalt oma kavandatud tulemused ja kas Euroopa Komisjon (edaspidi „komisjon“) suutis maksimeerida algatusest saadava lisaväärtuse.

III Kokkuvõttes leidsime, et algatusel puudus tõendatud mõju riikide vastupanuvõimele kliimamuutuste suhtes. Tõhususe seisukohast saavutasid lõpuleviidud meetmed üldiselt oma kavandatud väljundid, kuid mõnikord ka suurte kuludega.

IV Algatuse käigus ei mõõdetud abisaajate olukorra paranemist ega keskendunud piisavalt kõige enam mõjutatud isikute vajadustele. Uute tehnoloogiate kasutamise hind raskendas kõige vaesematel leibkondadel programmist kasu saamist. Lisaks hõlmas tegevus harva meetmeid, mis oleksid olnud suunatud konkreetselt naiste vajadustele.

V Algatus keskendus institutsioonilise suutlikkuse suurendamisele, kuid töötajate suure volavuse tõttu oli selle jätkusuutlikkus piiratud. Seetõttu ei suudetud suutlikkuse suurendamise ja katseprojektide etapist süstemaatiliselt edasi liikuda uute meetmete ulatuslikumale kasutuselevõtule, et need jõuaksid rohkemate abisaajateni.

VI Ülemaailmse kliimamuutuste liidu kummagi etapiga ei suudetud liikmesriikidelt ja erasektorilt kaasata oodatud mahus lisarahastamist. Hoolimata sellest märkimisväärselt finantseerimislüngast ei korrigeerinud komisjon algatuse 15-aastase tegevuse jooksul oma esialgseid ambitsioonikaid eesmärke. Lisaks eraldati kõige haavatavamatele riikidele teises etapis komisjoni raha eraldamise kriteeriumidest tulenevalt proportsionaalselt vähem toetust.

VII Enamiku valimisse kaasatud meetmete puhul ei analüüsinud komisjon piisavalt eelarvestatud kulude põhjendatust. Meie analüüs näitas, et meetmete juhtimiskulud olid väga erinevad ja eriti suured Vaikse ookeani piirkonnas. Leidsime, et komisjon oleks saanud kulusid üksikasjalikuma analüüsiga kokku hoida.

VIII Kuigi algatusega alustati 2007. aastal ja sellega toetati rohkem kui 80 riiki, oli teadlikkus algatusest nii arengumaades kui ka ELi liikmesriikides endiselt madal. See oli osaliselt tingitud asjaolust, et rahastatud meetmed ei olnud eristatavad muudest ELi meetmetest, millega võideldi kliimamuutuste vastu arengumaades. Algatuse tõhusust mõjutas ka selle ülesehituse keerukus, eelkõige toetusvahendite ja rahastamisvoogude dubleerimine.

IX Ülemaailmse kliimamuutuste liidu jaoks ei ole kavandatud täiendavaid etappe, kuid see on andnud kasulikke õppetunde teiste ülemaailmsete arengualaste algatuste jaoks, mida EL võib tulevikus rakendada.

X Eeltoodud järeldustele tuginedes soovitame komisjonil teha järgmist:

- a) keskenduda kliimamuutustest enim mõjutatud inimestele;
- b) võtta saadud õppetunde arvesse tulevaste ülemaailmsete arengualaste algatuste kavandamisel.

Sissejuhatus

Kliimamuutused mõjutavad ebaproportsionaalselt tugevasti arengumaid

01 Kestliku arengu eesmärgi nr 13 raames püütakse nii kohanemis- kui ka leevendusmeetmete abil võidelda kliimamuutuste ja nende mõju vastu. Arengumaad vajavad eriti pakiliselt kohanemismeetmeid. ÜRO valitsustevaheline kliimamuutuste rühm (IPCC) tunnistab, et peamisi leevendusmeetmeid peaks võtma arenenud riikides, kus heitkogused elaniku kohta on suuremad¹.

02 Kliimamuutuste tagajärjed on kõige rängemini tabanud maailma kõige vaeseimaid ja haavatavaid elanikkonnarühmi, sest nad elavad piirkondades, kus esineb rohkem üleujutusi, maalihkeid, põuda ja muid kataastroofe². Valitsused ja ühiskonnad laiendavad tõenäoliselt kohanemis- ja vastupidavusmeetmeid, et tulla toime olemasolevate ohtudega, kuid tõenäoliselt ei jaotu need meetmed ühtlaselt, jättes mõned elanikkonnarühmad kõrvale³.

Ülemaailmse kliimamuutuste liidu eesmärk oli aidata kliimamuutuste suhtes eriti kaitsetuid vaeseid arengumaid

Algatusega toetati paljusid riike

03 Peamine temaatiline programm ELi arenguabi suunamiseks kliimamuutustele reageerimise toetamiseks oli 2007. aastal käivitatud ülemaailmse kliimamuutuste liidu algatus⁴. Selle eesmärk oli aidata kliimamuutustest suhtes eriti kaitsetutel vaestel arengumaadel suurendada oma suutlikkust kohaneda kliimamuutuste tagajärgedega. Algatuse eesmärk oli ka aidata riikidel leevendusmeetmetes osaleda. See keskendus

¹ *Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change, Working Group III Contribution to the IPCC Sixth Assessment Report.*

² Euroopa Parlament, [raport kliimamuutuste mõju kohta arengumaade haavatavatele elanikkonnarühmadele](#), 7.4.2021.

³ *Global Trends 2040*, märts 2021, National Intelligence Council.

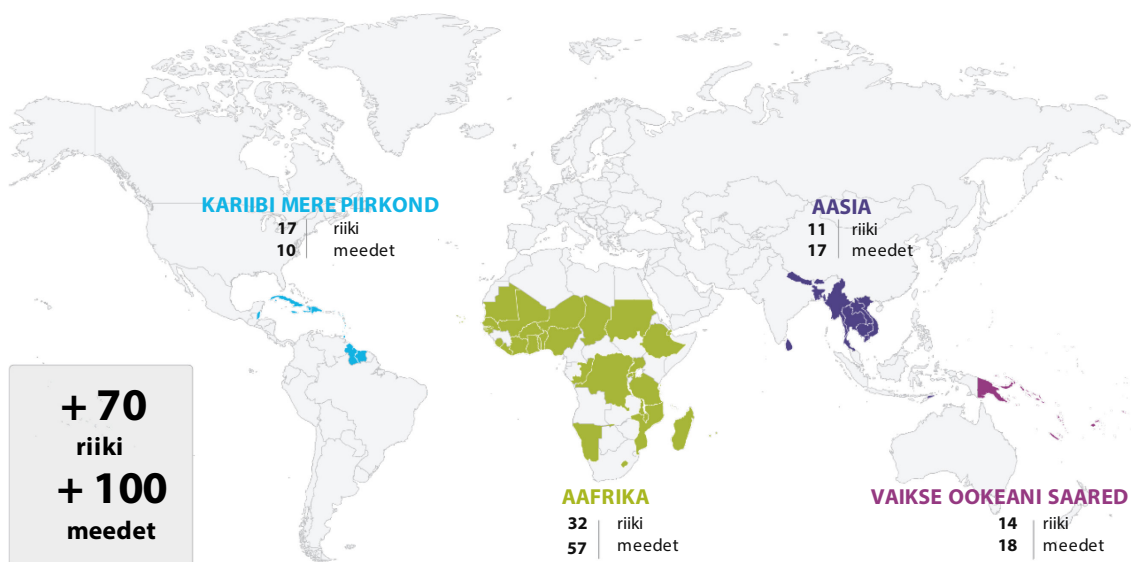
⁴ Komisjoni teatis „Ülemaailmse kliimamuutuste liidu loomine Euroopa Liidu ja kliimamuutustest enim mõjutatud vaeste arengumaade vahel“, [KOM\(2007\)540](#).

vähim arenenud riikidele⁵ ja väikestele arenevatele saareriikidele⁶. 2014. aastal käivitati algatuse teine etapp GCCA+, mis hõlmab ajavahemikku 2014–2020.

04 2020. aastal otsustas komisjon, et mitmeaastase finantsraamistiku 2021–2027 raames algatuse kolmanda etapiga ei jätkata. Selle asemel rahastab komisjon kooskõlas naabruspoliitika, arengu- ja rahvusvahelise koostöö rahastamisvahendit (NDICI – Globaalne Euroopa) käsitleva 2021. aasta määrusega meetmeid, millega võideldakse kliimamuutuste vastu arengumaades peamiselt mitmeaastaste sihtprogrammide kaudu antava temaatilise ja geograafilise toetuse kaudu.

05 Algatusega toetati paljudes riikides kliimameetmeid (vt [joonis 1](#)).

Joonis 1. Ülemaailmse kliimamuutuste liidu sihtriigid



Märkus: majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraadi 15.4.2022 esitatud andmete põhjal koostatud arvud. Kaardil võetakse arvesse üksnes meetmeid, mida saab seostada konkreetsete riikide või piirkondadega.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda Euroopa Komisjoni andmete põhjal.

⁵ ÜRO majandus- ja sotsiaalosakonna majanduslik analüüs.

⁶ Vähim arenenud riikidega, sisemaa arengumaadega ja arengumaade hulka kuuluvate väikeste saareriikidega tegelev ÜRO kõrge esindaja büroo.

Algatus koosnes kahest osast ja hõlmas mitut prioriteetset valdkonda

06 Algatuse mõlemad etapid koosnesid kahest komponendist:

- 1) ülemaailmne komponent, mis hõlmas kõiki arengumaid. Seda rahastati arengukoostöö rahastamisvahendist ja see sisaldas peamiselt ühte riiki hõlmavaid meetmeid;
- 2) Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani piirkonna (AKV piirkond) komponent, mida rahastati Euroopa Arengufondist (EAF) ja millest rahastati peamiselt tervet piirkonda hõlmavaid meetmeid.

07 Kaks alljärgnevat toetusvahendit, mille rakendamine telliti keskkonnakonsultatsioonifirmade juhitud konsortsiumidelt, aitasid rahvusvahelise partnerluse peadirektoraadil (DG INTPA) ja ELi delegatsioonidel toetada partnerriike nende jõupingutustes rakendada algatuse raames rahastatavaid kliimameetmeid:

- 1) ülemaailmne toetusvahend toetas algatuse ülemaailmset komponenti kliimamuutuste alase dialoogi ja arvamustevahetuse edendamise abil. See aitas ELi delegatsioonidel kliimameetmeid välja töötada ning selle raames anti ka sihtotstarbelist tehnilist abi, st toetust ja nõu kliimameetmete kavandamiseks ja rakendamiseks abisaajariikides. Lisaks aitas toetusvahend luua ja levitada teadmisi ning selle raames rakendati koostööplatvormi, mis sisaldas algatuse programmide dokumentatsiooni;
- 2) Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani piirkonna toetusvahend toetas Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani piirkonna riikide organisatsiooni sekretariaati algatuse AKV piirkonna komponendi tegevuse koordineerimisel. Lisaks haldas see kliimameetmete toetusvahendit, millest anti tehnilist abi AKV riikide piirkondlikele organisatsioonidele⁷, valitsusasutustele ja valitsusväliste osalejatele. Tehniline abi hõlmas selliseid tegevusi nagu teostatavusuuringud, projektide leidmiseks ja formuleerimiseks korraldatud lähetused, koolitus ja õpikojad.

08 Selleks et saavutada eesmärk aidata riikidel kliimamuutustega toime tulla, tugines algatus oma töös kahele sambale:

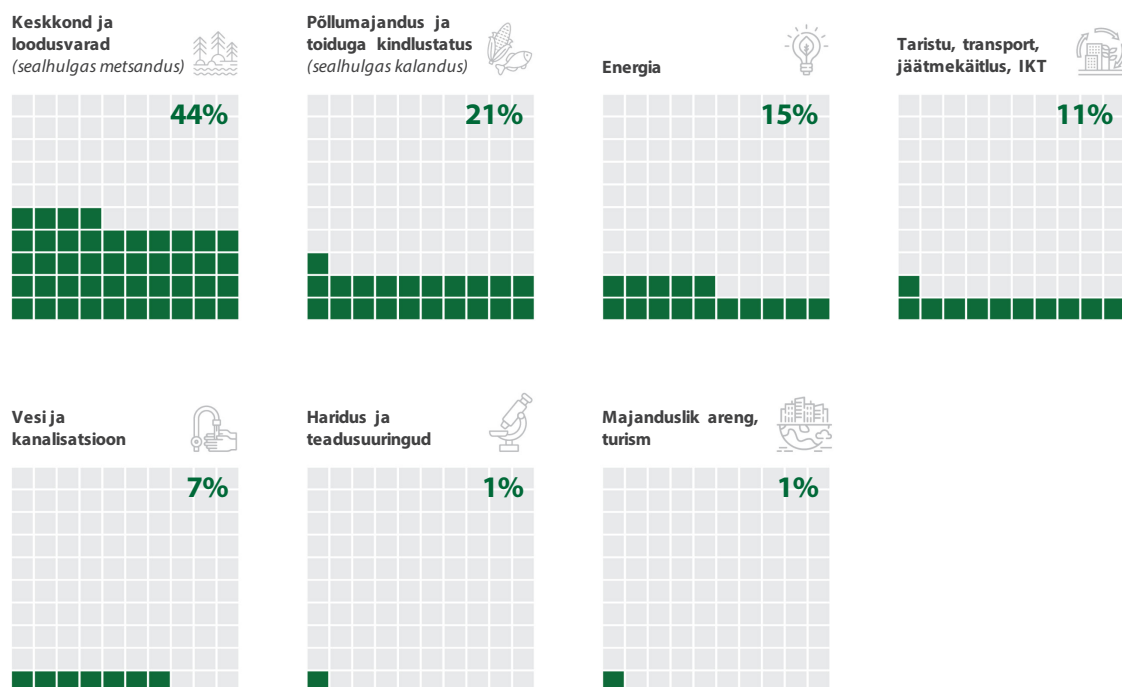
- 1) dialoogi ja teadmiste jagamise edendamine, näiteks riigisiseste või rahvusvaheliste konverentside ja seminaride kaudu;

⁷ Näiteks Aafrika Liit, Kariibi mere foorum ja Vaikse ookeani piirkonna keskkonnaprogrammi sekretariaat.

- 2) tehnilise ja rahalise toetuse andmine kohanemis-, leevendamise- ja katastroofiohu vähendamise meetmetele. See toetus ulatub suutlikkuse suurendamisest ja tehnilisest abist riiklikele, piirkondlikele ja kohalikele ametiasutustele kuni konkreetsete meetmeteni, millega katsetatakse uusi lähenemisviise või laiendatakse edukaid katseprojekte.

09 Algatusega anti tehnilist ja rahalist abi meetmete kaudu, mis hõlmasid paljusid valdkondi (vt *joonis 2*). Kaks peamist toetatavat valdkonda olid „keskkond ja loodusvarad“ ning „põllumajandus ja toiduga kindlustatus (sealhulgas kalandus)“.

Joonis 2. Algatuse raames toetatud meetmed



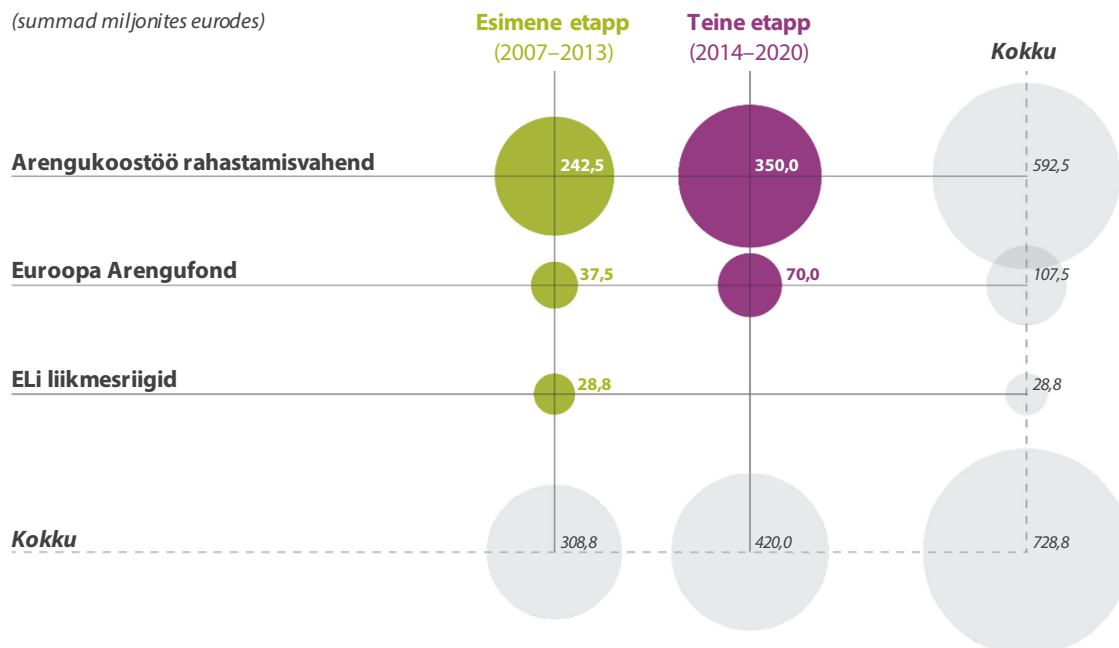
Allikas: Euroopa Kontrollikoda Euroopa Komisjoni andmete põhjal.

Meetmeid rakendati peamiselt ÜRO organisatsioonide ja ELi liikmesriikide arenguabiasutuste kaudu

10 Algatusel ei olnud komisjoni raamatupidamissüsteemis eraldi eelarverida. Komisjon andis mitmele arengukoostöö rahastamisvahendist ja Euroopa Arengufondist rahastatavale kliimameetmele ülemaailmsele kliimamuutuste liidu märgise. Algatusele eraldati kokku 728,8 miljonit eurot (see sisaldab ka ELi liikmesriikide toetusi). Kokku eraldati esimesele etapile (2007–2013) 308,8 miljonit eurot ja teisele etapile (2014–2020) 420 miljonit eurot (vt *joonis 3*).

Joonis 3. Ülemaailmse kliimamuutuste liidu kahele etapile eraldatud vahendid

(summad miljonites eurodes)

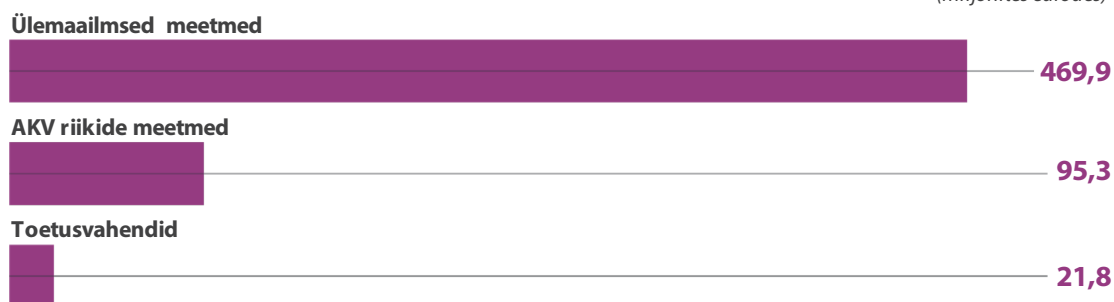


Allikas: Euroopa Kontrollikoda Euroopa Komisjoni andmete põhjal.

11 Joonisel 4 on näidatud nii peamise ülemaailmse komponendi ja AKV riikide vahelise koostöö programmi kaudu eraldatud raha kui ka kahele toetusvahendile eraldatud rahastamine. 2022. aasta aprilli seisuga oli sõlmitud lepingute kogusumma 587 miljonit eurot.

Joonis 4. Lepingute kogumaht

(miljonites eurodes)

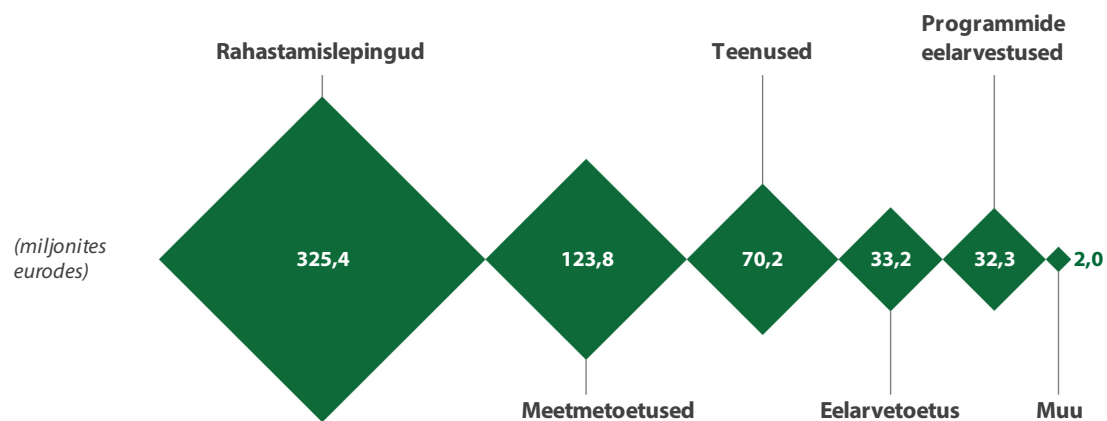


Märkus: majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoraadi 15.4.2022 esitatud andmete põhjal koostatud arvud. Lepingutega kaetud summad ei hõlma kahte suurt mitut riiki hõlmavat programmi (kestlik maastikumajandamine ning kestlikud põllumajandus- ja toiduainetööstussüsteemid). Nende kahe programmi puhul ei ole võimalik eristada algatust muudest ELi vahenditest.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda Euroopa Komisjoni andmete põhjal.

12 Meetmed viidi ellu erinevate rakendusviiside kaudu – peamiselt aga kasutati ÜRO organisatsioonide ja liikmesriikide arenguabiasutustega sõlmitud rahastamislepinguid (vt [joonis 5](#)).

Joonis 5. Lepingute kogumaht (rakendusviiside kaupa)



Allikas: Euroopa Kontrollikoda Euroopa Komisjoni andmete põhjal.

Auditi ulatus ja käsitusviis

Auditi ulatus

13 Kuna ülemaailmse kliimamuutuste liidu algatusega ei jätkata, uurisime oma auditis, kuidas komisjon haldas selle kahte etappi. Püüdsime nii koguda kogemusi nii tulevaste kliimameetmete kui ka tulevaste ülemaailmsete arengualgatuste rakendamiseks. Auditi eesmärk oli hinnata, kas vahendeid kasutati tõhusalt ja tulemuslikult, ning anda soovitusi ELi tulevaste kliimamuutuste valdkonna meetmete parandamiseks.

14 Meie peamine auditiküsimus oli, kas algatus oli tõhus ja tulemuslik. Jagasime selle küsimuse kaheks järgmiseks alaküsimuseks.

- o Kas meetmed saavutasid oma kavandatud tulemused tõhusalt?
- o Kas komisjon maksimeeris algatuse lisaväärtuse?

15 Uurisime 14 meedet: viit Vaikse ookeani piirkonnas, kahte Bangladeshis, kahte Etioopias, kahte Bhutanis, ühte Nigeris, ühte Kuubal ning ühte kogu Aafrikat hõlmavat piirkondlikku meedet. Nende rahaline kogumaht oli 95,4 miljonit eurot, mis moodustab 16% algatuse raames 2007. aastast kuni 2022. aasta aprillini sõlmitud lepingutest.

16 Valisime need riigid lähtuvalt algatuse eraldatud rahast ning vajadusest hõlmata nii ülemaailmset kui ka AKV riikide komponenti, eri piirkondi ja erinevaid rakendusmeetodeid. Uurisime nii juba lõpule viidud kui endiselt pooleli olevaid meetmeid. Hindasime ka mõlema toetusvahendi panust. [Tabelis 1](#) ja [lisas](#) antakse ülevaade kõigist 16-st valimisse kaasatud projektist.

Tabel 1. Ülevaade valimisse kaasatud meetmetest

1 – VAIKSE OOKEANI PIIRKOND	2 – VAIKSE OOKEANI PIIRKOND	3 – VAIKSE OOKEANI PIIRKOND	4 – VAIKSE OOKEANI PIIRKOND
Vaikse ookeani piirkonna kohanemismeetmete laiem kasutuselevõtt: Vaikse ookeani lõunaosa komisjon ja Vaikse ookeani piirkonna keskkonnaprogrammi sekretariaat  TEISE ETAPI EELARVE 12,8 miljonit eurot	Vaikse ookeani piirkonna kohanemismeetmete laiem kasutuselevõtt: Vaikse ookeani lõunaosa ülikooli komponent  TEISE ETAPI EELARVE 2,1 miljonit eurot	Vaikse ookeani piirkonna väikeste saareriikide kliimamuutustele vastupanuvõime suurendamine ülemaailmse kliimamuutuste liidu kaudu  ESIMESE ETAPI EELARVE 11,4 miljonit eurot	Ülemaailmse kliimamuutuste liidu toetamine suutlikkuse suurendamise, kogukonna kaasamise ja rakendusuringute kaudu  ESIMESE ETAPI EELARVE 7,6 miljonit eurot
5 – VAIKSE OOKEANI PIIRKOND	6 – BANGLADESH	7 – BANGLADESH	8 – BHUTAN
Vaikse ookeani piirkonna kliimamuutustega kohanemine ja vastupanuvõime suurendamine  TEISE ETAPI EELARVE 9,5 miljonit eurot	Kohalike omavalitsuste kliimamuutuste algatus: ÜRO Arenguprogrammi komponent  TEISE ETAPI EELARVE 7,4 miljonit eurot	Kohalike omavalitsuste kliimamuutuste algatus: ÜRO Kapitaliarengufondi komponent  TEISE ETAPI EELARVE 7,4 miljonit eurot	Kliimamuutustega kohanemine taastuvate loodusvarade sektoris  ESIMESE ETAPI EELARVE 3,7 miljonit eurot
9 – BHUTAN	10 – ETIOOPIA	11 – ETIOOPIA	12 – AAFRIKA LIIT
Maaelu arengu ja kliimamuutustele reageerimise programm  TEISE ETAPI EELARVE 5 miljonit eurot	Tehniline abi GCCA+ toetamiseks / kliimaalase aruka planeerimise ja rakendamise integreerimine tootliku turvavõrgu programmi (IV) Etioopias  TEISE ETAPI EELARVE 8,1 miljonit eurot	Kliimamuutustega seotud tegevuse katsetamine maa säästva majandamise programmi raames  ESIMESE ETAPI EELARVE 6,2 miljonit eurot	ClimDev Africa  ESIMESE ETAPI EELARVE 7,7 miljonit eurot
13 – NIGER	14 – KUUBA	15 – ÜLEMAAILMNE TOETUSVAHEND	16 – AKV RIIKIDE TOETUSVAHEND
<i>Appui au Développement de la résilience des ménages face au changement climatique dans la région de Zinder</i>  TEISE ETAPI EELARVE 1,3 miljonit eurot	<i>Construyendo resiliencia costera en Cuba a través de soluciones naturales para la adaptación al cambio climático</i>  TEISE ETAPI EELARVE 5 miljonit eurot	GCCA+ TOETUSVAHEND TEISE ETAPI EELARVE 8,4 miljonit eurot	Tehniline abi AKV sekretariaadile AKV riikide GCCA+ programmi ja kliimameetmete toetusvahendi haldamiseks TEISE ETAPI EELARVE 5,5 miljonit eurot

Allikas: Euroopa Kontrollikoda Euroopa Komisjoni andmete põhjal.

Auditi käsitlusviis

17 COVID-19 reisipiirangute tõttu ei saanud me algsetest plaanidest hoolimata teha auditikäike Bhutani, Etioopiasse ja Vaikse ookeani piirkonda. Meie tähelepanekud põhinevad järgmistel auditi tõendusmaterjalide allikatel:

- a) arengumaade kliimamuutusi käsitlevate dokumentidega ja veebis avaldatud teabega tutvumine;
- b) DG INTPA ja kahe toetusvahendi esitatud algatuse tegevust käsitlevate dokumentidega (nt lepingud, eelarved, seire, lõpparuanded, hindamised) tutvumine;
- c) videokoosolekud ELi delegatsioonide töötajate, rakenduspartnerite ja abisaajatega Etioopias, Bhutanis ja Vaikse ookeani piirkonnas. Samuti pidasime videokoosolekuid DG INTPA, kliimameetmete peadirektoraadi (DG CLIMA), Euroopa välisteenistuse ja algatuse toetusvahendite töötajatega. Lisaks vahetasime arvamusi kuue ELi liikmesriigi esindajatega ja riiklikult kindlaksmääratud panuse partnerlusega (NDC)⁸, mis aitab riikidel saada vahendeid kliimameetmete kiirendamiseks;
- d) küsitlus, mille me saatsime algatuse teabekeskustele 65-s ELi delegatsioonis. Vastamismäär oli 86% (56 ELi delegatsiooni). Küsitlus sisaldas küsimusi meetmete tõhususe ja tulemuslikkuse ning algatuse tugevate ja nõrkade külgede kohta;
- e) DG INTPA-le ja kahele toetusvahendile saadetud küsimustikud meetmete kavandamise ja rakendamise ning algatuse juhtimise kohta.

⁸ NDC Partnership.

Tähelepanekud

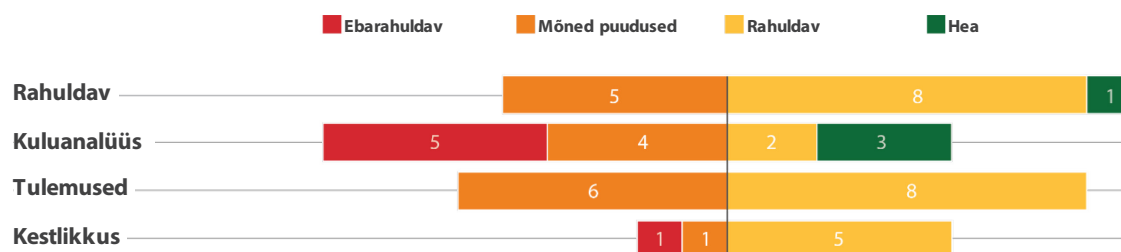
Algatus keskendus küll suutlikkuse suurendamisele, kuid kulud oleksid võinud olla väiksemad ja algatuse mõju oleks saanud paremini näidata

18 Üks ülemaailmse kliimamuutuste liidu mõlema etapi kahest sambast oli kohanemis- ja leevendusmeetmetele antav tehniline ja rahaline abi (vt punkt **08**). Uurisime selle abi tõhusust ja tulemuslikkust. Täpsemalt hindasime, kas

- a) komisjon keskendus algatusega kliimamuutuste mõjust otseselt mõjutatud inimeste, eelkõige naiste vajadustele, ning laiendas edukate katsemeetmete kasutamist, et võimaldada rohkematel inimestel neist kasu saada;
- b) juhtimiskulud olid mõistlikud, et toetusesaajateni jõudev toetus oleks võimalikult suur;
- c) meetmed saavutasid kavandatud tulemused;
- d) saavutati meetmetevaheline koostoime ja kas tegevus jätkus ka pärast toetuse lõppemist;
- e) algatusega suurendati riikide vastupanuvõimet kliimamuutuste mõjule.

19 *Joonisel 6 ja lisas* võetakse kokku meie auditi valimisse kuulunud 14 meetme hindamise leiud. Analüüsisime jätkusuutlikkust ainult seitsme lõpule viidud meetme puhul. Kahte toetusvahendit analüüsitakse punktis **62**.

Joonis 6. Kokkuvõte meie valimisse kaasatud meetmete leidudest



Allikas: Euroopa Kontrollikoda.

Komisjon ei laiendanud piisavalt kohanemismeetmete kasutamist ega tegelenud kliimamuutuste mõjust enim mõjutatud inimeste vajadustega

20 Meetmete ja programmihindamiste, meie küsimustikule antud vastuste ning komisjoni töötajate, ELi delegatsioonide ja abisaajatega peetud arutelude põhjal leidsime, et alljärgnevatel põhjustel ei vastanud algatus piisavalt nende inimeste vajadustele, keda kliimamuutused otseselt mõjutavad:

- a) ei toimunud süstemaatilist nihet suutlikkuse suurendamiselt (nt koolitus kliimamuutuste integreerimiseks riiklikesse ja kohalikesse kavadesse; võtmetöötajatele mõeldud töötoad, et parandada nende arusaamist kliimamuutustest jne) ja katseprojektidelt elanikkonda otseselt toetavate konkreetsete kohanemismeetmete ulatuslikumale kasutamisele, nagu on ette nähtud GCCA+ kontseptsioonidokumendis⁹;
- b) naistele ei pööratud piisavalt tähelepanu, kuigi kliimamuutused mõjutasid neid ebaoproportsionaalselt tugevalt¹⁰ (näiteks seetõttu, et nad jäid küladesse, samal ajal kui mehed asusid elama linnapiirkondadesse);
- c) mõned tegevused ei olnud kõige vaesematele majapidamistele taskukohased.

Suutlikkuse suurendamise ja katseprojektide etapist ei suudetud süstemaatiliselt edasi liikuda uute meetmete ulatuslikumale kasutuselevõtule

21 Meie küsitlusele vastanud ELi delegatsioonidest eeldas 86%, et peale algset riiklike, piirkondlike ja kohalike ametiasutuste suutlikkuse suurendamise toetamist peab nüüd hakkama toetama konkreetseid kohanemismeetmeid, millest saavad otseselt kasu kliimamuutustest enim mõjutatud elanikud. Komisjoni sõnul hindasid partnerid abisaajariikides kõrgelt konkreetseid kohanemismeetmeid, sest kodanikud võisid selgelt näha, et kliimamuutustega kohanemiseks võetakse meetmeid.

22 Koolitatud personali lahkumise tõttu mängis suutlikkuse suurendamine aga algatuse mõlemas etapis asjaomaste riikide toetamisel olulist osa. Meie küsitlus tõi selle probleemi esile, kuna 52% vastanutest leidis, et koolitatud töötajate voolavus oli suur. Komisjoni rakenduspartnerid selgitasid, et tööjõu suur voolavus tähendab jätkuvat vajadust suutlikkuse suurendamise järele. ELi delegatsioon Vaikse ookeani piirkonnas tõi esile ohu, et meetmed võivad olla pigem asendanud kadunud

⁹ GCCA+ kontseptsioonidokumendis on esitatud algatuse teise etapi prioriteedid aastateks 2015–2020. (Vt „[The plus of GCCA+. The Global Climate Change Alliance Plus. An EU flagship initiative supporting climate resilience](#)“, 18.12.2015).

¹⁰ „UN WomenWatch: Women, Gender Equality and Climate Change“.

suutlikkuse, mitte loonud uut. Nende riikide jätkuvate vajaduste rahuldamiseks eelistati esimeses etapis kindlaks tehtud konkreetsete edukate kohanemismeetmete laiema kasutuselevõtu asemel kohati jätkuvat keskendumist suutlikkuse suurendamisele. See tähendas, et esimeses etapis kindlaks tehtud konkreetsete edukate kohanemismeetmete laiema kasutuselevõtu toetamiseks jäi vähem vahendeid.

23 Ainult kolm meie valimisse kuulunud 14 meetmest (meede nr 5 Vaikse ookeani piirkonnas ja meetmed nr 6 ja 7 Bangladeshis) hõlmasid kohanemise katsemeetmete mõningast laiemat kasutuselevõttu (uued asukohad ja suurem arv abisaajaid). Lisaks arvas vaid 38% meie küsitlusele vastanutest, et kohanemise katseprojektide kasutamist on süstemaatiliselt suurendatud. Algatuse teises etapis suutlikkuse suurendamise meetmetelt konkreetsemate kohanemismeetmeteni liikumist praktikas alati ei toimunud, kuigi see oli kavandatud. **1. selgituses** esitatakse kaks näidet meie valimisse kuulunud meetmetest, mille kasutamist ei laiendatud hoolimata sellest, et seda oleks võinud teha.

1. selgitus

Algatuses jäi kasutamata võimalus laiendada tegevust Etioopias ja Vaikse ookeani piirkonnas

Etioopias ei laiendatud meetme nr 11 kasutamist, mida oli rahastatud algatuse esimeses etapis ja mis oli seotud maa säästva majandamise programmiga. Selle asemel katseline kohandamine lõpetati ja meede nr 10, mille eesmärk oli integreerida kliimasõbralik planeerimine tootliku turvavõrgu programmi ja mida rahastati teises etapis, seisnes täielikult suutlikkuse suurendamises.

Vaikse ookeani piirkonnas oli algatuse teisest etapist rahastatava 1. meetme (Vaikse ookeani piirkonna kliimamuutustega kohanemise laiendamine) eesmärk võtta laiema kasutusele algatuse esimeses etapis rahastatud 3. meetme kliimamuutustega kohanemise edukad katseprojektid. Varasemate katseprojektide laiema kasutuselevõtu asemel hakati 1. meetme raames aga hoopis tegelema oma katseprojektidega. Meede ei andnud vajalikku toetust, et võtta suurema elanike arvuga riikides laiema kasutusele selliseid kohanemismeetmeid nagu kodumajapidamiste veemahutid. Meetmega testiti üksnes katseprojektide laiema kasutuselevõtu raamistikku ja jätkati 0,5 miljoni euro suuruse ühekordse toetuse andmist samale üheksale riigile (olenemata nende rahvaarvust) nagu varasema 3. meetme raames. Näiteks Kiribati rahvaarv oli üle 100 000, samas kui Niue oli alla 2000 elaniku. 1. meetmega lisandus kümnes riik (Fidži), kus elab 900 000 inimest ja millele eraldati sama summa.

Naistele ei pööratud piisavalt tähelepanu, kuigi kliimamuutused mõjutasid neid ebaproportsionaalselt tugevalt

24 Meie valimi meetmete kohta koostatud komisjoni kavandamisdokumentides selgitati, et kliimamuutuste mõju mõjutab naisi ebaproportsionaalselt tugevalt. Samas ei keskendunud meetmed süstemaatiliselt naistele. Meie valimis oli ainult kolm meetet¹¹, mis sisaldasid konkreetset naiste vajadustega seotud tegevusi. 84% meie küsitlusele vastanutest leidis, et meetmetes tuleks rohkem rõhku panna naiste abistamisele. **2. selgituses** tuuakse näiteid naistele keskendumise puudumise kohta.

2. selgitus

Mitmed meetmed ei keskendunud küllaldaselt naiste abistamisele

Bhutanis leiti näiteks, et kliimamuutuste mõju puudutab nii naisi ja mehi kui ka maakogukondade liikmeid võrdselt (algatuse esimeses etapis rahastatud taastuvate loodusvarade sektorit käsitlev meede nr 8). Ühes 2020. aasta uuringus jõuti aga järeldusele, et naised kannatavad kliimamuutuste all kõige enam¹², kuna nad jäävad koos laste ja eakatega pigem küladesse elama, samas kui nooremad mehed kolivad töö leidmiseks linnapiirkondadesse. Meetmes nr 9, mida rahastati teises etapis, seati eesmärgiks suurendada põllumajanduse valdkonnas koolitatud naiste osakaalu 43%-lt 45%-le. Eesmärk ei olnud aga küllaldaselt ambitsioonikas ja seda ka ei saavutatud. Koolitatud naiste osakaal suurenes vaid 44%-ni, sest COVID-19 ajal seatud reisipiirangud ei võimaldanud koolitusi korraldada.

Vaikse ookeani piirkonna meetme nr 5 seire käigus 2021. aasta juunis leiti, et puudusid nii kava soolise võrdõiguslikkuse aspektide integreerimiseks tegevusse kui ka soopõhised näitajad, mille abil hinnata meetme mõju ebavõrdsuse vähendamisele. Ida-Timoris Haupus toimunud esimestel konsultatiivkohtumistel veega kindlustatud ökosüsteemil põhineva kohanemislahenduse rakendamiseks ei osalenud ühtegi naist.

Kuigi Aafrikas rakendatud meede nr 12 sisaldas soolise võrdõiguslikkuse alast uuringut, leiti seirearuannetes, et see ei käsitlenud otseselt soolise võrdõiguslikkuse küsimusi. Naised olid tegevuses tavaliselt alaesindatud.

¹¹ Meetmed nr 6, 7 ja 13.

¹² National Commission for Women and Children, Royal Government of Bhutan, 2020: „Gender and Climate Change in Bhutan“.

Mõned tegevused ei olnud kõige vaesematele majapidamistele taskukohased

25 Algatuse eesmärk oli integreerida kliimamuutustega seotud tegevus vaesuse vähendamise jõupingutustesse ja pöörata erilist tähelepanu tegevusele, mis toob otsest kasu äärmises vaesuses elavatele inimestele¹³. Meetmed peaksid aitama vähendada vaesust, suurendades haavatavate leibkondade vastupanuvõimet.

26 Ülemaailmse toetusvahendi 2021. aasta mõju- ja jätkusuutlikkuse aruandes¹⁴ leiti aga, et mõne meetmega ei jõutud vaeseimate leibkondadeni. See oli tingitud suurematest toimetulekuriskidest, mis kaasnesid nende osalemisega katsemeetmetes, või seetõttu, et uute tehnoloogiate kasutuselevõtt ei olnud nende jaoks taskukohane. Kambodža, Nepali, Vaikse ookeani ja Tansaania meetmete kohta koostatud uuringud näitasid, et kohanemismeetmetes osalemise maksumus tähendas seda, et kõige haavatavamad leibkonnad jäid neist suures osas kõrvale. Näiteks Vaikse ookeani piirkonna meetme nr 3 puhul ei olnud sademeveemahutite Belau kõrvalistele saartele transportimise maksumus väiksematele ja vaesematele leibkondadele taskukohane.

Suured erinevused kuludes näitavad, et mõne meetme tõhusust saaks parandada

27 Meetmete kavandamist ja eelarvet hindasid ELi delegatsioonid ja INTPA kvaliteedikontrolli rühm. Bangladeshis meetme nr 6 ja 7 (LoGIC) puhul hindas ELi delegatsioon kulude põhjendatust võrreldes kavandatud tulemustega. Hindajate eesmärk oli piirata juhtimiskulusid (st juhtide, koordinaatorite ning haldus-, finants-, kommunikatsiooni- ja IT-töötajate töötasud, reisi- ja elamiskulud, kontoriruumide ja seadmetega seotud kulud ning organisatsiooni üldkulud) ligikaudu 20%-ni. ELi delegatsioon võrdles seda ühe teise sarnase sekkumisega (mille juhtimiskulud olid veidi suuremad) ja andis meetmele positiivse hinnangu. Ühes LoGICu kohta 2020. aasta märtsis koostatud uuringus leiti, et üks meetme tugevaid külgi oli asjaolu, et suur osa sellele eraldatud rahastusest läks otse kohalike elanike abistamiseks.

28 Samas ei hinnatud üheksa kontrollikoja valimisse kuulunud meetme puhul piisavalt kulude mõistlikkust. Kolmel juhul puudus analüüs selle kohta, kas personali- ja transpordikulud olid vajalikud või mõistlikud (vt [3. selgitus](#)).

¹³ Komisjoni teatis KOM (2007)540.

Ülemaailmne kliimamuutuste liit+, „Impact and Sustainability Report“, 2021.

3. selgitus

Puudus kulude põhjendatuse süstemaatiline hindamine

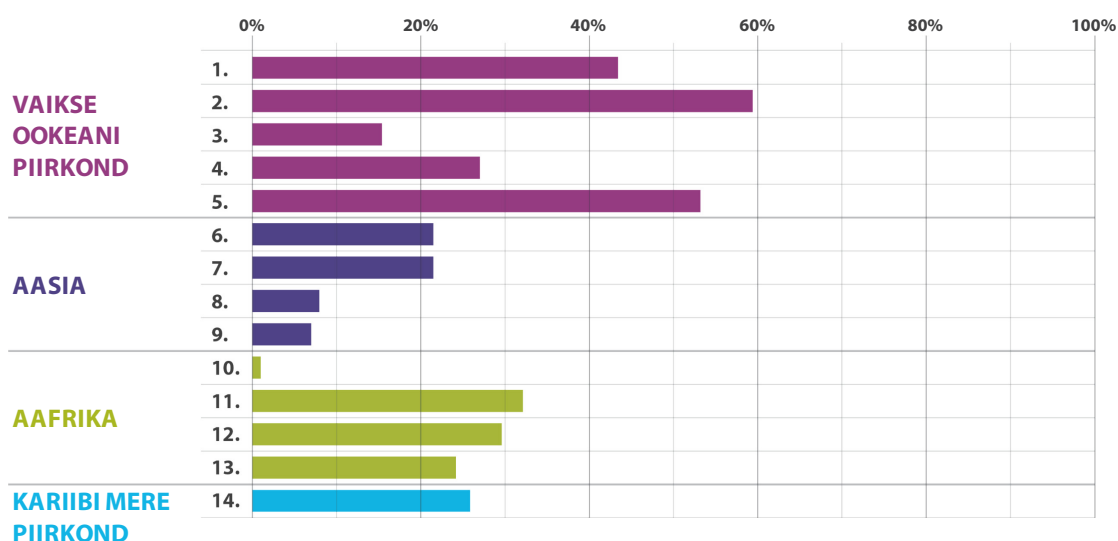
Meetme nr 11 personalikulud Etioopias suurenesid rakendamise ajal enam kui kaks korda (0,6 miljonilt eurolt 1,3 miljonile eurole). See võimaldas rakenduspartneril värvata rohkem kõrgema palgaga töötajaid, kuid samas ei analüüsitud vajadust suurenenud kulude järele ega seda, kas need olid mõistlikud.

Kuuba meetme nr 14 eelarve juhtimiskulude osakaal moodustas 27%. Eelarve sisaldas ka 2 miljonit eurot (39% kogukuludest) seadmete, sealhulgas põllumajandussõidukite, 11 veoki, maasturi, väikebussi, kolme auto ja 13 mootorratta ostmiseks ja hooldamiseks. Väikebuss, autod ja üks mootorratas soetati meetme haldamiseks. Puudus eelarve kohta tehtud analüüs selle kohta, kas kulud olid vajalikud või mõistlikud

Aafrikas teostatava meetme nr 12 kohta deklareeriti lõplikke reisikulusid summas 2,4 miljonit eurot (31% kuludest). Reisikulud olid suured, sest üritused hõlmasid seminare ja konverentse, mis tähendas kohtumisetel osalejate ja töötajate reisimist. Puudus aga esialgne reisieelarve, millega neid kulusid oleks saanud võrrelda.

29 Kuna komisjon kulusid piisavalt ei analüüsinud ega võrrelnud, analüüsisime ise juhtimiskulusid (kasutades selleks eelarvetes ja aruannetes leitud teavet). Meie analüüs valimisse langenud meetmete kohta näitas, et juhtimiskulud olid väga erinevad ja et juba kavandamisetapis oleks saanud kasutada võimalusi meetmete tõhususe parandamiseks (vt [joonis 7](#)).

Joonis 7. Juhtimiskulude suurus oli väga erinev



Allikas: Euroopa Kontrollikoda Euroopa Komisjoni andmete põhjal.

30 Juhtimiskulud olid eriti suured Vaikse ookeani piirkonnas. Näiteks moodustasid meetmete nr 1, 2 ja 5 juhtimiskulud vastavalt 43%, 59% ja 53% meetme kogueelarvest. On kaks peamist põhjust, miks juhtimiskulud olid Vaikse ookeani piirkonnas eriti suured:

- a) juhtimiskulusid suurendas asjaolu, et samaaegselt rakendati kahte eraldi meetet, (nt nr 1 ja 5), mida rahastati algatuse eri komponentidest;
- b) teise etapi meetmeid (nr 1, 2 ja 5) haldas mitu rakenduspartnerit, kes kasutasid eri piirkondlike organisatsioonide eksperditeadmisi, kuid sellega kaasnesid suured juhtimiskulud.

31 Komisjon juhtis tähelepanu sellele, et mõned kulud jäid juhtimise ja tegevuse vahelisse n-ö halli alasse. Ta ei suutnud aga kummalegi kategooriale kulutatud osa kindlaks teha. Kaks näidet selle küsimuse kohta on esitatud [4. selgituses](#).

4. selgitus

Juhtimis- ja tegevuskulusid ei olnud süstemaatiliselt eraldatud

Meetme nr 13 juhtimiskulud Nigeris moodustasid kogueelarvest 24%. Tegevus moodustas 28% kuludest. Ülejäänud 48% kuludest oli segu juhtimisest ja tegevusest (inimressursid, reisirid, varustus ja seadmed), kuid komisjon ei suutnud teha kindlaks, milline osa neist kuulus millisesse kululiiki. 7% juhtimiskuludest arvestati standardselt halduskuludeks. See on maksimaalne osa, mida saab arvestada organisatsiooni üldkuludeks¹⁵. Sellele lisasid nad aga 9% rakenduspartneri halduskuludeks. Need lisakulud ei olnud rahastamiskõlblikud, kuid komisjon otsustas need siiski hüvitada, sest need olid lepingus algusest peale selgelt kindlaks määratud. Kulude üksikasjalikum analüüs kavandamisetapis tooks täiendavat kasu, kuna see aitaks sellist liiki vigu avastada. Kõnealusel juhul oleks see andnud komisjonile 166 000 euro suuruse kokkuhoiu.

Vaikse ookeani piirkonna meetme nr 1 juhtimiskulud hõlmasid mõningat suutlikkuse suurendamise ja koolitustegevust. Mõned meetme nr 2 juhtimisega tegelenud töötajad (teadustöötajad ja kogukonnaametnikud) osalesid ka põhitegevuses. Komisjon ei suutnud aga kindlaks teha, kui palju nende aega selleks kulus. Meetme nr 3 puhul oli aga olukord vastupidine: tegevuskulud sisaldasid ka mõningast juhtimiskulu, kuid komisjonil ei olnud üksikasjalikku teavet selle kohta, kes tegeles põhitegevuse ja kes selle juhtimisega.

¹⁵ Liidu üldelarve suhtes kohaldatava finantsmääruse artikli 181 lõige 6, juuli 2018.

Lõpuleviidud meetmed andsid üldiselt väljundeid, kuid toetusesaajate olukorra paranemist ei mõõdetud

32 Tulemused saab jagada kahte kategooriasse:

- 1) väljundid: need on toodetud või saavutatud meetmele eraldatud vahenditega (nt koolitatud inimeste arv, uusi põllumajandusmeetodeid kasutavate leibkondade arv, avaldatud väljaanded, rakendatud kohanemismeetmed);
- 2) tulemid: sekkumisest tulenev abisaajate olukorra paranemine (nt parem kliimamuutuste poliitika, parem juurdepääs puhtale veele, rannikualade parem kaitse, kaitsealade arvu suurenemine, tootmise ja sissetuleku suurenemine ning tervise paranemine).

33 Meie valimi meetme nr 14 eesmärk oli tavaliselt suurendada suutlikkust ja viia ellu konkreetseid kohanemismeetmeid (rannikumajandus, veega kindlustatus, tervishoid ja säästev põllumajandus) – peamiselt oli tegu katseprojektidega. Kaheksa meetet¹⁶ keskendusid peamiselt kohanemisele, neli meetet¹⁷ koosnesid võrdselt mõlemast ning kaks meetet hõlmasid peamiselt suutlikkuse suurendamist¹⁸.

34 Meie valimisse kuulus seitse lõpule viidud meetet¹⁹, millest viis²⁰ saavutasid üldiselt oma oodatud tulemused, nagu riiklike kliimamuutuste strateegiate väljatöötamine või kogukondade abistamine uuenduslike kohanemismeetmete rakendamiseks. Meetme nr 11 (Etioopia) ja meetme nr 3 (Vaikse ookeani piirkond) kavandatud tegevust aga ellu ei viidud. Meetme nr 11 puhul tühistati suutlikkuse suurendamise meetmed, samal ajal kui ülejäänud osas ei olnud võimalik seostada teatatud väljundeid (füüsilised väljundid) 34 piirkonna (*woredas*) konkreetsete asukohtadega. Meetmega nr 3 ei suudetud ehitada Naurusse kavandatud riiklikku veehoidlat.

35 Algatuse 15-aastane kestus andis võimaluse mõõta tulemeid (st toetusesaajate olukorra paranemist). Rakenduspartnerid ütlesid, et tulemitele keskendumine soodustab isevastutust ja aitab kaasa soovitud pikemaajalistele muutustele. Tulemite jälgimine oli vajalik ka selleks, et teha kindlaks meetmed, mis andsid püsivat kasu, et

¹⁶ Meetmed nr 1, 6, 7, 8, 9, 11, 14.

¹⁷ Meetmed nr 4, 5 ja 12.

¹⁸ Meetmed nr 2 ja 10.

¹⁹ Meetmed nr 3, 4, 8, 9, 11, 12, 13.

²⁰ Meetmed nr 4, 8, 9, 12, 13.

mõjutada tulevast poliitikat ja valida välja kõige sobivamad meetmed, mille rakendamist oleks võimalik laiendada.

36 Leidsime siiski, et komisjon ei loonud enamiku tegevuste tulemite mõõtmiseks vajalikku näitajate, lähtetasemete ja sihtväärtuste süsteemi (vt [5. selgitus](#)).

5. selgitus

Puudused pikaajaliste tulemite jälgimises

Meetme nr 10 jaoks, mille eesmärk oli integreerida kliimateadlik planeerimine Etioopia tootliku turvavõrgu programmi, ei seatud esialgu ei lähtealuseid ega sihtväärtusi pikaajaliste tulemite hindamiseks.

Meetme nr 12 raames koostati mitu teabedokumenti (ülevaated, poliitikaülevaated, tehnilised dokumendid ja aruanded), mis on kättesaadavad ClimDev-Aafrika veebisaidil. Veebisaidil aga ei jälgitud, mitu korda neid dokumente oli vaadatud.

Kooskõlas komisjoni 2015. aasta seirearuande soovitusel võeti meetmega nr 4 kasutusele pikemaajalisi tulemeid mõõtvad näitajad. Üks Vaikse ookeani piirkonnas kasutatud sihtnäitaja oli, et 12 kuu jooksul pärast koolituse läbimist osaleks kaks kolmandikku õpilastest jätkuvalt aktiivselt mõnes kliimamuutustega seotud valdkonnas. Komisjon tõi palju näiteid õpilastest, kes jätkasid tööd kliimamuutuste ministeeriumides, meteoroloogiateenistustes, riiklikes katastroofide ohjamise büroodes ja kliimamuutuste üle peetavatel läbirääkimistel. Meetme raames jälgiti põhjalikumalt 72% õpilastest ning lõpparuandes esitati teavet nende tegevusvaldkonna kohta (nt täiendavad õpingud, töö valitsuses, piirkondlikes organisatsioonides, rahvusvahelistes asutustes, erasektoris). See jälgimine ei näidanud siiski, kas nad olid endiselt tegevad mõnes kliimamuutustega seotud valdkonnas.

37 Vaikse ookeani piirkonna rakenduspartnerid tegid ettepaneku, et tuleminäitajate mõõtmiseks võiks kavandada mõne järelmeetme või reserveerida selleks ühe osa meetme eelarvest. Leidsime siiski, et algatuse käigus ei jälgitud varasemate meetmete tuleminäitajaid.

Algatusega edendati koostoime abil meetmete jätkusuutlikkust, kuid ei pööratud piisavalt tähelepanu väljumisstrateegiatele

38 Mõju- ja jätkusuutlikkusuuringus rõhutati, et jätkusuutlikkuse parandamiseks on väga oluline, et meetmed oleksid omavahel seotud. 80% meie küsitlusele vastanutest leidis, et algatuse meetmetega saavutati koostoime teiste kliimameetmetega. Meetmete uurimisel leidsime, et nende vahel oli palju erinevat liiki koostoimet. Kuid kolmel juhul²¹ puudus koordineerimine ja koostoime sarnaste meetmetega. ELi delegatsioonide vastused mitmele meie küsitluse küsimusele näitasid samuti, et mõnel juhul oli meetmete tulemuste jätkusuutlikkust keeruline saavutada:

- a) 28% vastanutest leidis, et meetmetes ei pandud piisavalt rõhku jätkusuutlikkusele;
- b) 34% leidis, et kliimamuutustega arvestamine valdkondlikus poliitikas ei toonud kaasa eelarveid, õigusakte ega määrusi;
- c) 52% meie küsitlusele vastanutest arvas, et tööjõu volavus oli suur (vt punkt 22).

39 2021. aasta mõju- ja jätkusuutlikkuse aruandes leiti, et üldiselt ei pööratud meetmetes suurt tähelepanu väljumisstrateegiate loomisele, et tagada tegevuse jätkumine pärast rahastamise lõppemist (vt 6. selgitus).

6. selgitus

Meetmetes ei pööratud piisavalt tähelepanu väljumisstrateegiatele

2021. aasta mõju- ja jätkusuutlikkuse aruandes leiti, et meetmed ei täitnud piisavalt järgmisi ülesandeid, et nende tegevus jätkuaks ka pärast meetme lõppu:

- teha jätkusuutlikkust ohustavate riskide analüüs, milles vaadeldakse tehnilisi, rahalisi, institutsioonilisi, keskkonnavalaseid ja sotsiaalseid aspekte;
- töötada sidusrühmadega välja vastastikuse mõistmise memorandumid, milles määratakse kindlaks nende roll ja vastutus pärast meetme lõppu;
- vähendada meetme viimastes etappides tegevusele antavat otsetoetust, võimaldades teistel see üle võtta;
- siduda tegevus suuremate programmidega, mis võivad loota valitsuse, erasektori või muude rahastajate jätkuvalle toetusele;

²¹ Meetmed nr 3, 8 ja 12.

- o teha kindlaks peamised lüngad peamiste partnerite suutlikkuses ja keskenduda nende kõrvaldamisele;
- o töötada välja teabematerjalid, et dokumenteerida saadud kogemusi eesmärgiga julgustada teisi meetme parimaid tavaid taaskasutama.

Kõigil Vaikse ookeani piirkonna meetmest nr 3 toetatud üheksal riigil oli raskusi peale meetme lõppemist tehniliste ja rahaliste vahendite eraldamisega, mis on vajalikud tulemuste säilitamiseks pikas perspektiivis. Belaus vihmaveekogumise tehnoloogiatega hiljem sisuliselt ei jätkatud, kuna paigalduskulud olid liiga suured (vt punkt 26).

40 Meie valimis oli seitse lõpetatud meedet. Jätkusuutlikkuse säilitamiseks said viis neist²² ELilt täiendavalt raha kas algatuse raames või muudest ELi programmidest. Ülejäänud kahel lõpetatud meetmel²³ puudusid aga ressursid, et jätkata tegevust ka pärast rahastamise lõppemist. Meetme nr 11 jätkusuutlikkuse väljavaated Etioopias olid töövahendite ja seadmete puuduliku hoolduse tõttu eriti halvad (vt 7. selgitus).

7. selgitus

Hoolduse puudumine takistas Etioopias tegevuse jätkusuutlikkust

Meetme nr 11 hindamisel Etioopias leiti, et tööriistade ja seadmete puuduliku hoolduse tõttu eduka katsetegevusega pärast meetme lõppemist enam ei jätkatud:

- o põllumajandustootjad ei saanud paljusid käsipumpasid kasutada, sest need olid kahjustatud;
- o enamik kaevatud puuraukudest olid kokku kukkunud;
- o puukooli tegevus lõpetati seemnete puudumise tõttu;
- o põllumajandustootjad ei saanud söödapuuduse tõttu edukalt kasutada loomade laudas söötmist;
- o kastmissüsteem ebaõnnestus, kuna kõrgemale paigaldatud mahutitesse vee transportimine osutus liiga aja- ja töömahukaks.

²² Meetmed nr 3, 4, 8, 9 ja 12.

²³ Meetmed nr 11 ja 13.

Järgnev meede nr 10 kujutas endast Etioopias enamasti suutlikkuse suurendamist ja see ei sisaldanud eelkirjeldatud tegevuse jätkamist.

Algatusega ei suudetud näidata, et sellega suurendati riikide vastupanuvõimet kliimamuutuste mõjule

41 Mõju tähendab siin pikemaajalisi sotsiaal-majanduslikke tagajärgi, mida võib täheldada teatava aja jooksul pärast algatuse lõppu. Ülemaailmse kliimamuutuste liidu oodatav pikaajaline mõju oli riikide suurem vastupanuvõime kliimamuutuste mõju suhtes. Algatuse tulemuste ja mõju mõõtmiseks vajalikku töökindlat seire- ja hindamissüsteemi ei loodud, nagu soovitati 2015. aasta üldises hindamises²⁴ ja kontseptsioonikirjelduses (vt punktid **35**, **36**, **37** ja **5. selgitus**). Puudus ühiste näitajatega hindamisraamistik, mille alusel oleks saanud kõigi meetmete kohta aru anda. Seetõttu ei saanud komisjon koondada kõigi meetmete tulemusi, et jälgida algatuse üldist tulemuslikkust ja vastutada selle tulemuste eest. Selle asemel väljendati toetuse mõju nii, et see ei olnud mõõdetav. Näiteks:

- a) Varssavi otsusega kahju ja kahjustuste kohta²⁵, mis võeti vastu ÜRO kliimamuutuste raamkonventsiooni osaliste konverentsi 19. istungjärgul 2013. aastal, loodi Varssavi rahvusvaheline kahju ja kahjustusi käsitlev mehhanism, milles osutati kliimamuutuste põhjustatud kahjule. Meetme nr 12 (*ClimDev*) raames koostatud 2014. aasta väljaandes „Loss and Damage in Africa“ esitati hinnang asjaolude kohta, mida selle mehhanismi rakendamiskorra loomisel peaks arvesse võtma. Selle panus ei olnud siiski mõõdetav;
- b) ühes 2019. aasta artiklis ülemaailmse kliimamuutuste liidu kohta kirjeldati, kuidas see aitas kaasa progressiivse koalitsiooni loomisele ELi ja abisaavate riikide vahel, mis tegi võimalikuks Pariisi kokkuleppe²⁶. Algatuse panus Pariisi kokkuleppesse ei olnud aga mõõdetav.

²⁴ „Evaluation of the Global Climate Change Alliance (GCCA) Global programme World-Wide: Final Report“, 2015.

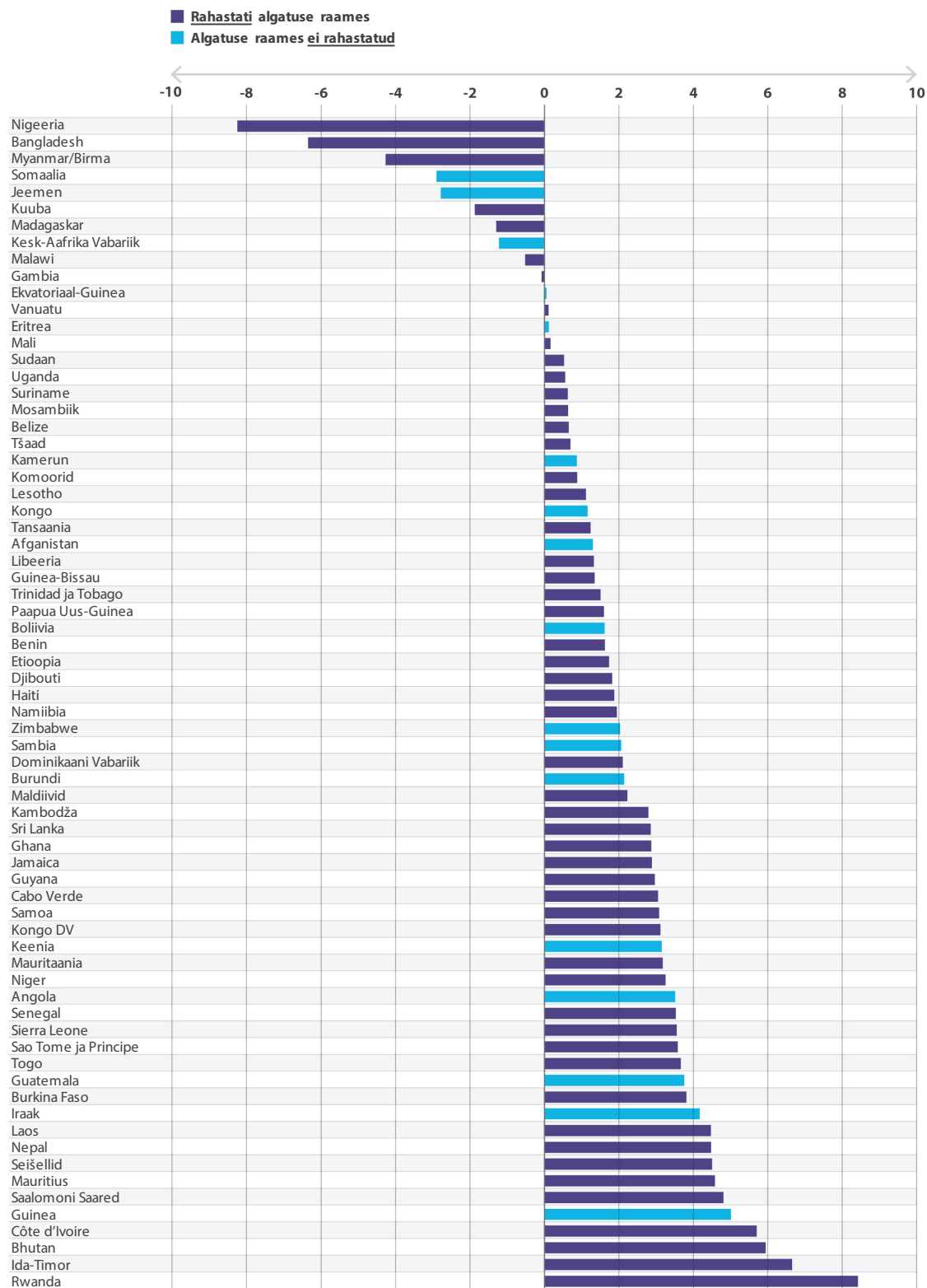
²⁵ ÜRO kliimamuutuste raamkonventsiooni (UNFCCC) kliimamuutuste tagajärgedest tingitud kahju ja kahjustuste kohta.

²⁶ Walter Kennes, 2019: „The origins of the GCCA: remembering how the alliance was born“.

42 Mõju püüti mõõta Vaikse ookeani piirkonna meetmega nr 5, mis hõlmas ühe näitajana ka Notre Dame'i ülikooli ülemaailmse kohanemisindeksi (ND-GAIN) riigiindeksi punktisumma²⁷ muutumist meetmes osalevate riikide puhul. Indeks näitab riigi vastupanuvõimet kliimamuutuste mõjule. See kasutab 45 näitajat, et mõõta riigi haavatavust kliimahäirete suhtes ja selle valmisolekut investeerida kohanemismeetmetesse. Võtsime aluseks komisjoni katse mõõta algatuse mõju ja analüüsisime ND-GAINi riigiindeksite muutumist algatuse kestel alates 2007. aastast kuni praeguseni. Leidsime, et ND-GAINi indeks paranes suurema osa algatuse raames toetust saanud riikide puhul (vt [joonis 8](#)). Enamikul juhtudel oli muutuse suurus alla nelja punkti (ND-GAINi skaalal).

²⁷ Notre Dame'i ülikooli ülemaailmne kohanemisindeks.

Joonis 8. ND-GAINi riigiindeksite muutused, 2007–2019



Allikas: Euroopa Kontrollikoda ND-GAINi andmete põhjal.

43 Algatuse toetus on vaid üks tegur, mis võib mõjutada ND-GAINi indeksit, mis kajastab riikide haavatavust kliimamuutuste suhtes. Algatuse mõju ei saa eraldada riikide valitsuste, teiste rahastajate ja väliste sündmuste mõjust. Mõju võib avaldada ka muu ELi eraldatud rahastamine, eriti kuna kliimaga seotud meetmetel on nüüd mitmeaastastes sihtprogrammides olulisem roll. Näiteks toetati Euroopa Arengufondist ja arengukoostöö rahastamisvahendist meetmeid nr 9, 10, 11 ja 12, mida rahastati ka GCCA algatuse raames.

44 Veel üks märk sellest, et ND-GAINi indeksi paranemist ei saa alati seostada algatusega on ka asjaolu, et indeks paranes sarnasel määral ka enamikus teistes haavatavate riikides, mida algatuse eelarvest ei rahastatud. Pealegi said algatuselt rahalist toetust ka need kolm riiki, mille ND-GAINi indeks halvenes kõige rohkem (Nigeeria, Bangladesh ja Myanmar).

Komisjon ei maksimeerinud algatuse lisaväärtust

45 Käesolevas jaos vaatleme, kas komisjon:

- a) keskendus ülemaailmse kliimamuutuste liidu mõlemas etapis kliimamuutuste suhtes kõige kaitsetumatele vaestele arengumaadele, eelkõige vähim arenenud riikidele ja väikestele arenevatele saareriikidele;
- b) kaasas vastavalt kavandatule täiendavaid rahalisi vahendeid ELi liikmesriikidelt, erasektorilt ja muudelt uuenduslikelt rahastamismehhanismidelt, et maksimeerida algatuse mõju;
- c) suurendas algatuse alast üldist teadlikkust;
- d) omas usaldusväärset ülemaailmset järelevalvet algatuse kulude ja tegevuse üle ning saavutas koostoime algatuse ülemaailmse ja AKV riikide komponendi vahel;
- e) koostas väljumisstrateegia tagamaks, et algatusest saadud õppetunde arendatakse edasi uues mitmeaastases finantsraamistikus ja neid kasutatakse selliste meetmete kavandamisel, mille eesmärk on võidelda kliimamuutuste vastu arengumaades.

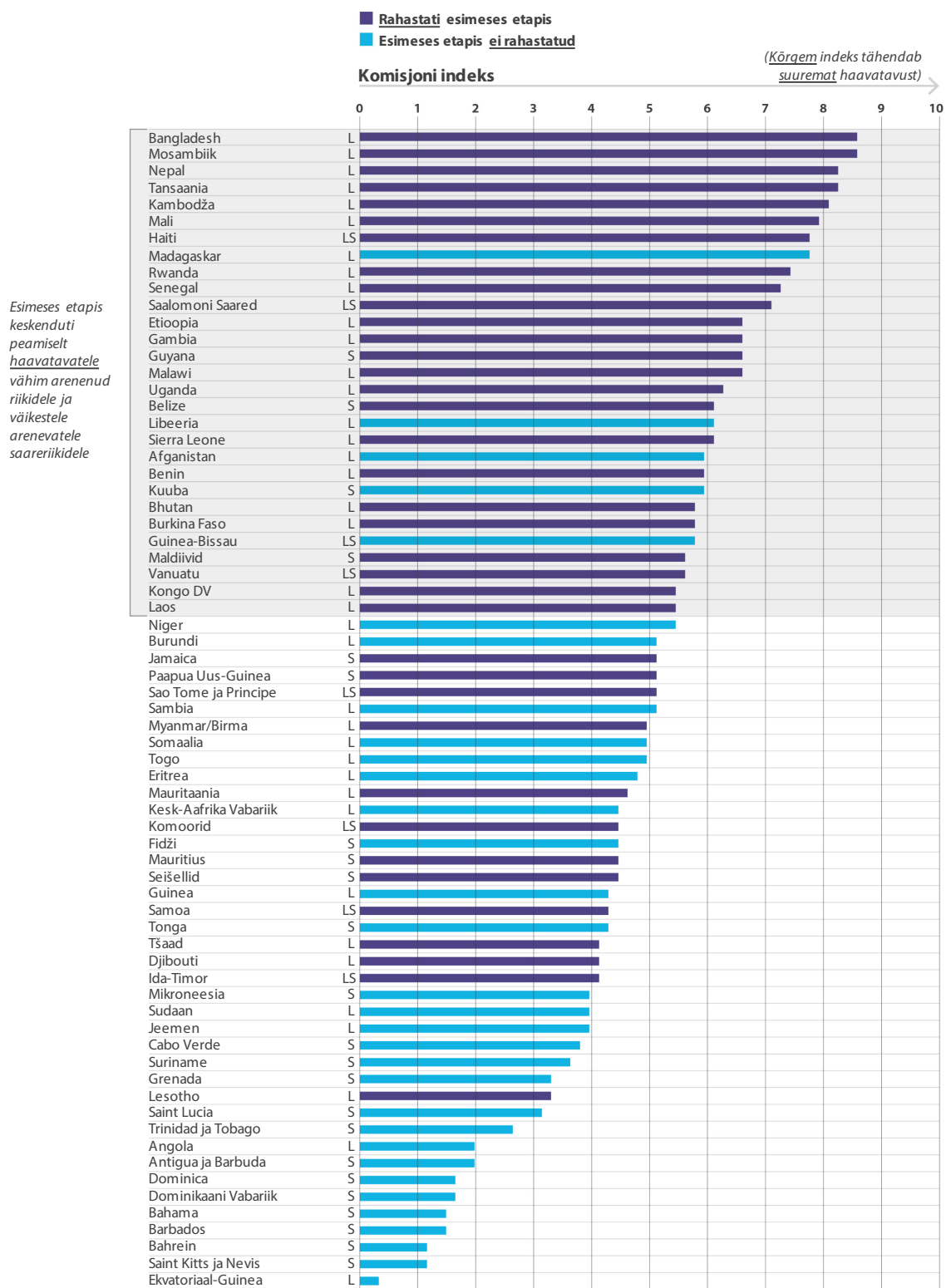
Teises etapis keskenduti vähem kõige haavatavamatele riikidele

46 Algatuse eesmärk oli aidata kliimamuutuste suhtes eriti kaitsetutel vaestel arengumaadel (eelkõige vähim arenenud riikidel ja väikestel arenevatel saareriikidel) suurendada oma suutlikkust kohaneda kliimamuutuste tagajärgedega²⁸. Esimeses etapis töötas komisjon välja oma kliimatundlikkuse indeksi, et valida välja riigid, kellele kõige rohkem toetust anda. Selles etapis toetati kõige haavatavamaid vähim arenenud riike ja väikesi arenevaid saareriike, rahastades 24 sellist riiki 29-st (vt *joonis 9*)²⁹.

²⁸ Komisjoni teatis KOM (2007)540.

²⁹ Walter Kennes, 2019.

Joonis 9. Esimeses etapis keskenduti peamiselt haavatavatele vähim arenenud riikidele ja väikestele arenevatele saareriikidele



Märkus: V = vähim arenenud riik; S = väike arenev saareriik.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda Euroopa Komisjoni 2010. aasta indeksi põhjal.

47 Komisjoni indeks põhines kolmel teguril: kogurahvatulul elaniku kohta, kliimaga seotud haavatavusel ja pühendumisel kliimamuutuste alasele poliitilisele dialoogile. Samas ei võetud selles arvesse riikidele kliimamuutuste vastu võitlemiseks antud muid rahalisi vahendeid. Seetõttu ei teadnud komisjon, kas ta toetab riike, kes on juba saanud mitmeaastastest sihtprogrammidest või teistelt rahastajatelt märkimisväärsed rahalisi vahendeid (vt punkt **04**), et aidata neil kohaneda kliimamuutuste mõjuga.

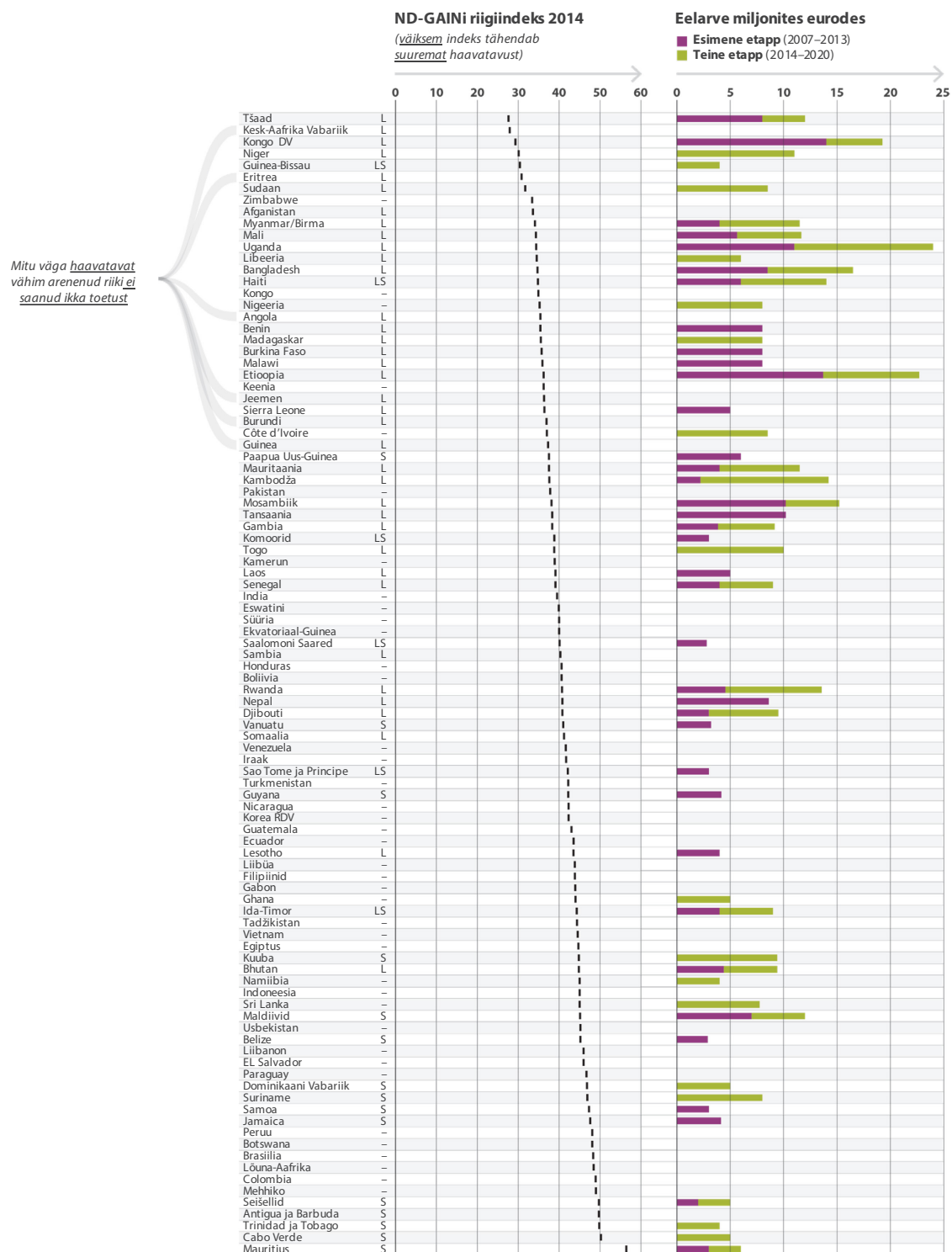
48 Algatuse teises etapis lõpetas komisjoni peakorter oma haavatavuse indeksi ajakohastamise ja ei kasutanud seda enam abikõlblike riikide valimiseks. Selle asemel osutas komisjon ND-GAINi indeksile, et hinnata riikide haavatavust kliimamuutuste suhtes, kuid ei kasutanud seda valiku tegemisel.

49 Komisjon eraldas teises etapis vahendeid vastavalt ELi delegatsioonide taotlustele, mille olid heaks kiitnud abi saavate riikide valitsused. Selle nõudlusel põhineva lähenemisviisiga ei suudetud aga edukalt hõlmata neid haavatavaid riike, kes ei olnud esimeses etapis toetust saanud. Eelkõige:

- a) mõned vähem haavatavad riigid said teises etapis lisarahastust, isegi kui nad olid saanud rahalisi vahendeid juba esimeses etapis (vt **joonis 10**). Need riigid olid peamiselt väikesed arenevad saareriigid, nt Mauritius (riik, millel on abi saanutest suurim ND-GAINi indeks, ning mis on teistest abisaajatest vähem haavatav), Maldiivid, Seišellid ja Ida-Timor, aga ka vähem haavatav riik Bhutan, mida alates 2023. aastast enam vähim arenenud riikide hulka ei loeta;
- b) teises etapis rahastati ka mõnda riiki, mis ei olnud ei vähim arenenud riik ega väike arenev saareriik. Need olid Côte d'Ivoire, Namiibia, Nigeeria ja Sri Lanka. Lisaks rahastati algatuse teises etapis kahe suure mitut riiki hõlmava programmi raames ka mõnda riiki, mis ei olnud ei vähim arenenud riik ega väike arenev saareriik (nt Brasiilia, mis on keskmisest suurema sissetulekuga riik);
- c) mitu kliimamuutuste mõju suhtes väga haavatavat vähim arenenud riiki, mis ei saanud toetust esimeses etapis, ei saanud seda ka teises etapis. Nende hulka kuulusid Afganistan, Angola, Burundi, Kesk-Aafrika Vabariik, Eritrea, Guinea ja Jeemen (vt **joonis 10**). Hoolimata ebastabiilsest poliitilisest olukorrast mõnes neist riikidest said nad siiski mitmepoolsete sihtprogrammide kaudu ELilt muud kahepoolset toetust (vt punkt **04**);

- d) nii komisjon enda indeksi kui ka ND-GAINi indeksi kohaselt olid väikesed arenevad saareriigid kliimamuutuste seisukohast vähem haavatavad kui vähim arenenud riigid. Meretaseme tõusust tulenevat eksistentsiaalset ohtu arvestades võib see tunduda vastuoluline. Meretaseme tõus moodustas riigi lõplikust punktisummast aga komisjoni indeksis üksnes 10% ja ND-GAINi indeksis 4%. Indeksites võeti arvesse palju muid tegureid, et hinnata riikide haavatavust kliimamuutuste suhtes (nt üleujutused, põuad, tormid ja sõltuvus põllumajandusest, mis vähim arenenud riike eriti ohustavad). Nii esimeses kui teises etapis moodustasid ühe kolmandiku toetatud riikidest väikesed arenevad saareriigid, kuigi indeksite kohaselt olid nad kliimamuutuste seisukohast märksa vähem haavatavad kui vähim arenenud riigid. Veelgi enam, Vaikse ookeani piirkonna väikesed arenevad saareriigid said iga elaniku kohta 16 korda rohkem toetusraha kui Aafrika vähim arenenud riigid. Komisjon leidis, et suhteliselt suur rõhuasetus väikestele arenevatele saareriikidele ja neile elaniku kohta eraldatud rahastamise suur maht on nende väiksuse ja eraldatuse tõttu asjakohane.

Joonis 10. Mitut väga haavatavat vähim arenenud riiki ei saanud toetust ka teises etapis



Märkus: V = vähim arenenud riik; S = väike arenev saareriik. Riigid on reastatud nende haavatavuse järjekorras vastavalt ND-GAINi riigiindeksile.

Allikas: Euroopa Kontrollikoda Euroopa Komisjoni andmete põhjal.

Algatus ei suutnud kaasata nii palju täiendavat raha kui eeldati

50 Komisjon, Euroopa Parlament ja nõukogu tunnistasid, et algatuse edu sõltub märkimisväärsete vahendite kaasamisest (vt [8. selgitus](#)).

8. selgitus

Edu võtmeteguriks peeti märkimisväärses mahus vahendite kaasamist

Komisjon kutsus oma 2007. aasta teatises ELi üles tugevalt toetama ülemaailmset kliimamuutuste liitu. Euroopa Parlamendi hinnangul on algatuse vajadused 2010. aastaks vähemalt 2 miljardit eurot aastas ja 2020. aastaks 5–10 miljardit eurot aastas³⁰.

Kuigi nõukogu toetas algatuse ülesehitust ja pidas edu võtmeteguriks märkimisväärsete toetussummade kaasamist, ootas nõukogu komisjonilt uuenduslike rahastamisviiside leidmist. Komisjon oli aga seisukohal, et rohkem toetust peaksid andma liikmesriigid. Kontrollikoja eriaruandes 17/2013 leiti, et liikmesriigid ei toetanud algatust piisavalt ning see tekitas lõhe algatuse esialgsete ambitsioonide ja tegelike saavutuste vahel. Algatuse 2015. aasta üldine hindamine kinnitas, et liikmesriikide panuse suurendamine on keeruline ülesanne.

51 Vaatamata mitmetele katsetele soodustada algatusele eraldatavate toetussummade suurendamist, ei suutnud komisjon ELi toetuse baasi laiendada. Lõpuks suutis komisjon kaasata kogu 14-aastase ajavahemiku 2007–2020 jooksul vaid 728,8 miljonit eurot, kuigi teises etapis oli tegu ELi juhtalgatusega. Kogurahastamine jäi seega tunduvalt alla komisjoni ootustele. Kuigi esimeses etapis tegid mõned ELi liikmesriigid (Eesti, Iirimaa, Küpros ja Rootsi) algatusele veel täiendavaid väikseid osamakseid summas 28,8 miljonit eurot³¹, ei tehtud teises etapis enam üldse kahepoolseid osamakseid.

³⁰ Anders Wijkman, Euroopa Parlamendi raportöör: „Ülemaailmse kliimamuutuste liidu loomine Euroopa Liidu ja kliimamuutustest enim mõjutatud vaeste arengumaade vahel“, 23.9.2008.

³¹ Eesti (0,8 miljonit eurot), Iirimaa (23 miljonit eurot), Küpros (0,6 miljonit eurot) ja Rootsi (4,4 miljonit eurot).

52 Lisaks ELi liikmesriikide panuse suurendamisele oli algatuse eesmärk edendada uuenduslikke rahastamisviise ning kaasata partnerriikides palju rohkem sidusrühmi, valitsusväliseid osalejaid ja erasektorit. Parlament kutsus ka üles kehtestama nn rohelisi makse ning looma avaliku ja erasektori partnerlusi ja muid uuenduslikke rahastamismehhanisme. Komisjon kavandas usaldusfondide (ehk ühisfondide) loomist³², et koondada eri allikatest (valitsus, rahastajad, erasektor jne) pärit rahalisi vahendeid. See aga ei realiseerunud. Algatuse 2015. aasta hindamise käigus leiti, et erasektori osalus on endiselt suhteliselt väike.

53 Üldiselt takistas algatusele rahaliste vahendite vähesus komisjonil saavutada oma esialgset eesmärki luua ülemaailmne liit ja piiras seda, mida ta võis arengumaades kliimamuutustega võitlemisel saavutada. Ühes 2019. aasta artiklis ülemaailmse kliimamuutuste liidu kohta kirjeldati, kuidas „pärast ülemaailmse kliimamuutuste liidu käivitamist 2007. aasta septembris sai üsna kiiresti selgeks, et täiendavatest vahenditest, mida Euroopa Komisjon suudaks kaasata, ei piisaks, et avaldada suurt mõju 70 vähim arenenud riigi ja väikese areneva saareriigi seisukohtadele kliimaläbirääkimistel“³³.

Algatus jõudis paljudesse riikidesse, kuid teadlikkus sellest ja selle nähtavus jäid tagasihoidlikuks

54 ELi delegatsioonid olid algatusest kogu maailmas teadlikud ning said ülemaailmselt toetusvahendilt korrapäraselt teavet ja uudiskirju. Meie küsitluse kohaselt leidsid aga paljud ELi delegatsioonid (46%), et algatus ei ole arengumaades väga hästi tuntud. Lisaks leidis 77% vastanutest, et vähene teadlikkus olemasolevatest rahalistest vahenditest oli üks põhjuseid, mis takistas mõnel haavataval riigil toetusraha taotleda.

55 ELi liikmesriikide alalised esindused olid algatusest vähe teadlikud. Sellele aitas kaasa ka asjaolu, et komisjon ei koostanud nõukogule aastaaruandeid, milles oleks esitatud kokkuvõtte algatuse peamistest saavutustest (nagu see oli algselt rakendusraamistikus kavandatud)³⁴.

³² Komisjoni talituste töödokument „Implementation Framework of the Global Climate Change Alliance“, SEK(2008) 2319.

³³ Walter Kennes, 2019.

³⁴ Komisjoni talituste töödokument SEK(2008) 2319.

56 Algatuse alast vähest teadlikkust (hoolimata sellest, et rahaliselt toetati rohkem kui 80 riiki) selgitavad muu hulgas ka järgmised põhjused:

- a) mõnes riigis suurendas kommunikatsioonitegevus küll ELi, kuid mitte algatuse nähtavust (meede nr 11 Etioopias ja meede nr 13 Nigeris);
- b) oli palju erinevaid teabeallikaid, sealhulgas mitu veebisaiti³⁵, mis tähendas, et teave algatuse kohta oli hajutatud mitme suhtluskanali vahel;
- c) algatuse paralleelne rakendamine ülemaailmse ja AKV piirkonna (EAFi rahastatud) komponendi kaudu hägustas algatuse kuvandit ja nähtavust ning tekitas segadust, eelkõige väliste sidusrühmade jaoks.

Algatuse keeruline ülesehitus ja selle ulatuse selge määratluse puudumine vähendas algatuse lisaväärtust

57 Algatus ei olnud seotud konkreetse abi andmise viisiga ega toetanud ka mõnda konkreetset sektorit/meedet, mida ei oleks muudest fondidest (ELi ja selle välistest) juba toetatud.

58 Komisjon esitas oma 2007. aasta teatises ja sellega seotud komisjoni talituste 2008. aasta töödokumendis oma nägemuse algatusest. Selles leiti, et algatus täiendab paljusid juba olemasolevaid kliimamuutustega võitlemise fonde ja algatusi, eelkõige vähim arenenud riikide fondi, kliimamuutuste erifondi, kohanemise fondi ja Ülemaailmset Keskkonnafondi. Komisjoni eesmärk oli anda suurem osa algatuse rahalistest vahenditest otse valitsustele üldise või valdkondliku eelarvetoetuse kaudu ning mitte tugineda projektipõhisele lähenemisviisile, mis toimib ÜRO rakendusasutuste kaudu, nagu seda tehti teiste fondide puhul.

59 Algatus oli aga enamasti projektipõhine, nagu teisedki juba olemas olevad fondid, ning suur osa abist anti ka ÜRO organisatsioonide või ELi liikmesriikide arenguabiasutuste kaudu, nagu on näidatud *joonisel 5* ja punktis **12**. Seega puudus selge vahe algatuse ja arvukate juba olemas olevate temaatiliste fondide vahel, mis võitlevad kliimamuutuste vastu arengumaades.

³⁵ www.gcca.eu, www.intraacpgccaplus.org, www.europa.eu/capacity4dev/gcca-community.

60 Komisjonil puudus usaldusväärne ülevaade algatuse kuludest ja tegevusest, mis oleks hõlbustanud ressursside strateegilist planeerimist. Rahastatud meetmed ei olnud eristatavad muudest ELi meetmetest, millega võideldi kliimamuutuste vastu arengumaades. Mõnel juhul kasutati vahendeid muudest ELi programmidest juba rahastatud meetmete eelarvete täiendamiseks. See tekitab küsimusi lisaväärtuse kohta, mida annab oma juhtimisstruktuuriga eraldi algatus, kui sellega rahastatakse samu meetmeid. Arvestades asjaolu, et kõiki meetmeid toetati samadest fondidest (arengukoostöö rahastamisvahend ja EAF), ei olnud selge, miks otsustati neile vahel lisada ülemaailmse kliimamuutuste liidu märgis ja vahel mitte.

61 Lisaks algatuse ulatuse selge määratluse puudumisele oli selle jagamine kaheks komponendiks ja kaheks toetusvahendiks tarbetult keeruline (vt punktid **06** ja **07** ning **tabel 2**). Peale koostoime puudumise ei olnud eraldi meetmetel (näiteks Vaikse ookeani piirkonna meetmel nr 3 ja 4) ka tõhususe seisukohast eriti mõtet. Meetmete ühendamisel oleks saavutatud mastaabisäästu (sama kehtib meetmete nr 1 ja 5 kohta Vaikse ookeani piirkonnas), mis oleks aidanud vähendada suuri juhtimiskulusid (vt punkt **30**). Ülesehituse keerukus pärssis algatuse üldist sidusust.

Tabel 2. Algatuse ülesehitus

Ülemaailmne komponent	AKV riikide toetusvahend	
+ 85 riiki	Piirkondlikud organisatsioonid	
+ 80 meedet	+ 20 meedet	
Arengukoostöö rahastamisvahend	Euroopa Arengufond	
Tehniline abi, toetusvahend (sihtotstarbeline toetus abikõlblikes riikides töötavatele institutsioonidele, koolitus ja suutlikkuse suurendamine jne)	Tehniline abi Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani piirkonna riikide organisatsiooni sekretariaadile	Tehniline abi, kliimameetmete toetusvahend
Veebisaidid: Ülemaailmne toetusvahend Ülemaailmse kliimamuutuste liidu kogukond Ülemaailmse kliimamuutuste liidu kogukonna Youtube'i kanal	Veebisait: AKV riikide rahastu AKV riikide Twitter	
Uudiskirjad: Fridays for Climate, Flashnews	AKV riikide ülemaailmse kliimamuutuste liidu+ ametlik uudiskiri	
Teadmiste jagamise platvorm institutsioonilistele sidusrühmadele ja toetusesaajatele	Teadmushaldusplatvorm	

Allikas: Euroopa Kontrollikoda Euroopa Komisjoni andmete põhjal.

62 Kahe toetusvahendi korraldatud piirkondlikud kohtumised aitasid meetmete vahel kogemusi jagada. Toetusvahendid aitasid kaasa meetmete kavandamisele ja töötasid välja oma veebipõhised teadmiste jagamise töövahendid. Me ei leidnud aga ühtegi põhjendatud selgitust struktuuride (ja nende veebisaitide jne) dubleerimiseks, mis tekitas kattumise ja võimaliku ebatõhususe riski. Näiteks üks 2021. aasta mais toimunud piirkondlik seminar hõlmas üksnes ülemaailmselt toetusvahendit. Tegu oli kasutamata jäetud võimalusega, sest seminaril oleks olnud võimalik õppida ka kogemustest, mis saadi AKV riikide toetusvahendi rakendamisel piirkondlike organisatsioonidega tehtud koostööst.

Algatuse käigus tegeleti aktiivselt meetmete elluviimisel õpitu kogumisega, kuid komisjon ei koostanud selget väljumisstrateegiat

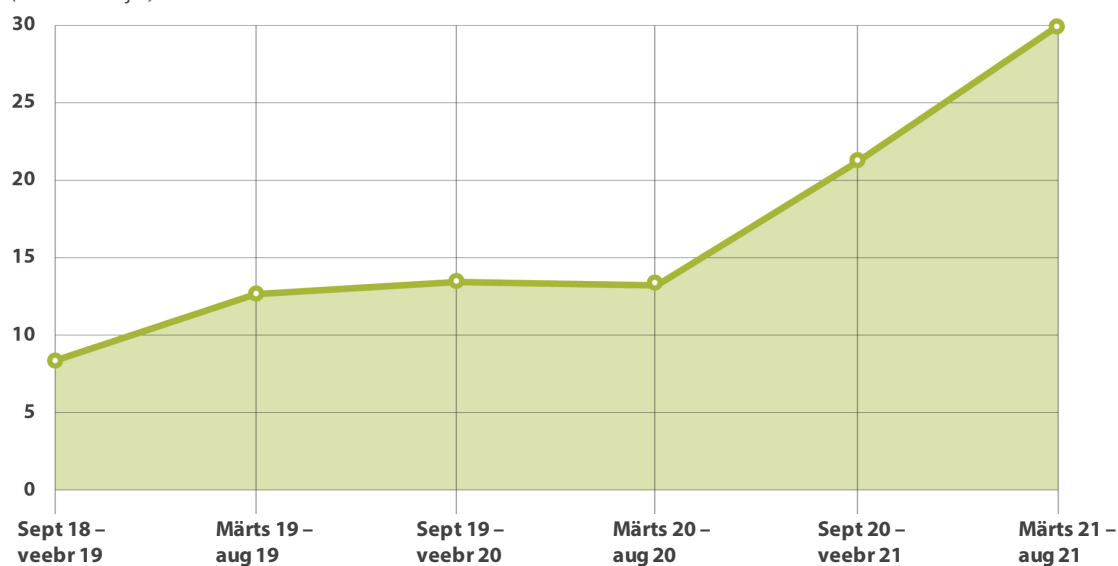
63 Algatuse rahastatud meetmete elluviimisest õpiti palju – see hõlmas vajadust:

- a) hinnata, milline on poliitikakujundajate poolne nõudlus meetmete elluviimisel saadud kliimaalase teabe järele;
- b) tagada kliimamuutuste vastu võitlemise kavandamiseks kasutatavate kogukonna töövahendite kestlikkus nende integreerimisega koolide ja ülikoolide õppekavadesse;
- c) kasutada konkreetset naiste, noorte ja vanemate inimeste jaoks koostatud meetmeid;
- d) tugevdada koostööd asjaomaste ministeeriumide ja rahanduse eest vastutava ministeeriumi vahel;
- e) pöörata rohkem tähelepanu edukate meetmete saavutuste edaspidisele ärakasutamisele.

64 76% meie küsitlusele vastanutest leidis, et algatusega saadi kasulikke õppetunde, mis võiksid parandada toetuse andmist riikide mitmeaastaste näidisprogrammide raames aastatel 2021–2027. 2021. aastal võttis komisjon kasutusele ülemaailmse toetusvahendi, et jagada ELi delegatsioonidega piirkondlike seminaride kaudu saadud kogemusi ja integreerida õpitu 2021.–2027. aasta mitmeaastaste sihtprogrammide tegevusse. Komisjon teeb järeldusi ka mõju- ja jätkusuutlikkusuuringust ning uuringust, mis käsitleb algatuse käigus saadud kogemusi kohanemist puudutava seire ja hindamise valdkonnas. Meetmete elluviimisel saadud kogemusi jagatakse algatuse veebisaitidel, koostööplatvormidel ja Cap4Dev kogukonnaplatvormil. Ülemaailmne toetusvahend jagab saadud teadmisi ja kogemusi oma veebisaidil, mille kasutajate arv on kolme aasta jooksul suurenenud 8000-lt 30 000-le (vt [joonis 11](#)).

Joonis 11. Ülemaailmse toetusvahendi veebisaidi kasutajate arv

(tuhat kasutajat)



Allikas: GCCA+ vahearuanne, märts– august 2021.

65 Leidsime, et komisjonil puudub algatuse jaoks selge väljumisstrateegia. 2021. aasta määruses naabruspoliitika, arengu- ja rahvusvahelise koostöö instrumendi „Globaalne Euroopa“ kohta aastateks 2021–2027 sätestatakse, kuidas temaatilistelt eelarveridadelt ülemaailmseid algatusi rahastatakse. Lisaks sätestatakse määruses, et konkreetseid riigipõhiseid või piirkondlikke meetmeid rahastatakse kahepoolse koostöö vahenditest. Sellega seoses otsustas komisjon algatuse lõpetada.

66 Praegu on kogu algatuse kohta kättesaadav teave laiali erinevates dokumentides. Komisjonil puudub algatuse jaoks selge väljumisstrateegia, mis sisaldaks algatuse edasisi samme. Samuti ei ole selge, mida tehakse eri veebisaitide, kõigi tehniliste dokumentide, taustdokumentide ning koolituste ja seminaride materjalidega, mille on koostanud nii ülemaailmse kui ka AKV riikide toetusvahendi toetusasutused.

67 Komisjon ei ole selgitanud, kuidas ta kavatseb teadmustooted pärast algatuse lõppu kättesaadavaks teha ja kuidas ta kavatseb algatuse käigus õpitut edasi anda ELi ülemaailmsele toetusvahendile (mis alustas tegevust 2021. aasta oktoobris) riiklikult kindlaksmääratud panuste saavutamiseks. Endiselt on ka ebaselge, kuidas see uus rahastamisvahend toetab käimasolevat tegevust, mida on kavas jätkata kuni aastani 2025.

Järeldused ja soovitused

68 Kokkuvõttes jõudsimme järeldusele, et algatusel puudus tõendatud mõju riikide vastupanuvõimele kliimamuutuste suhtes. Tõhususe seisukohast saavutasid lõpuleviidud meetmed üldiselt oma kavandatud väljundid, kuid mõnikord ka suurte kuludega.

69 Algatuse käigus ei mõõdetud abisaajate olukorra paranemist ega keskendunud piisavalt kõige enam mõjutatud isikute vajadustele. Uute tehnoloogiate kasutamise hind raskendas kõige vaesematel leibkondadel programmist kasu saamist. Lisaks hõlmas tegevus harva meetmeid, mis oleksid olnud suunatud konkreetsetele naiste vajadustele.

70 Algatus keskendus institutsioonilise suutlikkuse suurendamisele, kuid töötajate suure voolavuse tõttu oli selle jätkusuutlikkus piiratud. Seetõttu ei suudetud suutlikkuse suurendamise ja katseprojektide etapist süstemaatiliselt edasi liikuda uute meetmete ulatuslikumale kasutuselevõtule, et need jõuaksid rohkemate abisaajateni (punktid [20–26](#) ja [32–44](#)).

1. soovitus. Keskenduda kliimamuutustest enim mõjutatud inimestele

Kliimameetmete rahastamisel arengumaades peaks komisjon:

- a) valima tegevuse tulemite mõõtmiseks näitajad, lähtetasemed ja sihtväärtused;
- b) seadma ambitsioonikad sihtväärtused (milles võetakse arvesse iga riigi konteksti) meetmetest otsest kasu saavate ja naiste osakaalu jaoks ning keskenduma rohkem kõige vaesematele leibkondadele;
- c) parandama järjestikuste meetmete puhul tasakaalu suutlikkuse suurendamise ja muude tegevuste vahel, et laiendada konkreetsete kohanemismeetmete kasutamist ja jõuda rohkemate inimesteni, keda kliimamuutused otseselt mõjutavad.

Soovituse täitmise tähtaeg: alates 2024. aasta jaanuarist rahastatavad meetmed

71 Ülemaailmse kliimamuutuste liidu kummagi etapiga ei suudetud liikmesriikidelt ja erasektorilt kaasata oodatud mahus lisarahastamist. Hoolimata sellest märkimisväärselt finantseerimislüngast ei korrigeerinud komisjon algatuse 15-aastase tegevuse jooksul oma esialgseid ambitsioonikaid eesmärke. Lisaks eraldati kõige haavatavamatele riikidele teises etapis komisjoni raha eraldamise kriteeriumidest tulenevalt proportsionaalselt vähem toetust.

72 Enamiku valimisse kaasatud meetmete puhul ei analüüsinud komisjon piisavalt eelarvestatud kulude põhjendatust. Meie analüüs näitas, et meetmete juhtimiskulud olid väga erinevad ja eriti suured Vaikse ookeani piirkonnas. Leidsime, et komisjon oleks saanud kulusid üksikasjalikuma analüüsiga kokku hoida.

73 Kuigi algatusega alustati 2007. aastal ja sellega toetati rohkem kui 80 riiki, oli teadlikkus algatusest endiselt madal nii arengumaades kui ka ELi liikmesriikides. See oli osaliselt tingitud asjaolust, et rahastatud meetmed ei olnud eristatavad muudest ELi meetmetest, millega võideldi kliimamuutuste vastu arengumaades. Algatuse tõhusust mõjutas ka selle ülesehituse keerukus, eelkõige toetusvahendite ja rahastamisvoogude dubleerimine.

74 Ülemaailmse kliimamuutuste liidu jaoks ei ole kavandatud täiendavaid etappe, kuid see on andnud kasulikke õppetunde teiste ülemaailmsete arengualaste algatuste jaoks, mida EL võib tulevikus rakendada (punktid [27–31](#) and [45–67](#)).

2. soovitus. Võtta algatuse käigus saadud õppetunde arvesse tulevaste ülemaailmsete arengualaste algatuste kavandamisel

Tulevaste ülemaailmsete arengualaste algatuste kavandamisel peaks komisjon arvesse võtma ülemaailmse kliimamuutuste liidu tegevusest saadud kogemusi, eelkõige järgmist:

- a) muutma eesmärgi, kui rakendamise ajal on ilmne, et nende saavutamiseks puuduvad piisavad rahalised vahendid;
- b) kasutama rahastamise eraldamisel strateegilist lähenemisviisi, st rakendama objektiivseid kriteeriume, milles võetakse arvesse ka partnerriikide samadele sektoritele muudest allikatest antud toetust;
- c) analüüsima ja dokumenteerima süstemaatiliselt meetmete eelarvestatud kulude põhjendatust;
- d) suurendama algatuse alast üldist teadlikkust abisaavatele riikidele ja võimalikele rahastajatele suunatud teavitustegevuse kaudu.

Soovituse täitmise tähtaeg: aprill 2024

III auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Bettina Jakobsen, võttis käesoleva aruande vastu 10. jaanuari 2023. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel

president
Tony Murphy

Lisa

Ülevaade valimisse kaasatud meetmetest

Nr	Riik/ piirkond	Lepingu nimi	Rahastamis komponent	Lepingusumma (EUR)	Makstud (EUR) (seisuga 04/22)	Haldusviis	Olukord	Veebisait	Vajaduste analüüs	Kuluanalüüs	Tulemused	Kestlikkus
1	Vaikse ookeani piirkond	Vaikse ookeani piirkonna kohanemismeetmete laiem kasutuselevõtt: Vaikse ookeani lõunaosa komisjon ja Vaikse ookeani piirkonna keskkonnaprogrammi sekretariaat	Globaalne	12 790 000	6 794 115	Rahastamisleping	pooleli	https://gccasupa.org/	Mõned puudused	Mitterahuldav	Mõned puudused	Ei puutu asjasse
2	Vaikse ookeani piirkond	Vaikse ookeani piirkonna kohanemismeetmete laiem kasutuselevõtt: Vaikse ookeani lõunaosa ülikooli komponent	Ülemaailmne	2 100 000	1 548 306	Meetmetoetused	pooleli	https://gccasupa.org/	Mõned puudused	Mitterahuldav	Mõned puudused	Ei puutu asjasse
3	Vaikse ookeani piirkond	Vaikse ookeani piirkonna väikeste saareriikide kliimamuutustele vastupanuvõime suurendamine ülemaailmse kliimamuutuste liidu kaudu	Ülemaailmne	11 356 556	11 356 556	Rahastamisleping	lõpetatud	https://ccprojects.gsd.spc.int/eu-gcca-psis/	Mõned puudused	Mõned puudused	Mõned puudused	Mõned puudused
4	Vaikse ookeani piirkond	Ülemaailmse kliimamuutuste liidu (GCCA) toetamine suutlikkuse suurendamise, kogukonna kaasamise ja rakendusuringute kaudu	AKV riigid	7 602 439	7 602 439	Meetmetoetused	lõpetatud			rahuldav	rahuldav	rahuldav
5	Vaikse ookeani piirkond	Vaikse ookeani piirkonna kliimamuutustega kohanemine ja vastupanuvõime suurendamine	AKV riigid	9 500 000	6 314 867	Rahastamisleping	pooleli			Mõned puudused	Mitterahuldav	rahuldav
6	Bangladesh	Kohalike omavalitsuste kliimamuutuste algatus (LoGIC): ÜRO Arenguprogrammi komponent	Ülemaailmne	7 443 312	5 385 252	Rahastamisleping	pooleli	https://mptf.undp.org/fund/jbd40	rahuldav	Hea	rahuldav	Ei puutu asjasse
7	Bangladesh	Kohalike omavalitsuste kliimamuutuste algatus (LoGIC): ÜRO Kapitälarengufondi komponent	Ülemaailmne	7 434 392	5 373 032	Rahastamisleping	pooleli	https://mptf.undp.org/fund/jbd40	rahuldav	Hea	rahuldav	Ei puutu asjasse
8	Bhutan	Kliimamuutustega kohanemine taastuvate loodusvarade sektoris	Ülemaailmne	3 746 972	3 746 972	Eelarvetoetus	lõpetatud		rahuldav	rahuldav	rahuldav	rahuldav
9	Bhutan	Maaelu arengu ja kliimamuutustele reageerimise programm	Ülemaailmne	5 000 000	5 000 000	Eelarvetoetus	lõpetatud		rahuldav	Hea	rahuldav	rahuldav
10	Etioopia	Tehniline abi GCCA+ toetamiseks / kliimaalase aruka planeerimise ja rakendamise integreerimine tootliku turvavõrgu programmi (IV) Etioopias	Ülemaailmne	8 136 790	5 632 128	Teenused	pooleli		Mõned puudused	Mõned puudused	Mõned puudused	Ei puutu asjasse
11	Etioopia	Kliimamuutustega seotud tegevuse katsetamine maa säästva majandamise programmi raames	Ülemaailmne	6 247 634	6 247 634	Rahastamisleping	lõpetatud		rahuldav	Mõned puudused	Mõned puudused	Mitterahuldav
12	Aafrika	ClimDev Africa	AKV riigid	7 740 166	7 740 166	Rahastamisleping	lõpetatud	https://www.climdev-africa.org/	rahuldav	Mõned puudused	rahuldav	rahuldav
13	Niger	<i>Appui au Développement de la résilience des ménages face au changement climatique dans la région de Zinder</i>	Ülemaailmne	1 318 160	1 307 189	Meetmetoetused	lõpetatud		Hea	Mitterahuldav	Rahuldav	Rahuldav
14	Kuuba	<i>Construyendo resiliencia costera en Cuba a través de soluciones naturales para la adaptación al cambio climático</i>	Ülemaailmne	5 000 000	4 577 110	Rahastamisleping	pooleli		Rahuldav	Mitterahuldav	Mõned puudused	Ei puutu asjasse
15	Ülemaailmne toetusvahend	GCCA+ TOETUSVAHEND	Ülemaailmne	8 415 622	6 852 729	Teenused	pooleli	https://www.gcca.eu/gcca-support-facility				
16	AKV riikide rahastu	Tehniline abi AKV sekretariaadile AKV riikide GCCA+ programmi ja kliimameetmete toetusvahendi haldamiseks	AKV riigid	5 499 320	4 181 663	Teenused	pooleli	https://intraacpgccaplus.org/				

Allikas: Euroopa Kontrollikoda Euroopa Komisjoni andmete põhjal.

Lühendid

AKV: Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani piirkond

DG INTPA: rahvusvahelise partnerluse peadirektoraat

EAF: Euroopa Arengufond

GCCA(+): Ülemaailmne kliimamuutuste liit(+)

IPCC: ÜRO valitsustevaheline kliimamuutuste rühm

MFR: mitmeaastane finantsraamistik

NDC: riiklikult kindlaksmääratud panus

NDICI: naabruspoliitika, arengu- ja rahvusvaheline koostöö rahastamisvahend

OACPS: Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani piirkonna riikide organisatsioon

Mõisted

Eelarvetoetus: teatavatel tingimustel ELi abi maksmine otse partnerriigi riigikassasse.

Kliimamuutustega kohanemine: riikide ja kogukondade haavatavuse vähendamine kliimamuutuste suhtes, suurendades nende vastupanuvõimet kliimamuutuste mõjule.

Kliimamuutuste leevendamine: kasvuhoonegaaside heite vähendamine või piiramine nende kliimamõju tõttu.

Programmi eelarvestus: partnerriigi koostatud ja Euroopa Komisjoni poolt heaks kiidetud dokument, milles määratakse kindlaks koostöö- või arengualane tegevus ning vajalikud rahalised, inim- ja materiaalsed ressursid.

Komisjoni vastused

<https://www.eca.europa.eu/et/Pages/DocItem.aspx?did=63424>

Ajatelg

<https://www.eca.europa.eu/et/Pages/DocItem.aspx?did=63424>

Auditirühm

Kontrollikoja eriaruannetes esitatakse auditite tulemused, mis hõlmavad ELi poliitikat ja programme ning konkreetsete eelarvevaldkondade haldamisega seotud teemasid. Audititulemuste valimisel ja kavandamisel püüab kontrollikoda maksimeerida nende mõju, võttes arvesse tulemuslikkuse ja vastavuse riske, konkreetse valdkonna tulude ja kulude suurust, tulevase arengusuundi ning poliitilist ja avalikku huvi.

Kõnealuse tulemusauditi viis läbi välistegevuse, julgeoleku- ja õigusteemadega tegelev III auditikoda, mille eesistuja on kontrollikoja liige Bettina Jakobsen. Auditit juhtis kontrollikoja liige Hannu Takkula, keda toetasid kabinetiülem Turo Hentila, kabineti nõunik Nita Tennilä, valdkonnajuht Alejandro Ballester Gallardo, auditijuht Loulla Puisais ning audiitorid Mark Marshall ja Flavia Di Marco. Keelealast abi osutas Zoe Dennis. Graafilisi materjale aitas koostada Alexandra Mazilu. Küsitluse läbiviimisel toetasid Britta Gauckler ja Roussalia Nikolova. Haldustuge pakkusid Katja Dudzińska ja Gitana Letukytė.

AUTORIÕIGUS

© Euroopa Liit, 2023

Euroopa Kontrollikoja taaskasutamispoliitika on kehtestatud [Euroopa Kontrollikoja otsusega nr 6-2019](#) avatud andmete poliitika ja dokumentide taaskasutamise kohta.

Kui ei ole märgitud teisiti (nt eraldiseisvates autoriõiguse märgetes), on ELile kuuluv kontrollikoja sisu litsentsitud vastavalt [litsentsile Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Reeglina on taaskasutamine lubatud, kui autoriõigustele on viidatud ja muudatused on ära märgitud. Kontrollikojale kuuluva sisu taaskasutajad ei tohi moonutada algset tähendust ega sõnumit. Kontrollikoda ei vastuta taaskasutamise tagajärgede eest.

Kui konkreetsetes sisus, näiteks kontrollikoja töötajatest tehtud fotodel, on kujutatud tuvastatavaid eraisikuid, või kui see sisaldab kolmandate isikute teoseid, tuleb teil taotleda täiendavaid õigusi.

Kui luba on saadud, tühistab ja asendab see eespool nimetatud üldise loa ja osutab selgelt mis tahes kasutuspiirangutele.

On võimalik, et ELile mittekuuluva sisu kasutamiseks või taasesitamiseks tuleb küsida luba otse autoriõiguse omajatelt.

- Joonised 2 ja 1, ikoonid: nende jooniste kujundamisel on kasutatud <https://flaticon.com> ressursse. © Freepik Company S.L. Kõik õigused kaitstud.

Tööstusomandi õigustega hõlmatud tarkvara või dokumendid, nagu patendid, kaubamärgid, registreeritud disainilahendused, logod ja nimed, ei kuulu kontrollikoja taaskasutamispoliitika alla.

Domeeni europa.eu alla koondatud Euroopa Liidu institutsioonide veebisaitidel leidub linke, mis viivad muudele veebisaitidele. Kontrollikoda ei vastuta nende sisu eest ja soovib teil seetõttu tutvuda nende veebisaitide isikuandmete ja autoriõiguse kaitse põhimõtetega.

Kontrollikoja logo kasutamine

Kontrollikoja logo ei tohi kasutada ilma kontrollikoja eelneva nõusolekuta.

PDF	ISBN 978-92-847-9476-8	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/699024	QJ-AB-23-005-ET-N
HTML	ISBN 978-92-847-9465-2	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/272333	QJ-AB-23-005-ET-Q

EL käivitas 2007. aastal ülemaailmse kliimamuutuste liidu algatuse, et aidata kliimamuutustest enim mõjutatud vaestel arengumaadel suurendada oma suutlikkust kohaneda kliimamuutuste tagajärgedega. Meie auditiga hinnati, kas meetmed saavutasid tõhusalt oma kavandatud tulemused ja kas Euroopa Komisjon (edaspidi „komisjon“) suutis maksimeerida algatusest saadava lisaväärtuse. Leidsime, et lõpuleviidud meetmed andsid üldiselt väljundeid, kuid algatuse kulused oleks võimalik vähendada ja paremini peaks näitama algatuse mõju. Soovitame komisjonil keskenduda kliimamuutustest enim mõjutatud inimestele ja võtta saadud õppetunnid arvesse tulevastes ülemaailmsetes arengualgatustes.

Euroopa Kontrollikoja eriaruanne vastavalt ELTLi artikli 287 lõike 4 teisele lõigule.



EUROOPA
KONTROLLIKODA



Euroopa Liidu
Väljaannete Talitus

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel +352 4398-1

Päringud: eca.europa.eu/et/Pages/ContactForm.aspx
Veebisait: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors