

**RAHALLA REILUUTTA?**  
**-Ilmasto-rahoitus ilmasto-oikeudenmukaisuuden välineenä UNFCCC:n**  
**osapuolikokouksissa**

Kira Heikelä  
Pro gradu -tutkielma  
Turun yliopisto  
Kevät 2021

*Turun yliopiston laatujaarjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.*

TURUN YLIOPISTO

Filosofian, poliittisen historian ja valtio-opin laitos/Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta

HEIKELÄ, KIRA: Rahalla reiluutta? – Ilmastorahoitus ilmasto-oikeudenmukaisuuden välineenä UNFCCC:n osapuolikokouksissa

Pro gradu -tutkielma, 91s.

Valtio-oppi

Kesäkuu 2021

-----

Pro gradu -tutkielma tutkii ilmastorahoituksen ja ilmasto-oikeudenmukaisuuden välistä suhdetta. Työn kontekstina toimii YK:n ilmastopuitesopimus UNFCCC sekä sen alainen ilmastorahoitus, joka kattaa kehittyneiltä teollisuusmailta kehittyville maille suuntautuvan ilmastorahoituksen.

Tutkimus analysoi sisällönanalyysillä 368 puhetta, joista on poimittu ilmastorahoitusta käsittelevät osuudet. Aineisto kattaa puheita YK:n vuosien 2010, 2016 ja 2019 COP-ilmastokokouksista. Puheissa esiintyvät sekä kehittyneiden teollisuusmaiden, siirtymätalouden maiden että kehittyvien maiden esittämät näkemykset ilmastorahoituksen oikeudenmukaisista periaatteista ja tavoitteista.

Tutkimus sijoittuu normatiivisen politiikan tutkimuksen piiriin ja ilmasto-oikeudenmukaisuuden näkökulmaan. Oikeudenmukaisuustyyppienä tarkastellaan kompensatorista, distributiivista ja proseduraalista oikeudenmukaisuutta. Erityisesti kehittyvät maat korostavat kompensatorista, mutta kaikkia oikeudenmukaisuustyyppäjä tarvitaan ja valtiot yhdistelevät niitä joustavasti.

Rahoituksen kohdentuminen tavoitteen mukaan jaetaan työssä ilmastonmuutoksen hillinnän ja siihen sopeutumisen ohella myös kapasiteetin rakentamiseen ja menetyksien & vahinkojen konseptiin. Suuri osa rahoituksesta kohdistuu hillintään, ja monet maat tavoittelevat tätä rahoitusta, mutta erityisesti köyhimmät taloudet painottavat muita tavoitteita rahoitukselle.

Tutkimus luo kehikon, jossa rahoitukseen liitetyt oikeudenmukaisuusperiaatteet ja kohdentuminen asetetaan kompensatorisen, distributiivisen ja proseduraalisen oikeudenmukaisuuden alle. Analyysin viimeisessä alaluvussa aineistosta havainnoituja painotuksia rahoituksen kohdentumisesta verrataan rahoituksen todelliseen jakaumaan. Huomataan, ettei rahoituksen nykyinen jakauma useinkaan edusta kehittyvien maiden preferenssejä.

Ilmastorahoituksessa on paljon vastaamattomia kysymyksiä, jotka kytkeytyvät oikeudenmukaisuuteen. Rahoitusvastuiden ja tavoitteiden selkiyttäminen yhteisesti on olennaista. Sopeutumisrahoituksen ja kapasiteetin rakentamisen pieni osuus ja menetyksien ja vahinkojen korvaaminen kaipaavat lisähuomiota. Tutkimus suosittelee lisäämään vastaavaa empiiristä tutkimusta aiheesta.

Asiasanat: YK, ilmastonmuutoksen puitesopimus, ilmastorahoitus, ilmasto-oikeudenmukaisuus, oikeudenmukaisuus, kansainväliset suhteet

# Sisällysluettelo

## LYHENTEET

<b>1. JOHDANTO JA TUTKIMUSKYSYMYKSET .....</b>	<b>1</b>
<b>2. KATSAUS KANSAINVÄLISEEN ILMASTOREGIIMIIN .....</b>	<b>7</b>
2.1. YK:N ILMASTOPUITESOPIMUS .....	7
2.2. KIOTON PÖYTÄKIRJA .....	11
2.3. PARIISIN ILMASTOSOPIMUS .....	12
<b>3. ILMASTORAHOITUS .....</b>	<b>14</b>
3.1. MÄÄRITELMÄT .....	15
3.2. KERTYMÄ JA KOHDENTUMINEN .....	16
3.3. ILMASTORAHOITUKSEN NYKYTILAN KRIITTISTÄ TARKASTELUA .....	19
<b>4. NORMATIIVINEN TEORIA JA OIKEUDENMUKAISUUS .....</b>	<b>23</b>
4.1. ILMASTO-OIKEUDENMUKAISUUS.....	26
4.1.1. OIKEUDENMUKAISUUS ILMASTORAHOITUKSESSA .....	30
4.1.2. ILMASTORAHOITUKSEN NORMATIIVISET KRITERIT.....	37
<b>5. AINEISTO JA MENETELMÄT.....</b>	<b>39</b>
5.1. OSAPUOLIKOKOUSTEN PUHEET.....	39
5.2. SISÄLLÖNANALYYSI JA KVALITATIIVINEN RISTIINTAULUKOINTI .....	42
<b>6. ILMASTORAHOITUS VALTIOJÄSENTEN PUHEISSA .....</b>	<b>47</b>
6.1. MIKÄ OIKEUDENMUKAISUUS? — OIKEUDENMUKAISUUSARGUMENTTIEN ESIINTYMINEN .....	49
6.2. MITÄ TAVOITELLAAN? — RAHOITUKSEN OIKEUDENMUKAINEN KOHDENTUMINEN PUHEISSA .....	59
6.3. KENEN OIKEUDENMUKAISUUS? — VERTAILUA RAHOITUKSEN TODELLISEEN JAKAUMAAN .....	71
<b>7. JOHTOPÄÄTÖKSET.....</b>	<b>79</b>
<b>LÄHTEET: .....</b>	<b>85</b>

## LYHENTEET

CBDR (+RC)	Common But Differentiated Responsibilities (+ Respective Capabilities), yhteiset mutta eriytetyt vastuut (ja kunkin valtion kyvykkyydet)
COP	Conference of the Parties, osapuolikokous
IPCC	The Intergovernmental Panel on Climate Change, hallitustenvälinen ilmastonmuutospaneeli
LDC	Least Developed Countries, vähiten kehittyneet maat
SIDS	Small Island Developing States, pienet kehittyvät saarivaltiot
UNFCCC	The United Nations Framework Convention on Climate Change, YK:n ilmastonsuojelun puitesopimus, ilmastopimus
YK	Yhdistyneet kansakunnat

## 1. JOHDANTO JA TUTKIMUSKYSYMYKSET

Ilmastonmuutos on tulevaisuutemme polttavin ongelmakysymys. Muutoksen myötä lisääntyvät ja vaikeasti ennakoitavat sään ääri-ilmiöt ruokkivat uusia ongelmia, kuten yhteiskunnallista epävakautta, muuttoliikkeitä ja ruokaturvan heikentymistä. Ratkaisuja monitahoiseen haasteeseen haetaan yhteiskunnan kaikilta osa-alueilta, ja ongelman globaali luonne vaatii rajat ylittävää yhteistyötä. Tässä yhteistyössä näyttelevät tärkeää roolia ilmastollinen oikeudenmukaisuus sekä kansainvälinen ilmastorahoitus, joiden väliseen suhteeseen tämä tutkimus pureutuu.

Kansainvälisessä yhteisössä ilmastotyötä koordinoidaan ylimmällä tasolla Yhdistyneissä Kansakunnissa. Ensimmäinen YK:n ympäristökokous, jossa ilmastonmuutos ei tosin vielä ollut asialistalla, pidettiin Tukholmassa 1972. Ilmastonmuutoksen kannalta merkittäväksi nousi vuosi 1992, jolloin YK:n jäsenmaat kokoontuivat Rio de Janeiroon *Earth Summit* -ympäristö- ja kehityskonferenssiin. Konferenssin tuloksena allekirjoitettiin kolme ympäristösopimusta: ilmastonsuojelun puitesopimus (*The United Nations Framework Convention on Climate Change*, UNFCCC), biodiversiteettisopimus (*The Convention on Biological Diversity*, CBD) ja aavikoitumisen vastainen sopimus (*The United Nations Convention to Combat Desertification*, UNCCD). Näistä ilmastonsuojelun puitesopimus eli ilmastosopimus määrittää tärkeimpänä sopimuksena ilmastonsuojelun kansainvälistä yhteistyötä tänäkin päivänä. Vuonna 2015 valtiot sopivat ilmastonmuutoksen vastaisesta työstä uudelleen Pariisin ilmastosopimuksessa, joka on sovitettu UNFCCC-ilmastopuitesopimukseen ja toimii kytköksissä sen toimielimiin ja tavoitteisiin.

Sekä vastuu ilmastonmuutoksen historiallisesti aiheuttaneista päästöistä että ilmastonmuutoksen tuomat haittailmiöt jakaantuvat valtioiden ja kansalaisten välillä epätasaisesti. Ilmastonmuutoksen vaikutukset kohdistuvat usein maantieteellisesti juuri kehittyviin maihin, joilla ei ole riittävää kapasiteettia torjua muutoksia tai varautua niihin. Teollistumisesta eniten hyötäneet ja

kasvihuonepäästöjä eniten tai pisimpään kerryttäneet valtiot pärjäävät kehityksessä paremmin ja asuttavat usein sään ääri-ilmiöille vähemmän altista aluetta. Paine siirtyä uusiutuvaan energiaan perustuvaan vihreään talouteen kohdistuu ilmastokriisin edetessä toimijoihin joka puolella maailmaa, mutta toisilla valmius vastata paineeseen on heikompi. Ilmastomuutos asettaa ihmiset, kansat ja valtiot keskenään epätasa-arvoiseen asemaan ja vahvistaa jo olemassa olevia epätasa-arvon rakenteita, mikä on johdattanut teoreetikot pohtimaan ilmastomuutoksen eettisiä ja oikeudenmukaisuuteen kohdistuvia ongelmia. Ilmastopolitiikan yhteyteen on noussut ilmasto-oikeudenmukaisuuden moninainen teoriapohja, jota tämä työ hyödyntää. Ilmasto-oikeudenmukaisuus nähdään tässä työssä oikeudenmukaisuuden erillisenä teema-alueena, joka jakaa saman pohjan muun normatiivisen politiikan teorian kanssa, mutta mahdollistaa erityisesti ilmastoon liittyvän problematiikan ja käsitteistön hyödyntämisen.

Oikeudenmukaisuus on keskeinen teema jo vuoden 1992 ilmastopuitesopimuksen normeille (kts. esim. Okereke 2010), ja sopimuksessa osapuolet sitoutuvat suojelemaan ilmastoa nykyisten ja tulevien sukupolvien puolesta oikeudenmukaisuuden periaatteeseen nojaten.<sup>1</sup> Oikeudenmukaisuutta voidaan hahmottaa monella eri akselilla, mutta kansainvälisen ilmastoregiimin sisällä jako kehittyneiden ja kehittyvien maiden<sup>2</sup> tai globaalien pohjoisen ja globaalien etelän välillä on avainasemassa (Okereke 2010). Oikeudenmukaisuuden tarve tunnustetaan ilmastopuitesopimuksissa ja se nousee esille retoriikassa, mutta on pidetty epäselvänä, paljonko tällä on oikeasti vaikutusta käytännön poliittisiin päätöksiin ja ilmastomuutoksen hallinnan regiimiin (Okereke ja Coventry 2016).

Yhden konkreettisen esimerkin, jolla oikeudenmukaisuutta pyritään edistämään YK: ilmastoregiimin sisällä, tarjoaa ilmastorahoitus (Sayegh 2019, Giffson ja Knudson 2020). Kansainvälisessä ilmastorahoituksessa käytetään tulonsiirtoja kehittyneistä maista kehittyville maille hillitsemään päästöjä ja korjaamaan

---

<sup>1</sup> UNFCCC (1992), art. 3.1.

<sup>2</sup> UNFCCC:n toiminnassa ja sen osapuolikokouksissa käytetään yleisesti termejä ”kehittyneet” ja ”kehittyvät” valtioiden jaotteluun. Tällaisen jakolinjan yksinkertaistavuus, osittainen vanhentuneisuus ja niiden sisältämä läntinen ajatuspohja kehittyneisyydestä tunnustetaan. Parempien termien puutteessa ja selkeyden ja koherenssin vuoksi termejä kuitenkin käytetään myös tässä työssä.

epäsuhtaista kykyä vastata vähähiilisen uudistumisen ja ilmastonmuutoksen sopeutumisen tarpeisiin. Kehittyneet teollisuusmaat maat sitoutuivat vuoden 1992 ilmastopöytäkirjassa tarjoamaan uutta ja lisäämistä ilmasto- ja kehitykselle maille<sup>3</sup>, jotta kehittyvät maat pystyisivät varautumaan ilmastonmuutoksen haasteisiin ja toisaalta kehittymään vähäpäästöisemmin esimerkiksi panostamalla puhtaaseen energiaan. Määrälliseksi tavoitteeksi rahoitukselle on sovittu 100 miljardia dollaria kehittyneiden valtioiden mobilisoimaa julkista ja yksityistä ilmasto- ja kehitykselle vuoteen 2020 mennessä. Eri toimijat ovat käyttäneet rahoituksen laskemiseen osin eri perusteita, ja tarkastelu viimeisimmän vuoden osalta on yhä kesken, mutta mitä todennäköisimmin tätä tavoitetta ole täytetty (Bhattacharya et al. 2020, 7). Covid-19-pandemian aiheuttamat seuraukset vaikeuttavat myös ilmasto- ja kehitykselle tilannetta (Bhattacharya et al. 2020, 13). Vuoden 2020 välipöytäkirjan jälkeen on vuoteen 2025 mennessä on tarkoitus sopia uudesta ilmasto- ja kehitykselle tavoitteesta.

Vaikka ilmasto- ja kehitykselle on välttämätöntä ilmastonmuutokseen liittyvien epäoikeudenmukaisuuksien korjaamiseksi, rahoituksen jakauma ja perusteet eivät aina vaikuta tukevan oikeudenmukaisuusperiaatteita. Onkin ehdottoman tärkeää ymmärtää niitä syitä, joiden vuoksi rahoitus jatkuvasti jättää täyttämättä nämä tavoitteet ja saavuttamatta sitä kaikkein eniten tarvitsevat ryhmät. (Sheridan ja Jafry 2019, 166.) Tämän työn taustalla onkin ajatus siitä, että teknisten yksityiskohtiensa alla ilmasto- ja kehitykselle on merkittävä ja lähitulevaisuudessa yhä painavampi globaalinen oikeudenmukaisuuden kysymys.

Kirjallisuudessa on pohdittu melko paljon sitä, miten ilmasto- ja kehitykselle voisi tukea oikeudenmukaisuutta (ks. esim. Paavola 2005, Caney 2010, Sayegh 2019) sekä rakenteita, joista nykyiset puutteet johtuvat (ks. esim. Sheridan ja Jafry 2019, Williams 2020). Tämä työ puolestaan pyrkii empiirisesti YK:n ilmastokokouksissa pidettyjä puheita analysoiden tarkastelemaan valtiojäsentä rakenteiden takana; kaiken kaikkiaan, ilmastopöytäkirjat ovat jäsentensä neuvottelujen tulosten summa. Millaista oikeudenmukaisuutta rahoituksen maksaja- ja

---

<sup>3</sup> UNFCCC (1992) art. 4.3.



vastaanottajavaltiot oikeastaan tavoittelevat ilmastorahoituksella? Ovatko rahoitukseen sidotut oikeudenmukaisuuskäsitykset samoja vai moninaisia? Mihin tarkoitukseen rahoitusta tulisi kohdentaa?

Valtiolliset toimijat pyrkivät kansainvälisessä yhteistyössä paitsi edistämään yhteisiä päämääriä, myös edistämään ja suojelemaan kansallisia intressejään. Valtiojäsenten puheet eivät kerro vielä kaikkea valtion todellisista vaikuttimista tai siitä, mitä ollaan todella sitoutuneita toteuttamaan. Tutkimuksessa ei siis voida tarkastella sitä, miten syvälle arvopohjaan kansainvälinen ja ylisukupolvinen oikeudenmukaisuus on valtioilla juurtunut. Esimerkiksi ilmastorahoitusta voidaan perustella oikeudenmukaisuudella, mutta kehittynyt teollisuusvaltio voi samalla pyrkiä kohdentamaan antamansa rahoituksen niin, että sen antaminen parhaiten tukee samalla omien kansallisten yritysten kauppaa ja teknologiavientiä. Sen sijaan tässä tutkimuksessa voidaan tarkastella sitä, miten oikeudenmukaisuus valtiojäsenten puheissa esiintyy, mitä puolia ilmastorahoituksesta korostetaan ja nostetaan esille, millä keinoin halutaan vedota kanssajäseniin, ja siten millaisena poliittisena diskursiivisena työkaluna oikeudenmukaisuus toimii.

Tutkimuksen aineistona analysoidaan laadullisen sisällönanalyysin avulla yhteensä 368:aa valtionpäämiesten tai delegaattien esittämää puhetta YK:n ilmastokokouksissa. Aineistoa tarkastellaan keskittyen niihin osiin, joissa edustajat ovat käsitelleet ilmastorahoitusta. Puheet on pidetty kolmessa ilmastosopimuksen osapuolokokouksessa (*Conference of Parties, COP*): Cancúnissa vuonna 2010 (COP16), Pariisissa vuonna 2015 (COP21) ja Madridissa vuonna 2019 (COP25).

Ensisijainen tutkimuskysymys on:

1. Millaisia oikeudenmukaisuuteen nojaavia argumentteja valtioiden edustajat liittävät ilmastorahoitukseen ilmastokokouksissa pitämässään puheissa? Mitä oikeudenmukaisuustyyppiä ne edustavat?

Ensimmäinen tutkimuskysymys pyrkii tarkastelemaan, minkä tyyppin oikeudenmukaisuutta – tässä tapauksessa distributiivista, kompensatorista tai

proseduraalista – ilmastorahoituksella tavoitellaan. Tämä sisältää tarkastelun siitä, keille vastuuta ja oikeuksia asetetaan ja mihin oikeudenmukaisuuden vaade perustuu. Oikeudenmukaisuuden jaottelut ja vaatimusten yleisimmät perusteet tunnistetaan aineistosta teoriaohjaavalla sisällönanalyysillä. Kun ensimmäiseen tutkimuskysymykseen on vastattu, jatketaan analyysia sen pohjalta kahteen alakysymykseen. Nämä alakysymykset ovat:

2a. Miten ilmastorahoitusta tulisi sen antaja- ja vastaanottajamaiden mukaan kohdentaa oikeudenmukaisuutta tukien?

2b. Miten nämä näkemykset ja toiveet suhteutuvat ilmastorahoituksen todelliseen kohdentumiseen eri käyttötarkoitusten mukaisesti?

Kysymyksen 2b. tukena käytetään UNFCCC:lle raportoidun ilmastorahoituksen kertymän tietoja, jossa sekundaariaineistona toimivat ulkopuolisen asiantuntijaryhmän Bhattacharya et al. (2020) tuottama raportti 100 miljardin tavoitteen kertymästä<sup>4</sup>, UNFCCC:n pysyvän rahoituskomitean vuoden 2018 *Biennial Assessment and Overview of Climate Finance Flows*.<sup>5</sup> sekä OECD:n ja soveltuvien osin muiden toimijoiden laskelmat ilmastorahoituksesta.

Tämän ohella katsotaan lisäksi, voidaanko aineistossa havaita muutosta kyseisellä ajanjaksolla. Kolme ilmastokokousta, COP16 vuonna 2010, COP21 vuonna 2015 ja COP25 vuonna 2019, toimivat työn ajallisina kiintopisteinä. Niistä voidaan hahmottaa oikeudenmukaisuuteen liittyviä argumentteja aikakaudella, jolloin ilmastorahoitus on ollut merkittävä osa osapuolikokousten asialistaa. Aikaprospektiivi kattaa matkan Kööpenhaminan ilmastokokouksen tuottamien pettymysten jälkilöylyistä Cancúnin ilmastokokouksessa uutena menestyksenä juhlittuun Pariisin ilmastokokoukseen ja edelleen lähelle nykypäivää, jolloin kymmenen vuotta aiemmin tehdyt lupaukset olisi jo aikarajojen puitteissa

---

<sup>4</sup> Bhattacharya, Amar, Calland, Richard, Averchenkova, Alina, Gonzalez, Lorena, Martinez-Diaz, Van Rooij, Jerome. 2020.

<sup>5</sup> SCF. 2018.

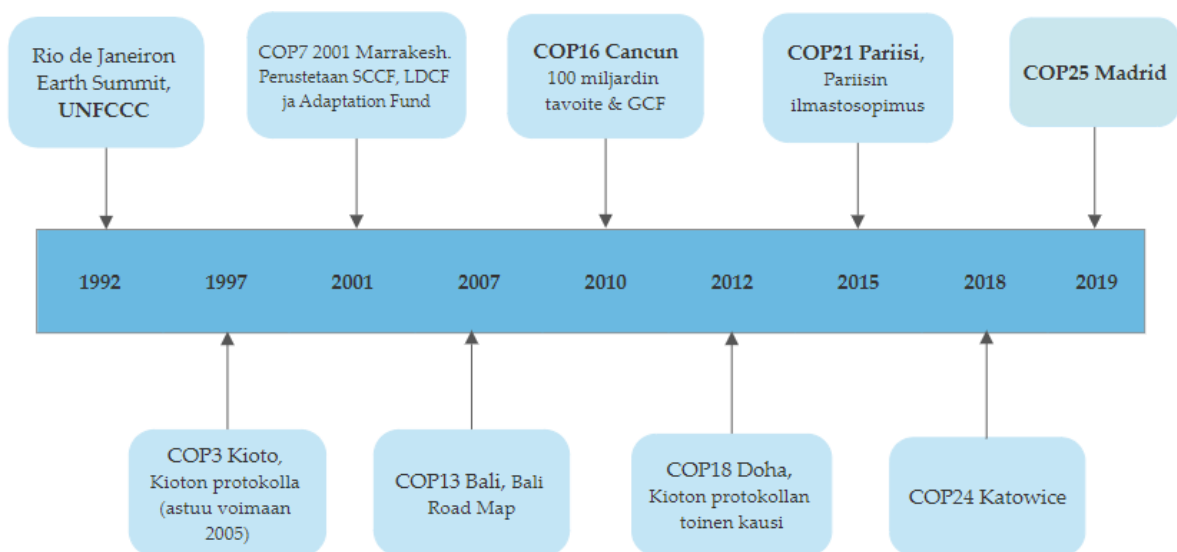
lunastettava. Ajallinen tarkastelu mahdollistaa rahoitusta ja oikeudenmukaisuutta koskevan keskustelun mahdollisen muutoksen havainnoinnin.

Seuraavassa luvussa luodaan katsaus kansainväliseen ilmastoregiimiin ja luvussa 3 ilmastorahoitukseen. Luvussa 4 käsitellään oikeudenmukaisuutta osana laajempaa normatiivista teoriaa, minkä jälkeen kavennetaan katse ilmasto-oikeudenmukaisuutta käsittelevään aiempaan tutkimukseen ja teoriaan. Tätä seuraa aineiston esittelyn ja metodin kattava luku. Luvussa 6 esitellään tutkimusanalyysi, ja luku 7 vetää yhteen johtopäätökset.

## 2. KATSAUS KANSAINVÄLISEEN ILMASTOREGIIMIIN

YK:n ilmastopuitesopimus UNFCCC, Kioton pöytäkirja, Pariisin ilmastopuitesopimus ja näiden alaiset toimielimet ja institutionaaliset järjestelyt muodostavat kansainvälisen politiikan ilmastoyhteistyön ylimmän tason. UNFCCC on puitesopimus, jota Kioton pöytäkirja ja Pariisin ilmastopuitesopimus täydentävät, ja jonka ympärille YK:n ilmastoregiimi on rakentunut. Kioton pöytäkirja oli vähintäänkin symbolisesti merkittävä sitova sopimus, jonka velvoittavuus on päättynyt vuonna 2020. YK:n ilmastopuitesopimuksen osapuolikokouksissa ja Pariisin ilmastopuitesopimuksessa (ilmastopuitesopimuksen 21. osapuolikokous) tehdyt päätökset määrittelevät myös ilmasto- ja ilmastorahoituksen tavoitteita, määrää ja kohdentumista. Seuraavissa alaluvuissa luodaan katsaus näihin kansainvälisen ilmastoregiimin sopimuksiin.

Kuva 1: Aikajana 1992–2019 UNFCCC:n vaiheista.



### 2.1. YK:n ilmastopuitesopimus

Vuonna 1992 solmittu ilmastopuitesopimus tunnusti ensi kertaa globaalisti ja yhteisesti ilmastomuutoksen ongelman. Osapuolet sitoutuivat vakauttamaan kasvihuonekaasupäästöt tasolle, joka estäisi vaaralliset antroposeeniset häiriöt ilmastolle. YK:n ilmastopuitesopimuksen sopimuksen osapuolet tapaavat vuosittain COP (*Conference Of Parties*) -osapuolikokouksissa eli

ilmastokokouksissa. Osapuolikokoukset ovat samalla Kioton pöytäkirjan osapuolikokouksia (CMP) ja Pariisin sopimuksen osapuolikokouksia (CMA). YK:n ilmastopuitesopimuksella on 195 osapuolta, joista 165 on allekirjoittanut sopimuksen. Myös Euroopan unioni on sopimuksen osapuoli. Valtiot on luokiteltu YK:n ilmastopuitesopimuksessa kolmeen liitteeseen: liite 1 (*Annex I*), liite 2 (*Annex II*) ja liitteen 1 ulkopuoliset (*Non-Annex I*) valtiot. Liite 1 sisältää 24 alkuperäistä OECD-maata, Euroopan unionin ja 14 siirtymätalouden maata. Näihin kuuluvat muun muassa Venäjä sekä useita Baltian ja Itä-Euroopan maita. Liitteen 1 maat sitoutuvat jäädyttämään päästönsä vuoden 1990 tasolle vuoteen 2020 mennessä. Liitteen 1 ulkopuoliset maat sisältävät 153 kehittyvää maata. Liitteen 2 maihin kuuluvat alkuperäiset OECD-valtiot ja Euroopan unioni, mutta ilman siirtymätalouden maita. Näille maille on asetettu erityinen velvollisuus rahoittaa ilmastorahoituksella kehitysmaiden ilmastomuutokseen sopeutumista ja sen hillintää sekä edistää ilmastoystävällisen teknologian siirtoa Liitteen 2 ulkopuolisiin maihin. (UNFCCC 2020a.)

Sopimuksessa eri toimijoille asetettujen roolien kannalta keskeinen osa on 'yhteisten mutta eriytettyjen vastuiden sekä kunkin maan omien valmiuksien' (*common but differentiated responsibilities and respective capabilities, CBDR+RC*) periaate.<sup>6</sup> Periaate asettaa kaikille valtioille vastuun ponnistella kohti samaa päämäärää, mutta kehittyneille teollisuusmaille vastuun johtaa ponnisteluja. CBDR+RC asettaa maksuvastuun kehittyneille teollisuusmaille ja on yleisesti tulkittu "saastuttaja maksaa" -periaatteeksi (Schalatek 2019, 2, Khan et. al. 2019, 255). CBDR-yhdistelmä esiintyy usein myös ilman RC-loppupäätettään.

YK:n ilmastoneuvotteluissa maat neuvottelevat ja äänestävät neuvotteluryhmissä. YK:n prosesseissa maat on perinteisesti jaoteltu maantieteellisesti, mutta ilmastoneuvotteluissa toimivat maantieteellisen jaottelun sijaan useat muut neuvotteluryhmät, joita yhdistävät yhteiset intressit. G77-ryhmään kuuluu 133 kehittyvää maata, joista osa on neuvotellut ilmastoneuvotteluissa myös muissa ryhmissä, kuten Afrikan neuvotteluryhmässä, Vähiten kehittyneiden maiden

---

<sup>6</sup> YK:n ilmastopuitesopimus (UNFCCC) 1992, esipuhe

ryhmässä tai Pienten kehittyvien saarivaltioiden ryhmässä. Euroopan unioni neuvottelee omana ryhmänään, ja 22 arabimaata muodostavat oman neuvotteluryhmänsä. Kioton pöytäkirjan jälkeen muodostettiin Sateenvarjoryhmä (*The Umbrella Group*), johon kuuluvat Japani, Israel, Kanada, Venäjä, Norja, Valko-Venäjä, Islanti, Uusi-Seelanti, Kazakstan, Yhdysvallat ja Ukraina. *Environmental Integrity Group* muodostettiin vuonna 2000, ja siihen kuuluvat nykyisin Mexico, Liechtenstein, Monaco, Korea, Sveitsi ja Georgia. (UNFCCC 2020a.) Myös muutamia muita intressipohjaisia ryhmiä toimii keskenään. Maat voivat kuulua useampaan kuin yhteen neuvotteluryhmään, ja ryhmissä sekoittuvat sekä maat, jotka ovat velvollisia antamaan ilmastorahoitusta toisille maille, että maat, jotka eivät ole. Tämän vuoksi tässä tutkimustyössä valtioita analysoidaan yksittäisinä toimijoina, ja valtioiden jaottelu ryhmiin tapahtuu analyysissa neuvotteluryhmään kuuluvuuden sijaan liitejaottelun perusteella, joka on rahoituksen antamisen ja vastaanottamisen kannalta olennaisempi jaottelu.

Suomen ilmastoasioiden pääneuvottelijan Outi Honkatukian mukaan ilmastoneuvotteluissa kisaavat erilaiset näkemykset ja tavoitteet. Mielikuvat, ristiriitaiset tavoitteet ja oman edun tavoittelu vaikuttavat neuvotteluihin. Teollisuusmaihin kohdistuu suuria odotuksia historiallisen vastuun kantamisesta ja päästövähennyksistä, kun taas teollisuusmaat painottavat päästöjen hillintää Kiinan ja Intian kaltaisissa nopeasti kasvavissa talousmahdeissa. (Honkatukia 2020.)

Tämän työn aiheen kannalta merkittäviä ilmastokokouksia kuvataan aikajanalla kuvassa 1, käsittäen vuodet 1992–2019. Vuosittaisissa osapuolikokouksissa tuloksia on saavutettu vaihtelevalla menestyksellä. Vuonna 1997 valtiot tekivät päätöksen ensimmäisen sitovan päästövähennyssopimuksen, tulevan Kioton pöytäkirjan, muodostamisesta. Kioton pöytäkirjaa tarkastellaan seuraavassa alaluvussa. Ilmastorahoitusta ohjasi ilmastopuitesopimuksen alaisuudessa Maailmanlaajuinen ympäristörahassto (*Global Environment Fund, GEF*), joka tuki Riossa 1992 solmituista sopimuksista biodiversiteetti- ja ilmastopuitesopimuksen rahoitusta. Vuonna 2001 Maailmanlaajuisen ympäristörahasston hallinnoinnin alle perustettiin Erityisilmastorahassto (*Special Climate Change Fund, SCCF*), Vähiten

kehittyneiden maiden rahasto (Least Developed Countries Fund, LDCF) ja Sopeutumisrahasto (*Adaptation Fund, AF*).

Vuonna 2007 Balin osapuolikokouksessa päätettiin avata neuvottelut vuoden 2012 jälkeisestä ilmastopimuksesta, jossa päästövähennykset kattaisivat myös USA:n ja kehittyvien maiden päästöt (Honkatukia 2012). Kokouksessa muodostettu Balin tiekartta (*Bali Road Map*) ja sen työsuunnitelma sisälsivät viisi pääkategoriaa: jaettu näkemys, hillintä, sopeutuminen, teknologia ja rahoitus (UNFCCC 2020b). Tämä kohdisti suuria odotuksia vuoden 2009 Kööpenhaminan ilmastokokoukselle, joka kuitenkin osoittautui monille osapuolille suureksi pettymykseksi, kun uutta globaalia ilmastopimusta ei saatu aikaan, ja tuloksena oli sen sijaan vapaaehtoisin päästövähennyksiin perustuva Kööpenhaminan sitoumus. (Honkatukia 2012.)

Vuonna 2010 Cancúnissa toivuttiin Kööpenhaminan ilmastokokouksen pettymyksestä. Kokouksen saavutus oli Kööpenhaminan sitoumuksen saattaminen virallisiksi YK-prosessin päätöksiksi. Cancúnin kokouksen päätöslauselmassa vahvistettiin kehittyneiden teollisuusmaiden sitoumus mobilisoida 100 miljardia dollaria ilmastorahoitusta vuoteen 2020 mennessä ja 30 miljardia nopeaa rahoitusta vuosittain 2010–2012. Lisäksi sovittiin uuden Vihreän ilmastorahaston (*Green Climate Fund, GCF*) perustamisesta. Vihreä ilmastorahasto perustettiin vuonna 2010 ohjaamaan rahoitusta nimenomaan ilmastotoimiin, rahoituskanavinaan sekä hillintä että sopeutuminen. Cancúnin päätöspakettiin kuuluivat myös ilmaston lämpenemisen rajoittaminen kahteen asteeseen, kaikkien maiden päästövähennystavoitteiden ja -toimien kirjaaminen, päästöjen raportointi ja kansainvälinen arviointi ja kehittyvien maiden metsäkatoa vähentävä mekanismi. (Honkatukia 2012.) Askeleet Cancúnissa olivat pienehköjä, mutta palauttivat luottamusta YK:n ilmastoneuvotteluihin (IISD 2010, Honkatukia 2012.)

Dohan osapuolikokouksessa vuonna 2012 vahvistettiin valtioiden yhteinen sitoumus solmia uusi ilmastopimus vuonna 2015. Vuoden 2015 Pariisin ilmastopimus muodostaa ilmastoyhteistyössä merkkipaalun ja oman pilarinsa ilmastoregiimissä. Sopimusta käsitellään työn alaluvussa 2.3.

Valtioiden toimet eivät IPCC:n mukaan kuitenkaan ole olleet linjassa Pariisissa sovitun 1,5 asteen lämpenemisen saavuttamisen suhteen (IPCC 2018, 18). Viime vuosina ilmastokokousten yhteistyön voidaankin taas nähdä olleen vastatulessa: jo vuoden 2018 Katowicen 24. osapuolikokouksen yhteydessä toivottiin, että valtiot osoittaisivat vahvoja signaaleja nostaa kunnianhimonsa tasoa seuraavien maakohtaisten kontribuutioidensa raportointiin mennessä, mutta lopputulemaa tavoitteiden tiukentamisesta tai vapaaehtoisen päästökaupan säännöistä ei saatu. (Carbon Brief 2018.) Vuoden 2019 ilmastokokouksessa Madridissa, jonka korkean tason foorumissa esitetyt puheet kuuluvat tämän työn aineistoon, valtioiden sitoumusten kunnianhimon nostoa odotettiin jälleen turhaan, ja YK:n pääsihteeri António Guterres kutsui kokouksen lopputulemaa pettymykseksi. Ilmastorahoituskeskusteluja jatkettiin samalla, kun lähestyttiin 100 miljardin rahoituksen mobilisoinnin rajapyykkiä vuonna 2020. Kokouksessa käytiin myös keskustelua uuden tavoitesumman asettamisesta vuoteen 2025 mennessä sekä menetysten ja vahinkojen (*loss and damage*), kuten pienten saarivaltioiden kohtaaman merenpinnan nousun, kompensoimisesta YK:n ilmastorahastojen alla. Näistä teemoista ei saavutettu päätöksiä. (Carbon Brief 2019.) 26. osapuolikokous Glasgow'ssa peruttiin vuonna 2020 Covid-19-pandemian vuoksi. Seuraavaa osapuolikokousta odotetaan Glasgow'hun marraskuulle 2021.

## **2.2. Kioton pöytäkirja**

Kioton pöytäkirja solmittiin Kiotossa vuonna 1997. Sopimus tuli voimaan vuonna 2005 kattaen ensimmäisellä velvoitekaudellaan vuodet 2008–2012. Kioton pöytäkirja oli ensimmäinen oikeudellisesti sitova sopimus, jossa valtiot sitoutuivat vähentämään päästöjään, ja siksi symbolisesti hyvin merkittävä (Honkatukia 2012). Valtioiden sitoutuivat vähentämään päästöjään välillä 2008–2012 tietyn prosenttiarvon verran alle vuoden 1990 päästöjen hiilidioksidiekvivalenttina laskettuna. Sitoumus koski YK:n ilmastopuitesopimuksen Liite 1 -luokittelun maita, mutta ulkopuolelle jäivät liitteen I ulkopuoliset maat eli 153 kehittyvää maata.

Kioton pöytäkirja sisältää CDM (*Clean Development Mechanism*) -instrumentin, jonka avulla päästöjä voidaan kompensoida investoimalla päästöjä vähentäviin



projekteihin kehittyvissä maissa (Vanderheiden 2008, 13). Velvoittavuuskauden aikana Kioton pöytäkirjan ratifioineet maat onnistuivat päästöjensä vähentämisessä, vaikkakin jotkut joutuivat turvautumaan sopimuksen joustomekanismeihin, kuten päästökauppaan. Kioton pöytäkirjan onnistumista himmensivät huomattavasti USA:n päätös jättää sopimus lopulta ratifioimatta sekä muun muassa Kanadan myöhempi irtautuminen sopimuksesta. Pöytäkirjaan kohdistuneesta kritiikistä huolimatta vuonna 2012 Dohan osapuolikokouksessa valtiot sopivat lopulta Kioton pöytäkirjan toisesta velvoitekaudesta vuosille 2013–2020. Neuvottelutulos ei ollut kovinkaan onnistunut: kun ensimmäisellä velvoitekaudella sopimus oli kattanut 55 % maailmanlaajuisista kasvihuonepäästöistä, olisi toisella velvoitekaudella sopimus kattanut niistä enää 15 %. (Honkatukia 2012.) Sopimuksen toinen velvoitekausi ei lopulta astunut lainkaan voimaan. Sen sijaan jatkettiin neuvotteluja uudesta ilmastopöytäkirjasta, ja kolme vuotta myöhemmin kansainvälinen yhteisö solmi Pariisin ilmastopöytäkirjan.

### **2.3. Pariisin ilmastopöytäkirja**

Pariisin ilmastopöytäkirja solmittiin YK:n ilmastopöytäkirjan kokouksessa COP21 joulukuussa 2015, ja se astui voimaan vuonna 2016. Aiemmin samana vuonna olivat YK:n jäsenvaltiot myös hyväksyneet New Yorkissa kestävän kehityksen Agenda 2030 -toimintaohjelman, joka osaltaan vauhdittaa ilmastopöytäkirjaa. Pariisin sopimuksessa osapuolet sitoutuivat pyrkimään ilmastomuutoksen rajoittamiseen vähintään alle kahden asteen, tavoitteenaan pyrkimys 1,5 celsiusasteeseen. (UNFCCC 2020c.)

Valtioille ei ositettu määrällisiä päästövähennystavoitteita, vaan ne sitoutuivat määrittelemään omat tavoitteensa maakohtaisesti määriteltävillä kontribuutioillaan (*nationally determined contributions, NDC*), jotka niiden tulee päivittää julkiseen rekisteriin viiden vuoden välein tähdäten aina edistyneempiin ja kunnianhimoisempiin päästövähennystavoitteisiin. Hillinnän, sopeutumisen ja muiden keinojen edistymistä seurataan 'tasapuolisuuden ja parhaan tarjolla olevan tieteen valossa' maailmanlaajuisessa tilannekatsauksessa (*global stocktake*) viiden vuoden välein, ensimmäisen kerran vuonna 2023. (UNFCCC 2020c.)

Pariisin sopimus vahvisti kehittyneiden valtioiden veloitteen mobilisoida vuosittain 100 miljardia dollaria ilmastorahoitusta kehittyville maille useista eri lähteistä. Hillinnän ja sopeutumisen rahoituksen tulisi olla tasapainossa.<sup>7</sup> Pariisin ilmastopimuksen artiklassa 2.1c valtiot sitoutuvat pyrkimään sovittamaan kaikki rahoitusvirrat johdonmukaisiksi suhteessa vähäpäästöiseen kehityskulkuun ja kehitykseen ja muuttuvaan ilmastoon sopeutumiseen.<sup>8</sup> Pariisin sääntökirjasta eli sopimuksen toimeenpanosäännöistä sovittiin pääosin Katowicen ja Madridin osapuolikokouksissa 2018 ja 2019, mutta vielä joitain yksityiskohtia on jäänyt avoimeksi (Carbon Brief 2019).

Schalatek (2019) nostaa esille, että vaikka Pariisin sopimus vahvisti oikeudenmukaisuuden ja vastuunjaon periaatteet, ei sopimus onnistunut spesifioimaan kaikkien niiden käytäntöä ja vastuunjakoja esimerkiksi kansallisten päästöhilintätavoitteiden tai kehittyvien maiden tukemisen osalta (Schalatek 2019). Sopimusta on kritisoitu sitovien määrällisten päästövähennystavoitteiden puutteiden lisäksi kunnianhimottomuudesta ja epämääräisyydestä (Okereke ja Coventry 2016.)

Toisaalta Pariisin ilmastopimusta on myös kuvattu ”ratkaisevaksi läpimurroksi Kioton epäonnistuneesta regiimistä” (Keohane ja Oppenheimer 2016, 142). Pariisissa saavutettu menestys ja uudenlaisen sopimusmallin luominen lievittivät Kööpenhaminan kokouksen tuottamaa pettymystä (Boran 2019, 32). Sopimuksen esipuheessa valtiot ”panevat merkille, että ’ilmasto-oikeudenmukaisuuden’ käsite on tärkeä joillekin, kun toimitaan ilmastonmuutoksen käsittelemiseksi”.<sup>9</sup> Tokar (2019) kuvaa Pariisin sopimuksen tarjonnan ”retorisen nyökkäyksen” monien kehittyvien maiden huolille liittyen ilmastolliseen oikeudenmukaisuuteen onnistumatta kuitenkaan sammuttamaan niitä (Tokar 2019, 19). Pariisin voi katsoa sekä jättäneen monta tilaisuutta käyttämättä että olevan merkittävä edistysaskel.

---

<sup>7</sup> Pariisin sopimus, 2015. Art. 9.4. UNFCCC.

[https://unfccc.int/sites/default/files/english\\_paris\\_agreement.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf).

<sup>8</sup> Pariisin ilmastopimus, art. 2.1c, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX:22016A1019\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX:22016A1019(01)).

<sup>9</sup> Pariisin sopimus 2015, esipuhe.

### 3. ILMASTORAHOITUS

Vuoden 1992 ilmastososopimuksessa osapuolet sitoutuvat avustamaan kehittyviä maita ilmastonmuutoksen hillintään vaadittavien toimien toimeenpanon ja ilmastonmuutoksen tuomien haasteiden kanssa, mukaan lukien rahoitukseen, vakuutuksiin ja teknologiasiirtoon liittyvillä toimilla<sup>10</sup> sekä huomioimaan rahoituksessa ja teknologiasiirrosta erityisesti vähiten kehittyneiden maiden erityistarpeet.<sup>11</sup>

YK:ssa ilmastorahoituksen raportoinnin seuranta ja muita siihen liittyviä asioita hoitavat ilmastopuitesopimuksen sihteeristö ja pysyvä rahoituskomitea. Ilmastorahoitusta antavat valtiot raportoivat ilmastopuitesopimukselle toiminnastaan kahdella tavalla: joka toinen vuosi toimitettavilla, tiiviillä kaksivuotisiraporteilla, jotka kertovat päästövähennyksistä ja ilmastorahoituksesta sekä neljän vuoden välein toimitettavilla laajemmilla maaraporteilla, jotka kertovat laajemmin sopimuksen kansallisesta toimeenpanosta (Tilastokeskus 2020).

Ilmastorahoitusta kanavoidaan edellä mainittujen YK:n alaisten rahastojen lisäksi monien muiden toimijoiden, kuten kansallisten ja kansainvälisten pankkien, rahoituslaitoksien ja kansalaisjärjestöjen kautta (Humalisto ja Miras 2020). Rahoitus voi olla monenkeskistä, kuten monenvälisten ilmastorahastojen tai monenvälisten kehitys pankkien kautta kulkeva rahoitus, tai kahdenvälistä, kuten esimerkiksi Suomen Finnfundin kautta annettu ilmastorahoitus. Ilmastorahastot ja kahdenvälinen rahoitus voivat sisältää yhtä lailla lainoja kuin lahjoituksia, mutta kehitys pankit perustuvat ensisijaisesti lainoihin ja ei-lahjumuotoiseen rahoitukseen (Humalisto 2019). OECD:n kehitys apukomiteaan kuuluvat jäsenvaltiot raportoivat ilmastoon liittyvää virallista kehitysrahoitusta (*official development assistance*, ODA-rahoitus) myös OECD:lle. Valtioiden välinen ilmastorahoitus on vain murto-osa tarvittavasta kokonaisrahoituksesta, ja 100 miljardin tavoitteeseen pyritään mobilisoimalla rahaa myös muista lähteistä. Valtiollinen rahoitus ”vivuttaa”

---

<sup>10</sup> UNFCCC 1992, art. 4.8

<sup>11</sup> UNFCCC 1992 art. 4.9

yksityistä rahoitusta, lähettää tärkeän signaalin markkinoille ja on keskeistä valtioiden väliselle luottamukselle ja ilmastoyhteistyön tulevaisuudelle.

### 3.1. Määritelmät

Ilmastopimusten perusteella rahoitusta voidaan kerätä sekä yksityisistä että julkisista lähteistä. Rahoitusta voi raportointikäytännön mukaan olla myös eri muodoissa, kuten lainoina tai lahjarahana, eikä näiden eri lähteiden ja muotojen osuutta ole määritelty. UNFCCC:lle raportoitavan ilmastorahoituksen laskentaperusteista on ollut jonkin verran ristiriitaisia näkemyksiä. Tässä tutkimustyössä viitataan tässä tutkimustyössä UNFCCC:lle raportointikelpoiseen ilmastorahoitukseen, joka kohdistuu kehittyneiltä teollisuusmailta kehittyville maille. Tämän rahoituksen tulee täyttää YK:n ”riomarkereiden” mukaiset kriteerit, jotka koskettavat kaikkia Rio de Janeirossa vuonna 1992 solmittuja ympäristösopimuksia (OECD 2016). Käsillä olevassa tutkimustyössä ei ole kuitenkaan tarpeen ottaa erityisesti kantaa laskentametodeihin näiden kriteerien sisällä: ilmastorahoitusta tarkastellaan siinä muodossa, kun valtioiden edustajat sitä puheissaan ilmentävät. Ilmastorahoitukseen liittyvä terminologinen häilyvyys on kuitenkin hyvä tunnistaa.

Laajimmassa merkityksessään ilmastorahoituksen termiä käytetään eri yhteyksissä sateenvarjokäsitteenä kattamaan kaikki yksityisten ja julkisten toimijoiden rahoitus, joka tähtää päästöjen vähentämiseen ja ilmastokestävyuden lisäämiseen (UNFCCC 2019, 32). Tätä hieman suppeamman, mutta yhä laajan käsityksen mukaan, joka ilmenee esimerkiksi Pariisin sopimuksessa, ilmastorahoitus kattaa kaiken kehittyville maille suuntautuvan rahoituksen, joka tähtää ilmastomuutoksen hillintään tai sopeutumiseen (Samuwai 2019, 4). Vuoden 1992 UNFCCC-ilmastopimukseen mukaan ilmastorahoitus nähdään nimenomaan kehittyneiltä valtioilta kehittyville valtioille annettuna rahana.<sup>12</sup>

Vielä kapeamman määritelmän mukaan vain normaaliin kehitysapuun nähden uusi ja lisäinen rahoitus voidaan määrittää ilmastorahoitukseksi. (Samuwai 2019, 4–5).

---

<sup>12</sup>UNFCCC 1992, art. 4

Vähiten kehittyneiden maiden ryhmä (*least developed countries*, LDC) on kritisoinut ilmastorahoituksen epämääräistä määrittelyä ja vaatinut sen muuttamista niin, että rahoitus olisi aidosti lisäästä muuhun kehitysapuun nähden ja raportoinnissa välttyttäisiin päällekkäisyyksiltä. LDC-maat ehdottavat määritelmää, jonka mukaan ilmastorahoitus on “uutta, lisäästä ja skaalattua rahoitusta, joka tähtää päästöjen vähentämiseen, hiilinielujen vahvistamiseen; ihmisten ja ekosysteemien haavoittuvuuden vähentämiseen ja kestävä kasvattamiseen ilmastonmuutoksen negatiivisia vaikutuksia vastaan sekä menetysten ja vahinkojen välttämistä, minimoimista ja huomioimista. Sen tulisi ottaa huomioon maakohtaiset strategiat sekä kehittyvien maiden prioriteetit ja tarpeet”. (UNFCCC 2020d.)

Uusi rahoitus voi tarkoittaa investointeja, jotka eivät muuten olisi toteutuneet, ja joiden päätavoite tähtää ilmastonmuutoksen vastaiseen työhön. Tällaisen näkökulman ottaa käyttöönsä ainakin Cancúnin Fast Finance -aloite. Ilmastorahoituksen ollessa usein osa kehitysrahoitusta on uutuuden ja lisäisyyden määrittely kuitenkin hankalaa.

Ilmastorahoituksen tarkka määrittely on poliittinen asia, josta todennäköisesti ei olla pääsemässä yksimielisyyteen lähiaikoina. Samuwai (2019) nostaa väitöskirjassaan esille, että määrittelyn pitäminen häilyvänä tukee rikkaiden kehittyneiden valtioiden intressejä. Tarkka kansainvälinen määritelmä asettaisi toimijoille oikeuksia ja velvoitteita, joilla olisi poliittisia ja taloudellisia vaikutuksia, ja tätä kehittyneet maat mieluiten välttävä. (Samuwai 2019, 4.)

### **3.2. Kertymä ja kohdentuminen**

OECD:n raportoinnin mukaan kehittyneiden teollisuusmaiden ilmastorahoitus kehittyville maille oli vuonna 2018 yhteensä 78,9 miljardia. UNFCCC:n laskennat antavat samansuuntaisen arvion. (Bhattacharaya 2020, 21.) Rahoituksen kokonaismäärä on kasvanut tasaisesti vuosien varrella; lähtösumma ensimmäisen UNFCCC:n kaksivuotisraportin arvion mukaan vuonna 2011 oli 28,8 miljardia (SCF 2014). Rahoituksen määrä oli yhä kasvussa vuonna 2019, vaikkakaan ei tarpeeksi täyttääkseen 100 miljardin tavoitteen. (Bhattacharaya 2020, 21.) YK:n asiantuntijaraportissa korostetaan vuonna 2021 olevan tärkeää, että 100 miljardin

tavoite saavutetaan, mutta tämän lisäksi on tarpeen suunnata ilmastorahoituksen tavoitteet vielä paljon korkeammalle (Bhattacharya et al. 2020, 7). 100 miljardin tavoitteella on myös suuri symbolinen arvo toimijoiden väliselle luottamukselle (Bhattacharya et al. 2020, 15).

Vaikka rahoituksen kokonaissumman kehitys on jatkunut, on sekä OECD:n että YK:n mukaan lahjamuotoisen avustuksen osuus laskenut ja edustaa nyt vain pientä osaa julkisesta rahoituksesta. Lahjaraha on erityisen tärkeää haavoittuville ja köyhille valtioille. Asiantuntijat kehottavat vähintäänkin kaksinkertaistamaan lahjarahan määrän. (Bhattacharya et al. 2020, 30, 36.)

Kaikki globaali julkinen ja yksityinen ilmastorahoitus mukaan luettuna ilmastorahoituksen määrä vuonna 2016 oli 681 miljardia dollaria (UNFCCC 2018, 22). Huomattava on, että tämäkin rahoitus kattaa vain hyvin pienen osan kaikista globaaleista investoinneista tai esimerkiksi IPCC:n arvioimista ilmastonmuutosta hillitsevän energiasysteemin rakentamiseen tarvittavista summista. IPCC:n arvio 1,5 asteen lämpenemisen rajaamisen mahdollistavan energiasysteemin rakentamiselle on 1.6–3.8 biljoonaa euroa vuoteen 2050 mennessä. (IPCC 2018, 154.)

Ilmastonmuutoksen hillintään ja siihen sopeutumiseen kohdistuvan rahoituksen välillä on Pariisin ilmastopimuksen mukaan tarkoitus saavuttaa tasapaino. Toistaiseksi kuilu sopeutumisen ja hillinnän välillä on yhä pysynyt sinnikkäänä. (Bhattacharya et al. 2020, 30.) Myös rahoituksen maantieteellinen jakauma näyttäytyy problemaattisena. Asiantuntijoiden mielestä ennakoitavaa ja olosuhteisiin soveltuvaa rahoitusta tulisi kohdistaa yhä enemmän kaikkein vähiten kehittyneille maille ja pienille kehittyville saarivaltioille. Toisaalta vahva kohdentuminen LDC- ja SIDS-maille voi olla epäsuosiollista niille kehittyville maille, jotka jäävät niukasti kategorioiden ulkopuolelle.

Sopeutumisen ja hillinnän lisäksi rahoituksen asialistalla tai vähintäänkin sen liepeillä vaikuttaa ”menetysten ja vahinkojen” konsepti. Menetysten ja vahinkojen huomioiminen ilmastokeskusteluissa on saanut alkunsa pienten saarivaltioiden

aloitteesta, leviten koskemaan myös muita haavoittuvia maita. Pagen ja Heywardin määritelmän mukaan menetykset ja vahingot viittaavat epäoikeutettuihin, laajamittaisiin, pysyviin tai väliaikaisiin häiriöihin yksilöiden tai yhteisöjen elämässä, jotka aiheutuvat antroposeenisestä ilmastonmuutoksesta, ja jotka toteutuvat hillintä- ja sopeutumisyrityksistä huolimatta (Page ja Heyward 2017, 358). Vuoden 2010 Cancúnin osapuolikokouksessa luotiin aloite menetysten ja vahinkojen työohjelmalle, ja vuonna 2013 luotiin Varsovan kansainvälinen mekanismi menetyksille ja vahingoille. Mekanismin tarkoitus on kerätä tietoa riskeihin valmistautumisesta, koordinoita näitä toimintoja, edistää koulutusta sekä tarjota teknistä tukea ja rahoitusta. Menetysten ja vahinkojen sisällyttäminen Pariisin sopimuksen artiklaan 8 vakiinnutti sen aseman uutena temaattisena pilarina UNFCCC:n alla. (Climate Analytics 2021, Kallio 2019).

Vaikka pilari on pystytetty, sen tukeminen rahoituksella on ollut vaikeaa ja jäänyt yhä avoimeksi. Suomalaisen kehitysjärjestöjen yhteistyöjärjestön Fingon mukaan kehittyneet teollisuusmaat pyrkivät pitkittämään rahoitusvastuunjakoja, samalla kun toisaalla peruuttamattomia tuhoja jo tapahtuu. (Kallio 2019.) Ilmastopuitesopimuksen piirissä ei ole määritelty tarkkaan, mitkä muutokset ilmastossa aiheuttavat menetyksiä ja vahinkoja, keiden toimijoiden harteilla on kattaa toiminnan kulut ja mikä on menetyksiä ja vahinkoja käsittelevien interventioiden normatiivinen tavoite (Page ja Heyward 2017, 357). Kaikkia vahinkoja ei ikinä pystytä korvaamaan.

Menetysten ja vahinkojen lisäksi myös kapasiteetin rakentamista ilmastonmuutoksen vastaisessa taistelussa on pyritty nostamaan aiempaa enemmän esille. Tämä esimerkiksi Pariisin sopimuksen artikkeleissa 11 ja 12. (Okereke ja Conventry 2016.) Pariisissa perustettiin myös kapasiteetin rakentamisen komitea. Kapasiteetin rakentaminen yhdistää tietoa, infrastruktuuria, ihmisresursseja ja muita elementtejä, jotka kaikki vaikuttavat kykyyn hyödyntää maille suunnattavia resursseja paikallisessa toimeenpanossa. (Okereke ja Conventry 2016, 845.) Kapasiteetin rakentamista tapahtuu monilla eri tasoilla sekä kehittyvissä maissa että siirtymävaiheen talouksissa. Kehittyneet valtiot tarjoavat siihen teknistä ja rahallista tukea.

Katowicen vuoden 2018 ilmastokokouksen päätösten myötä valtiot voivat raportoida kapasiteetin rakentamista ja esimerkiksi teknistä apua ilmastorahoituksena, mikä kehitysjärjestö OXFAM:in ilmastorahoitusraportin mukaan avasi rahoittajille ”pandoran lippaan” rahoituksen joustavaan raportointiin (Oxfam 2020, 26). Kapasiteetin rakentaminen kärsii kuitenkin yhä itsessään rahoituksen puutteesta, eikä rahoitukselle ole asetettu tavoitteita. (Okereke ja Coventry 2016, 845.) Sheridan ja Jafryn mukaan kapasiteetin rakentaminen tulisi integroida vahvemmin osaksi ilmastorahoitusta. Heikko kapasiteetti vaikuttaa rahoituksen tehokkuuteen, ja ilman kapasiteetin rakentamista kehittyvissä maissa ilmastorahoitus kärsinee jatkossakin tehottomuudesta ja heikosta vaikuttavuudesta. (Sheridan ja Jafry 2019, 171.)

### **3.3. Ilmastorahoituksen nykytilan kriittistä tarkastelua**

Ilmastorahoituksen nykytilaa kohtaan esitetään tutkimuskirjallisuudessa useita kriittisiä huomioita, joista keskeisimmät on syytä lyhyesti esitellä. Näiden kriittisten kommenttien tiedostaminen auttaa ymmärtämään ja analysoimaan myös valtioiden puheissa käytävää keskustelua rahoituksesta sekä mahdollisia jännitteitä toimijoiden välillä.

Useat rahoituksen laatua koskevat piirteet ovat keränneet kritiikkiä osakseen. Bhattacharaya et al. 2020 tuottaman YK-raportin mukaan näitä ovat erityisesti lahjarahan pieni osuus, sopeutumisen alirahoittaminen, LDC- ja SIDS-maiden liian pieni osuus rahoituksesta, pääsy rahoituksen piiriin, ennustettavuus ja luottamus tulevaan rahoitukseen, valtioiden omistajuus projekteissa, tehokkuus, sukupuolen huomioiminen, menetysten ja vahinkojen huomioiminen. Myös rahoituksen johdonmukaisuutta, vertailukelpoisuutta ja läpinäkyvyyttä on arvosteltu. Näihin epäkohtiin on myös pyritty puuttumaan paremmalla ohjauksella, mutta nimenomaisesti ilmastoon liittyvän rahoituksen vaihteleva määrittely ja siitä johtuva ylliraportointi sekä rahoituksen mobilisoinnin laskeminen tuottavat yhä metodologisia ongelmia. (Bhattacharaya et al. 2020, 7.) Yksityiset investoinnit ylittävät kehitysavun yhteydessä annettavan ilmastorahoituksen moninkertaisesti, ja niiden merkityksen arvioidaan ennestään kasvavan. Yksityisestä rahoituksesta on



kuitenkin vaikea saada yhtä tarkkaa tietoa ja kokonaiskuvaa kuin julkisesta rahoituksesta (Honkatukia 2012).

Muun muassa Okereke (2010) nostaa esille hyvin tunnettua kritiikkiä YK:n valtioiden liitejaottelun suhteen. Kuten edellä kuvattu, valtiot on jaettu ”liite 1, liite 1 ja liitteen 1 ulkopuoliset maat” - kategorioihin Rio de Janeiron vuoden 1992 konferenssin mukaan. Tämän jaottelu vaikuttaa myös niiden velvollisuuksiin, kuten ilmastorahoituksen antamiseen. Okereken mukaan Rio de Janeiron liitejaottelu näyttäytyy nykypäivänä vanhanaikaisena ja mielivaltaisena. Jako kahteen ei heijastele oikeudenmukaista tulevaisuutta, ja onkin ehdotettu, että kriteerit rakennettaisiin uudestaan esimerkiksi nettopäästöjen, päästöjen ihmismäärää kohden ja varallisuuden pohjalta. (Okereke 2010 469–470.) Tällainen uudistus on YK:n ilmastoregiimissä ymmärrettävästi vaikea toteuttaa erityisesti kehittyvien maiden kategoriaan kuuluvien maiden konsensuksen puutteessa.

Myös ilmastorahoituksen muodostuminen ja sille määriteltyjen tavoitteiden puute (lukuun ottamatta määrätavoitetta) sekä epäjohtonmukainen raportointi ovat olleet kriittisen tarkastelun kohteena (kts. esim. Humalisto ja Miras 2020). Rahoitus on pirstaloitunutta ja rahoituksen antaja- ja vastaanottajamaiden näkemykset parhaista rahoituskanavista eroavat toisistaan, mikä liittyy vahvasti eri osapuolten päätäntävällän määrän vaihteluun eri rahoitusorganisaatioissa (Ciplet 2013, 62–65). Pariisin ilmastopimus lisäsi raportointivelvoitteita sekä lahjoittaja- että vastaanottajaosapuolille (pois lukien LDC- ja SIDS-maat), minkä on varovasti arvioitu parantavan ilmastorahoituksen läpinäkyvyyttä (Weikmans ja Roberts 2017), mutta rahoituksen vaikutusten systemaattisen seurannan puute tuottaa yhä merkittäviä vaikeuksia arvioida rahoituksen vastuullisuutta (Humalisto ja Miras 2020).

Yhteisten määriteltyjen tavoitteiden ja niiden seurannan puute asettavat esteitä myös ilmastorahoituksen tuloksellisuudelle. Humalisto (2019) nostaa esille kiistanalaisuuden, joka värittää nykyrahoituksen tuloksellisuutta ja yhteensopivuutta ilmastopimuksen normeihin. Rahoituksen tarkastelu jääkin usein määrälliseksi, vaikka rahoitukselle on olemassa myös muita, joskin

vaihtelevasti omaksuttuja tavoitteita. On syytä tarkastella myös tehokkuutta: pääoma ja mobilisoitu rahoitus eivät välttämättä ohjaudu sinne, missä ne tuottaisivat parasta tulosta. Tämän lisäksi tulosta on osin vaikea arvioida: hillinnän suhteen voidaan käyttää hiilidioksidiekvivalenttitonnejä, mutta sopeutumisen indikaattoreissa käytännöt ovat moninaisemmat ja epäyhteneväisemmät. Myös ”uutuuden ja lisäisyyden” määrittely, lahjarahan osuus ja hankkeiden ilmasto-osuuden arviointi ovat yhä yhteisen käytäntöjen ulkopuolella. Joustavan raportointitavan voidaan katsoa suosivan lahjoittajavaltioiden intressejä. (Humalisto 2019.)

Sheridan ja Jafry (2019) kuvaavat monia rahoituksen rakenteellisia ongelmia. Tämän analyysin mukaan myös se, että vastuu on vain kehittyneillä mailla, ja vain niiden tulee tarjota rahoitusta ja raportointia, tuottaa ongelmia vahvasti ylhäältä alas suuntautuvalla rakenteellaan. Jo mainittujen tilivelvollisuuden ja selkeyteen liittyvien epäselvyyksien lisäksi Sheridan ja Jafry kiinnittävät huomiota rahoituksen vaikeaan saavutettavuuteen. Rahoituksen kohdentumisessa haasteita muodostavat sopeutumisrahoituksen puute, kapasiteetin rakentamisessa epäonnistuminen ja sen puute, kehityksen tuen puute sekä vähäinen huomio kaikkein haavoittuvimpien tukemiselle. (Sheridan ja Jafry 2019.) Bhattacharaya et al. (2020) esittävät rahoituksen ongelmista hyvin samansuuntaisia huomioita, lisäten listaan rahoituksen heikon ennustettavuuden sekä vastaanottajamaiden omistajuuden puutteen, sukupuolisensitiivisyyden sekä menetyksiin ja vahinkoihin kohdistuvan ongelman ratkaisemattomuuden (Bhattacharaya et al. 2020, 7.)

YK:n ilmastopöytäkirjan alla sovitaan yhteen lähes kaikkien maailman valtioiden intressejä, ja päätöksiä on syytetty politisoitumisesta. Sayeghin mukaan (2019) rahoituksen 100 miljardin tavoite sai alkunsa Hillary Clintonin ideasta Kööpenhaminan osapuolikokouksen neuvotteluiden ollessa vaikeuksissa. 100 miljardin tavoite tarjosi tavan ”pelastaa päivän”, ja numero jäi elämään (Sayegh 2019, 152). Siispä kuten Cipler (2013) arvioi, 100 miljardin tavoiterajassa kyseessä onkin pitkälti poliittinen päätös aktuaalisesti lasketun summan sijaan (Cipler 2013, 56). Khan et al. (2019) huomauttavat myös Vihreän ilmastorahaston toiminnan ja päätösten politisoitumisesta (Khan et al. 2019, 264). Ilmastorahoituksella

voidaankin pyrkiä ilmastonmuutokseen sopeutumisen ja sen hillinnän tukemisen lisäksi myös muihin, kuten diplomaattisiin, päämääriin, mutta tällöin se olisi läpinäkyvyyden nimissä kenties lausuttava myös ääneen.

Humalisto nostaa analyysinsä pohjalta esille, että rahoituksen toimeenpanon ohjaamisesta sopiminen kansainvälisissä instituutioissa on ylipäänsä ollut kankeaa, mikä johdattaa ajatukseen politiikan kehittamisestä kansallisella tasolla (Humalisto 2019). Myös Sheridan ja Jafry (2019) esittävät kysymyksen siitä, onko rahoituksen koordinointi ja kohdentaminen oikeudenmukaisuuden periaatteiden mukaan tehokkaampaa muiden rahoituskanavien kuin YK:n alaisten kehitysrahastojen kautta (Sheridan ja Jary 2019, 182). Kuten edellä esitelty, on rahoituksessa yhä monia ongelmakohtia, ja kenties osassa projekteja tai yksittäisten maiden rahoituksessa YK:n rakenteet ohittava päätöksenteko ja rahoitustavat voivat olla ketterämpiä, innovatiivisempia ja paikallisesti sopivampia. UNFCCC:n ollessa kuitenkin merkittävin globaali ja lähtökohdiltaan normatiivinen toimija, tarvinnee rahoitus jatkossakin päätöksentekoa ja toimintaa myös YK:n viitekehyksen alla.

#### 4. NORMATIIVINEN TEORIA JA OIKEUDENMUKAISUUS

Tutkimus tarkastelee edellä käsiteltyä ilmastoregiimiä ja erityisesti ilmastorahoitusta suhteessa oikeudenmukaisuuden tavoitteluun. Työn pohja on kansainvälisen politiikan normatiivisessa teoriassa. Poliitikko sisältää luontaisesti pohdintaa siitä, mikä on oikein ja hyvää tai väärin ja huonoa, sekä miten asioiden pitäisi olla. Normatiivinen politiikan teoria saa alkunsa jo antiikin Kreikasta, ja joutui perustelemaan olemassaoloaan vasta positivismin ja empiirisen sosiaalitieteen tutkimuksen myötä. Normatiivinen teoria ei väitä olevansa arvovapaata vaan perustuu jonkin arvon tai periaatteen tavoitteluun. Arvoperustaisen pohdinnan lisäksi on normatiivisen politiikan käänköpuolena toiminta; ei ole arvokasta vain tietää, mikä on tärkeää, vaan mitä voidaan tehdä näiden standardien edistämiseksi. (Pietrzyk-Reeves 2017, 173, 181.)

Page (2013) huomauttaa, että ilmastoneuvottelujen ongelmia ei tule reduktionistisesti pyrkiä ratkaisemaan käyttämällä jotain tiettyä normatiivista tulokulmaa, vaan ilmastoregiimin tulee pystyä vastaamaan monien erilaisten filosofisten pohjien tulokulmiin. Normatiivinen teoria sallii periaatteiden artikuloimisen, kehittämisen ja tulkitsemisen sekä tulemisen osaksi vapaata ja reilua neuvotteluprosessia, jossa lopputulos ei ole ennalta päätetty. Normatiivinen teoria on siten kansainvälisen ilmastoyhteisön käyttöön Pagen mukaan hienovarainen työkalu. (Page 2013, 244–245.) Tässä tutkimuksessa globaali oikeudenmukaisuus on normatiivinen standardi, jonka käytäntöä havainnoidaan puheaineiston empiirisellä analyysillä. Seuraavassa luodaan katsaus oikeudenmukaisuuden teemaan, minkä jälkeen tiivistetään aihepiiriä koskemaan ilmasto-oikeudenmukaisuutta, työn kannalta keskeistä käsitteistöä ja ilmastorahoituksen normatiivisia periaatteita.

Oikeudenmukaisuus on normatiivinen ja kantaaottava käsite, joka liittyy siihen, miten asioiden pitäisi olla (Herne 2012, 11). Yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden edellytyksiä ovat määritelleet monet eri ajattelijat ja kriitikot. Merkkipaaluna voidaan pitää John Rawlsin teosta *Oikeudenmukaisuusteoria (A Theory of Justice, 1973)*. Teoksessa Rawls esittelee

näkemyksensä oikeudenmukaisuuden periaatteiden muodostamisesta. Nämä periaatteet toimivat ohjenuorana myöhemmille järjestelyille yhteiskunnassa. Rawlsin näkemys oikeudenmukaisuudesta juontaa vahvasti juurensa reiluuteen, joka nähdään myös vaatimuksena puolueettomuudesta.

Rawlsin alkutilanteessa rationaaliset yksilöt määrittelevät deliberatiivisesti "tietämättömyden verhon" takana oikeudenmukaisen yhteiskunnan periaatteet. Rawlsin mukaan yhteiskunnan lait ovat oikeudenmukaisia, jos ne voidaan johtaa tästä hypoteettisesta ajatuskulusta. Oletettavasti ihmiset valitsisivat kaksi periaatetta: perustavat oikeudet ja velvollisuudet jaetaan tasa-arvoisesti, ja yhteiskunnan lakien tai instituutioiden tuottamat epätasa-arvoisuudet ovat oikeutettuja vain, kun ne hyödyttävät kaikkia ja erityisesti heikoimmassa asemassa olevia. (Rawls 1973, 138.) Kyseinen rawlsilainen oikeudenmukaisuusteoria pätee erityisesti yhteiskunnan tai kansakunnan sisäiseen, sen yksilöiden väliseen oikeudenmukaisuuteen. Kysymykseen oikeudenmukaisuudesta kansakuntien välillä Rawls palaa teoksessaan *The Law Of Peoples* (1999), mikä on globaalin luonteensa vuoksi usein käytetty perusta myös ilmastollisen oikeudenmukaisuuden filosofiseen tarkasteluun. (Brincat 2015, 262.) Rawlsin kansat ovat rationaalisia egoisteja, jotka haluavat varmistaa oikeudenmukaiset instituutiot tuleville sukupolville. Esimerkiksi Brincat kuitenkin huomauttaa, että tarkastelu rajoittuu "kunnollisten kansojen" väliseen tarkasteluun, eikä sovellu kovin hyvin yhteisvarantojen (*global commons*), kuten ilmaston, hallinnan analyysiin. (Brincat 2015, 305).

Myös Amartya Sen tunnustaa Rawlsin edistyksellisen panoksen oikeudenmukaisuuden filosofialle ja hänen omalle työlleen, mutta esittää Rawlsin työlle merkittävää kritiikkiä. Rawlsin alkutilanne *The Law of Peoples* -teoksessa kansakuntien välillä rajoittaa muiden rajat ylittävien ihmissuhteiden ja verkostojen tarkastelua. Sen huomauttaa, ettei globaalin populaation jako kansoihin ole ainut tai automaattisesti arvokkaampi jakolinja kuin jako joillain toisilla kategorioilla, ja normatiiviset vaateet voivat perustua pikemmin ihmisyyttä ja yleisinhimillisyyttä kuin kansallisuusyksiköjä koskeviin argumentteihin. (Sen 2009, 140–141.) Suhteet kansojen ja ihmisten välillä voivat toimia monikanavaisesti. Sen nostaa esille

ylikansalliset suuryritykset, mutta myös ilmastoliikkeen tietyt osat sopivat kuvaukseen. Esimerkiksi UNFCCC:n osapuolikokouksissa toimivat ja esittävät puheenvuoroja myös ei-valtiolliset toimijat, kuten erilaiset etujärjestöt ja asiantuntijat. Tässä tutkimuksessa aineiston puhujat ovat kuitenkin valtiollisia toimijoita, jotka edustavat hallintoaan ja kansaansa, joten valtiot nousevat keskeisimpään asemaan.

Oikeudenmukaisuus, reiluus ja tasapuolisuus ovat normatiiviselle politiikalle keskeisiä käsitteitä, jotka eroavat sisällöltään jonkin verran toisistaan. Grasson (2007) mukaan ilmastokeskustelussa termejä ”oikeus” (*justice*), tasapuolisuus (*equity*) ja reiluus käytetään usein samassa merkityksessä. Grasson muodostaman erottelun mukaan ”oikeus” on abstraktimpi asia, olemassa itsenäisesti jo ennen henkilöiden välisiä vertailuja ja arvioita. Tasapuolisuus viittaa oikeudenmukaisuuden periaatteiden normatiivisiin arviointikriteereihin. Reiludella käsitetään yksilöiden kokemus, joka syntyy oikeudenmukaisuusprosessin tasapuolisuudesta ja siihen liitettyjen sääntöjen oikeanmukaisesta käytöstä. (Grasso 2007, 225.) Esimerkiksi oikeudenmukaisuuden sopimusteoreetikkojen alkutilanteessa kyse on abstraktimmasta, Grasson kuvaamasta oikeudenmukaisuudesta. Tälle työlle ilmastorahoituksen arvioinnin kontekstissa taas tasapuolisuus ja reiluus ovat kenties merkityksellisempiä.

Oikeudenmukaisuuden konseptilla on realistisen teoriaperinteen mukaan todellisessa politiikassa vain vähän itseisarvoa, sillä egoistiset valtiot pyrkivät maksimoimaan omaa etuaan ympäristössä, jossa jokainen vastaa itsestään. (Okereke 2010, 463, Vanderheiden 2008, 58–60.) Erityisesti, kun kyseessä on ilmaston kaltainen globaali yleishyödyke, voivat valtiot pyrkiä minimoimaan oman panoksensa ja jopa vapaamatkustamaan jättäen yhteisestä ongelmasta huolehtimisen vain toisten toimijoiden harteille (Grasso, 2007, 225). Konstruktivistinen näkökulma, johon tämä tutkimus kallistuu, kuitenkin sen sijaan väittää, että normeilla (kuten oikeudenmukaisuudella tai sääntöperustaisuudella) on kansainvälisessä politiikassa itsenäisiä kausaalisia vaikutuksia. Regiimit eivät esiinny tyhjiössä, vaan heijastelevat osaltaan ajan kansanvälisen yhteisön sosiaalisia odotuksia. Näin ollen teoria toteaa Senin tavoin, että regiimeihin vaikuttavat myös

monet ei-valtiolliset toimijat, eivätkä esimerkiksi ilmastoneuvottelujen tulokset selity vain valtasuhteilla ja itsekkäillä materiaalisilla intresseillä. (Okereke 2010, 463.)

Vaikka realistinen ”kyyninen” näkökulma valtioiden motiiveihin omaksuttaisiin, on Vanderheidenin mukaan kansainvälisissä sopimuksissa reilulla joka tapauksessa vähintäänkin instrumentaalinen arvo. Sopimuksen koettu reiluus on tärkeä elementti, jotta valtiot ylipäänsä osallistuvat sopimusyhteistyöhön. Lisäksi osapuolten tulee olla vakuuttuneita siitä, että pakottavia keinoja käytetään vain oikeudenmukaisesti ja reilusti, ja heillä luottamusta siihen, että vastuujaosta muodostuu reilu, eivätkä suurvallat käytä järjestelyn varjolla hyväksi pienempiä. (Vanderheiden 2008, 58–61.) Ilmastopolitiikassa yksittäisten toimijoiden jättäytyminen yhteistyöstä tai vapaamatkustaminen on erityisen ongelmallista. Jos ongelmaa ei ratkaista globaalisti ja pelikentät ovat epätasaiset, syntyy riski, että päästörajoitukset yhtäällä synnyttävät päästövuotoja toisaalle. Toisaalta toimettomuus ongelman edessä, joka on tiettyjen toimijoiden omalla toiminnallaan synnyttämä ja kiihdyttämä, synnyttää vahvoja kokemuksia epäoikeudenmukaisuudesta.

#### **4.1. Ilmasto-oikeudenmukaisuus**

Käsitys oikeudenmukaisuudesta ja sen asianmukaisesta toimeenpanosta ei ole staattinen, vaan muuttuva ja kehittyvä, ja aika ajoin oikeudenmukaisuuden asialistalle nousee uusia teemoja. Tieteellinen pohdiskelu ilmastollisesta etiikasta ja sittemmin ilmasto-oikeudenmukaisuudesta on lähtöisin 1990-luvun teoreetikoilta, jotka alkoivat erottaa ilmastonmuutoksen muista ympäristöllisen oikeudenmukaisuuden ongelmista ja hahmottaa ilmastonmuutoksen ennen kaikkea moraalisenä ongelmana. He kritisoivat yksinomaista keskittymistä muutoksen tekniseen puoleen, ja painottivat moraalisten tekijöiden sisällyttämistä päätöksentekoa ohjaaviin seikkoihin. Erityisesti varhaisemmat ilmasto-oikeudenmukaisuuden teoreetikot keskittyivät aiheeseen osana kosmopolitanistisen etiikan filosofian jatkumoa. (Boran 2019, 29.) Tänä päivänä ilmasto-oikeudenmukaisuus on poikkitieteellinen näkökulma, johon ovat tarttuneet moraalisten ja politiikan filosofien jäljillä niin sosiaali-, talous-, ja maantieteilijät

kuin psykologit ja lainoppineetkin. (Grasso ja Markowitz 2015, 327.) Poikkitieteellisyys näkyy myös tässä tutkimustyössä käytetyssä lähdekirjallisuudessa.

Chatterton et al. (2012) mukaan ilmasto-oikeudenmukaisuuden diskurssi on saanut kansainvälisessä politiikassa nostetta erityisesti ei-valtiollisten toimijoiden retoriikassa (Chatterton et al. 2012). Kööpenhaminan 2009 osapuolikokouksen yhteydessä järjestettiin valtavia mielenosoituksia, joissa ilmasto-oikeudenmukaisuus nostettiin avainkehykseksi ja diskurssiksi, joka artikuloi uuden poliittisen agendan ilmastoaktivismille (Chatterton et al. 2012). Ilmasto-oikeudenmukaisuuden määriteltiin sisältävän fossiilisista polttoaineista luopumisen, kansalaisten ja yhteisöjen tuotantoon liittyvän vaikutusvallan vahvistamisen, ruuantuotannon paikallistamisen, ylikuluttamisen vähentämisen, alkuperäiskansojen oikeuksien kunnioittamisen sekä sen ekologisen ja ilmastollisen velan tunnustamisen, jonka ”globaali pohjoinen” tai kehittyneet teollisuusmaat ovat globaalille etelälle velkaa. Jotkin julistukset puhuvat myös ”äiti maan” eli maapallon oikeuksien tunnustamisesta. Mary Robinson Foundation Climate Justice puolestaan listaa ilmasto-oikeudenmukaisuuden periaatteiksi ihmisoikeuksien suojelemisen ja kunnioittamisen, oikeuden kehittyä, taakkojen ja hyötyjen tasaisen jakamisen, ilmastonmuutoksen päätöksenteon osallistavuuden, läpinäkyvyyden ja tilivelvollisuuden takaamisen, sukupuolten välisen tasa-arvon, koulutuksen ja tehokkaan yhteistyön ja kumppanuuden käytön ilmasto-oikeudenmukaisuuden edistämiseksi (Mary Robinson Foundation Climate Justice 2020).

Kuten edeltävistä määrittelyistä huomataan, ilmasto-oikeudenmukaisuuden teoria on kehittyvä ja epäyhtenäinen, ja sen tarkka määritelmä riippuu puhujasta. Asialistaa muokkaavat myös ilmastonmuutoksesta saatava uusi tieto ja teknologian kehitys. Esimerkiksi Henry Shue (2014) tunnistaa oman kehityskulun myös omassa työssään; kun aiemmin haluttiin suojella kehittyvien valtioiden oikeutta kehittyä, vaikka se vaatisi fossiilienergian käyttöä, on edullisen puhtaan energian kehitys siirtänyt keskustelun kehittyvien maiden mahdollisuuteen jättää hiiliriippuvuusvaihe kehityksessään kokonaan välistä. Muuttuvista yksityiskohdista huolimatta ilmasto-oikeudenmukaisuuden vaateessa toistuvat seuraavat



pääteemat: tavoite asettaa kansalaiset ja kansakunnat ilmastopolitiikan keskiöön, taata turva erityisesti kaikkein haavoittuvimmassa asemassa oleville, huomioida tulevat sukupolvet ja tunnistaa eri toimijoiden vastuu tilanteesta sekä kyvykkyydet vastata siihen. (Shue 2014, 341.) Ilmasto-oikeudenmukaisuuteen painottuvat teoreetikot korostavat lisäksi, että ilmastonmuutos on moraalinen kysymys, johon maailman on vastattava, ja joka asettaa paineen jakaa vastuut sen hoitamisesta (Moellendorf 2012). Moellendorfin (2012) mukaan kysymys ilmasto-oikeudenmukaisuudesta voidaan yksinkertaisimmillaan tiivistää siihen, kuinka ilmastopoliittisen avulla voidaan jakaa tähän epätasa-arvoon liittyviä vastuuta.

Ilmasto-oikeudenmukaisuudelle ominaista on kritiikki nykyjärjestelmän tai -tilanteen epäoikeudenmukaisia piirteitä vastaan. Taustana kritiikille voivat toimia niin sosiaaliset, taloudelliset kuin poliittisetkin olosuhteet yhdistettynä ilmastonmuutoksen kontekstiin. Tarkoituksena ei kuitenkaan ole vain kritiikki, vaan myös vastausten etsiminen. (Boran 2019, 27.) Ilmasto-oikeudenmukaisuus voidaan hahmottaa sosiaalisena liikkeenä (Gifford ja Knudson 2020, Boran 2019), filosofian ja ympäristöetiikan kohteena (Shue 2014) tai muodollisena tutkimuksena (Boran 2019). Niin kutsuttu muodollinen tutkimus voi käsittää periaatteellista tutkimusta, jonka taustalla vaikuttaa lisääntynyt tieto ilmaston epätasapainosta ja sen aiheuttamista vaikutuksista epätasa-arvon lisääntymiselle. Toisaalta tämä muodollinen tutkimus kognitiivisena toimintana voi pyrkiä kehittämään hyvin muodostettuja, rationaalista tarkastelua kestäviä oikeudenmukaisuuden konsepteja, jotka kytkeytyvät akateemisiin diskursseihin ja ovat synnyttäneet paljon moraalifilosofian ja politiikan filosofian tuotoksia. Tätä Boran (2019) kutsuu ilmasto-oikeudenmukaisuuden normatiiviseksi tutkimukseksi (Boran 2019, 26–27.), ja tähän linjaan myös käsillä oleva tutkimustyö näistä jaotteluista lukeutuu.

Ilmasto-oikeudenmukaisuutta voidaan hahmottaa ylisukupolvisella, kansainvälisellä ja kansallisella tai yksilöiden välisellä akselilla. Tässä työssä keskeisintä on kansainvälisen tason oikeudenmukaisuus. Ylisukupolvisuuden näkökulma jätetään vähemmälle huomiolle, sillä vaikka ne hyödyttävät myös tulevia sukupolvia, ovat tämänhetkiset valtiot ja niiden ihmiset rahoituksen ensisijaisia hyötyjiä ja niitä, jotka oikeudenmukaisuusvaatimuksia artikuloivat. Grasso (2007)

kuvaa ilmasto-oikeudenmukaisuutta moraaliseksi imperatiiviksi, jonka tulisikin toimia valtioiden tasolla. Grasson mukaan valtiot ovat niitä toimijoita, jotka voivat kerätä yhteen yksilöiden vaihtelevat vaateet ja velvollisuudet ja tarjota pohjan solidaarisuudelle, jota tarvitaan, kun yksilöt joutuvat tekemään uhrauksia ilmasto-oikeudenmukaisuuden nimissä. Tämä pätee erityisesti kehittyneiden valtioiden kansalaisiin. (Grasso 2007, 230.)

Pohjoinen – etelä tai kehittyneet teollisuusmaat – kehittyvät maat on usein käytetty jakolinja kuvaamaan kansainvälistä epäoikeudenmukaisuutta. Osin ilmasto-oikeudenmukaisuus voidaankin hahmottaa myös osaksi postkolonialistisen ja antikapitalistisen tai uutta maailmantalousjärjestelmää kannattavien teorioiden jatkumoa. On kuitenkin huomattava, ettei jakolinjan kumpikaan joukkio ole täysin yhtenäinen. Ilmasto-oikeudenmukaisuutta vaativia ääniä löytyy runsaasti myös globaalista pohjoisesta, ja ennen pitkää ilmastomuutos uhkaa ihmisten elämää myös siellä. Lisäksi esimerkiksi teollisuusmaiden joukossa erilaiset kansallisen talouden ominaisuudet, kuten riippuvuus fossiilisista polttoaineista, vaikuttaa eri tavalla valtioiden intresseihin. Kehittyvien maiden joukkoon taas kuuluu talousmahteja, kuten Kiina, mutta myös kaikkein vähiten kehittyneitä valtioita. Näin ollen jakolinjaa ei pidä ottaa itsestäänselvyytenä.

Vanderheiden (2008) on käsitellyt oikeudenmukaisuuden esiintymistä ilmastopuitesopimuksen tekstissä. Oikeudenmukaisuus on vahvasti sidottu sopimuksen periaatteisiin. Sopimuksen artiklan 3.1.mukaan ”osapuolten tulee suojella ilmasto nykyisten ja tulevien sukupolvien hyödyksi oikeudenmukaisuuteen perustuen ja yhteisten mutta eriytettyjen vastuidensa ja kunkin valmiuksien mukaan”. Vanderheidenin mukaan oikeudenmukaisuus viittaa tässä erityisesti distributiiviseen oikeudenmukaisuuteen, historialliseen vastuuseen päästöistä ja valtioiden valmiuksiin vähentää päästöjä. Sopimuksen artiklassa 3.2. taataan osapuolille oikeus (ja velvollisuus) kehittyä kestävästi. Proseduraalista oikeudenmukaisuutta tavoitellaan sopimuksen artiklassa 11.2., joka varmistaa valtioiden tasapainoisen edustuksen rahoitusmekanismeissa. (Vanderheiden 2008, 56–58).

Markkinavetoisten ilmastonsuojeluun pyrkivien mekanismien, kuten päästökaupan ja metsien suojeluun keskittyvän REDD-ohjelman, on kritisoitu antavan kehittyneille maille mahdollisuuden jatkaa saastuttamista sekä luovan houkutteita muokata politiikkaa rahoitusta vastaavaksi ja kehittää porsaanreikiä kiertää varsinaista tarkoitusta (Arhinmäki 2010, Sandell 2010). Esimerkiksi REDD lupaa eniten rahaa sille, joka on alun perin ollut aikeissa hakata eniten. Ohjelmat saattavat myös keskittyä paljon hillintään paikoissa, joissa päästöt olisivat jo valmiiksi hyvin pienet. (Sandell 2010.) Vaikuttaakin mahdolliselta, että oikein hallinnoitu ja kohdennettu ilmastorahoitus tuo pöytään näitä paremman vaihtoehdon oikeudenmukaisuuden edistämiseksi.

#### **4.1.1. Oikeudenmukaisuus ilmastorahoituksessa**

Ilmastollisen oikeudenmukaisuuden parantamista on pyritty edistämään ilmastorahoituksen lisäksi muuan muassa kasvihuonekaasupäästöjen päästöoikeuksia tasavertaisesti jakamalla. Sayeghin (2019) mukaan ilmastorahoitus tarjoaa kuitenkin tehokkaimman poliittisen foorumin, jolla voidaan vastata ilmasto-oikeudenmukaisuuden kiistanalaisimpaan ongelmaan, eli taakan jakoon valtioiden kesken (Sayegh 2019, 161). Toisin kuin päästöoikeudet, ilmastorahoitus vastaa sekä ilmastonmuutoksen hillinnän että sopeutumisen ongelmiin.

Ilmastopimuksissa ei ole määritelty, kuinka paljon rahoitusta on kunkin liitteeseen 2 kuuluvan valtion vastuulla, ja rahoituksen määrät perustuvatkin vapaaehtoisuuteen. Vaikka ilmastopimus asettaa ensisijaisen vastuun kehittyneille valtioille, myös siirtymätalouden valtiot ja kehittyvät valtiot voivat antaa vapaaehtoista ilmastorahoitusta, ja niitä kannustetaan siihen. ”Etelä-etelä” rahoitus tapahtuu kahden kehittyvän valtion välillä ja voi tuottaa niille yhteisiä hyötyjä. Rahoituksen jakautumisen vapaaehtoisuudelle on esitetty kritiikkiä, ja esimerkiksi Sayegh on tehnyt laskelmia siitä, paljonko kunkin kehittyneen valtion tulisi maksaa historiallisten päästöjensä ja kapasiteettinsa perusteella arvioituna (Sayegh 2019, 156). Nähtäväksi jää, kehitetäänkö vastaavia laskentamalleja tulevaisuudessa lisää, ja mikä niiden vaikutus ilmastorahoituskeskusteluun on.

Ilmastoneuvotteluissa on tunnistettava, että jokaisella toimijalla on omat motiivinsa ja olosuhteensa, joiden perusteella he asettavat odotuksia itselleen ja muille toimijoille. Ilmastorahoitusta koskevassa teoriakirjallisuudessa kolme teemaa vaikuttavat nousevan keskeisiksi toimijoiden perspektiivien taustalla vaikuttaviksi tekijöiksi: toimijoiden **vastuu, kapasiteetti ja oikeudet**. Nämä kolme teemaa vaikuttavat olennaisesti vaatimukseen, joita ilmastorahoituskeskustelussa esitetään. Niillä on merkitystä sille, keiden nähdään olevan maksuvelvollisia ja miksi, sekä sille, miten rahoituksen tulisi kohdentua. Nämä puolestaan vaikuttavat siihen, millaista oikeudenmukaisuustyyppiä ilmastorahoituksella tavoitellaan.

Erskine (2003) kirjoittaa instituutioiden vastuun (*responsibility*) vaatimuksesta kansainvälisissä suhteissa. Kun toimija asetetaan vastuulliseksi, muodostetaan olettaen siitä, miten toimijan pitäisi olosuhteet huomioiden toimia, tai arvio tapahtumasta tai olosuhteista, joiden vuoksi toimijan teot ovat joko kiitoksen tai syytöksen kohteena. Vastuuta on moraalista ja kausaalista. Kaikki toimijat eivät ole moraalisia toimijoita, ja moraalista vastuuta voidaan asettaa vain moraalille toimijalle, kun taas kausaalista myös muille. Erskinen mukaan valtiot, kykeneväisinä deliberatiiviseen harkintaan ja keskusteluun, ovat yleensä moraalisia toimijoita, vaikkakaan kaikilla valtioilla ei ole yhtä suurta mahdollisuutta käyttää moraalista toimijuuttaan. (Erskine 2003, 7–8, 25.)

Erskine keskittyy moraaliseen vastuuseen, mutta tässä työssä kausaalinen vastuu on yhtä lailla keskiössä. Ilmastollisen ristiriitaisuuden vastuun kannalta muodostavat toimijoiden eriaisteiset kontribuutiot ongelmalle, eli kehittyneiden teollisuusvaltioiden aiheuttamat historialliset päästöt, sekä toimijoihin kohdistuvat erilaiset vaikutukset, eli vähiten vastuussa olevien haavoittuvuus ilmastonmuutoksen seurauksille (IPCC 2018, 55). Sayegh (2019) katsoo, että historialliset päästöt ovat aiheuttaneet kehittyneille maille sekä moraalisen että kausaalisen vastuun vastata käsillä olevaan ongelmaan.

Vastuuvollisuutta (käsittäen tässä sekä englannin käännökset *liability* että *accountability*) voidaan pyrkiä määrittelemään joko vastuun (*responsibility*) tai kyvykkyyksien (*capability*) kautta. Käytännössä UNFCCC:ssä noudatetaan

hybridimallia, jossa vastuuvellollisuutta asetetaan tasapuolisuuden, historiallisen vastuun ja kunkin maan kyvykkyyksien perusteella. (Vanderheiden 2008, 74). Muun muassa Ollikainen, Weaver ja Seppälä (2019) ovat käyttäneet tasajako, historiallista vastuuta ja maksukykyä oikeudenmukaisuuden kriteereinään käsitellessään myös hiilibudjettien jakamista. Ilmastorahoituksen kontekstissa tasajako näyttäytyy epäkäytännöllisenä ajatuksena, sillä jonkinlaiseen yhtäläiseen rahoitusmäärään valtioiden välillä ei ole edes pyrkimystä, mutta maksukyky ja historiallinen vastuu kohtaavat luontevasti ilmastorahoituksen oikeudenmukaisuusteeman.

Jos valtioita voidaan pitää vastuuta omaavina toimijoina, herää kansainvälisessä ilmastoyhteistyössä kysymys siitä, kelle valtiot ovat vastuussa. Grasson (2007) mukaan globaalissa pohjoisessa ilmastomuutos on hahmotettu ensisijaisesti ekologisenä ongelmana, kun taas kehittyvissä maissa voidaan ilmastomuutos nähdä ensisijaisesti ihmishyvinvointiin vaikuttavana ongelmana. (Grasso 2007, 227). Myöhemmässä tutkimuksessaan Milkoreit (2014) on kuitenkin osoittanut, että monet ilmastoneuvottelijat sekä globaalista etelästä että pohjoisesta kokevat ilmastomuutoksen uhat hyvinkin henkilökohtaisina ja läheisinä. Vastuuta asetetaan niille toimijoille, jotka ovat osaltaan aiheuttaneet ongelman ja joilla on mahdollisuus toimia. Kehittyvien maiden edustajat kokevat vahvasti, että haavoittuvia kansoja kohtaavat ongelmat eivät johdu jostakin moraalista neutraalista luonnonvoimasta, vaan yksinkertaisesti näiden tahojen haluttomuudesta tarttua toimeen. Toisella puolella vastaan painaa valtioiden edustajien vastuu omasta kansastaan, mikä liittyy olennaisesti valtioiden toimintaan YK:n ilmastopuitesopimuksen foorumeilla. Valtioiden neuvottelijat vastaavat siitä, että lopputulos on heidän kansansa etujen mukainen. (Milkoreit 2014, 403, 407–408.)

Kapasiteetti kytkeytyy IPCC:n vuoden 2018 raportin mukaan ilmastomuutosongelmassa erityisesti kahteen ongelmaan: kapasiteettiin vaikuttaa ongelman ratkaisuihin ja tulevaisuuden kapasiteettiin vastata haasteisiin. Kehittyneillä teollisuusmailla on enemmän kapasiteettia vastata ilmastomuutokseen kuin kehittyvillä mailla sekä pienentämällä päästöjään,

varautumalla muutoksiin, että käyttämällä painavampaa toimivaltaa monissa organisaatorakenteissa. Erityisesti kaikkein eniten vaikutuksista kärsivät jäävät helposti marginaaliin päätöksenteossa. Kapasiteetti erotetaan tulevaisuuden kapasiteetista toimia, ja sillä viitataan tämänhetkiseen kapasiteettiin, joka syntyy siitä, että taloudellinen kehitys on jo tapahtunut. Lisäksi epäsymmetria liittyy kykyyn vastata haasteisiin tulevaisuudessa: on olemassa riski, että siirtymässä kohti vähähiilistä talousjärjestelmää jotkut valtiot, paikat tai ihmiset jäävät kehityksestä jälkeen ja ulkopuolisiksi. (IPCC 2018, 55.)

Ilmastonmuutos- ja ilmastorahoituskeskusteluissa nousevat esille oikeudet liittyen ihmisoikeuksiin ja kehittyvien valtioiden oikeuksiin kehittyä. Sayegh nostaa esille, että ilmasto-oikeudenmukaisuuden asianomistajina kaikilla valtioilla, joilla ei ole mahdollisuutta kehittyä itsenäisesti vähäpäästöisellä tavalla, on oikeus höytyä ilmastorahoituksesta kehittyäkseen (Sayegh 2019, 156). Vanderheiden (2007) näkee oikeudessa kehittyä yhteyden Emmanuel Kantin "*ought implies can*" -prinsiippiin: ei ole mahdollista jättää tekemättä sitä, mitä selviytyäkseen tarvitsee tehdä (Vanderheiden 2008, 73), joten ilmastotoimia ei voi rahoittaa perustarpeista tinkimällä.

Tässä tutkimuksessa ihmisoikeusnäkökulma ei ole varsinaisesti keskiössä, erityisesti sen vuoksi, että ihmisoikeusvaatimukset kohdistuvat yleensä ensisijaisesti valtion sisäisiltä yksilöiltä tai ryhmittymiltä valtioihin, joilla on kansainvälisten sopimusten alla päävastuu niiden turvaamisesta, eivätkä niinkään esiinny pyyntöinä valtiolta toiselle, ellei tarkoitus ole kritisoida ja huomauttaa ihmisoikeusloukkauksesta. Ihmisoikeudet eivät myöskään ole esiintyneet merkittävänä näkökulmana tätä tutkimusta varten käsitellyssä kansainvälistä ilmasto-oikeudenmukaisuutta ja erityisesti ilmastorahoitusta koskevassa teoriakirjallisuudessa. Ihmisoikeuskeskustelu ilmaston suhteen saattaa kuitenkin olla lisääntymässä, mikä näkyy esimerkiksi viimeaikaisina oikeustapauksina, joita on virinnyt valtioita vastaan näiden riittämättömäksi koettujen ilmastotoimien vuoksi.

### Distributiivinen, kompensatorinen ja proseduraalinen oikeudenmukaisuus

Ilmasto-oikeudenmukaisuuden ollessa suhteellisen nuori, kehittyvä tieteellinen diskurssi, ovat myös sen ympärillä pyörivät teorit moninaisia ja osin päällekkäisiä. Osa tyyppiteorioista on vakiinnuttanut keskustelussa paikkansa toistuen useiden teoreetikkojen tuotannossa, ja osa soveltuu muita paremmin nimenomaan ilmasto- ja ilmastorahoituksen tarkasteluun. Teoriakirjallisuuden pohjalta osa-alueiksi ovat valikoituneet distributiivinen, kompensatorinen ja proseduraalinen oikeudenmukaisuus. Nämä oikeudenmukaisuustyyppit niiden alle hahmotettavine periaatteineen havainnollistetaan myös analyysiluvun taulukossa 1 (ks. luku 6.1.).

Jaottelu distributiiviseen, kompensatoriseen ja proseduraaliseen syntetisoi useiden ilmasto- ja ilmastorahoitusteoreetikkojen työtä – esimerkkeinä mainittakoon Grasso (2007), joka keskittyy distributiiviseen oikeudenmukaisuuteen, tai Khan et al. (2019), jotka nostavat mukaan korjaavan ja kompensoivan oikeudenmukaisuuden, kun taas Sheridan ja Jafry (2019) tuovat arvokkaan panoksen proseduraalisen oikeudenmukaisuuden pohdintaan. Toisaalta valikoima jättää pois jotain oikeudenmukaisuuden elementtejä, kuten etua palauttavan oikeudenmukaisuuden (Khan et al. 2019), neoliberaalin oikeudenmukaisuuden (Coventry 2016, Khan et al. 2019) sekä egalitarismin ja perusoikeuksien näkökulmat (Boran 2019). Hieman vähemmän kehiteltyjä ilmasto-oikeudenmukaisuuden kehikkoja ovat lisäksi menneisyydestä kumpuaviin epäoikeudenmukaisuuksiin keskittyvä transitionaalinen oikeudenmukaisuus sekä dekolonialistiset, postkolonialistiset ja alkuperäiskansoihin keskittyvät perspektiivit. Näille on tyypillistä, että ilmasto- ja ilmastorahoituksen voidaan nähdä potentiaalisesti toisintavan aiemman sarron valtasuhteita. (Sauls 2020.) Näiden rajaaminen fokuksen ulkopuolelle tässä työssä tukee selkeyttä muttei pyri aliarvioimaan niiden merkityksellisyyttä ja kysymysten relevanttiutta. Myös kirjoittajien näkemykset distributiivisesta, kompensoivasta ja proseduraalisesta oikeudenmukaisuudesta saattavat erota jossain määrin toisistaan, mutta rakentuvat samoille perusajatuksille.

Distributiivisen oikeudenmukaisuuden mukaan varallisuus, mahdollisuudet tai muut hyödykkeet tulisi jakaa tasapuolisuuden ja reiluuden periaatteita noudattaen. Distributiivisessa oikeudenmukaisuudessa ilmastopoliittisen kontekstissa

keskeisenä argumenttina on toimijoiden maksukyky. Koska toisilla valtioilla on enemmän taloudellista kapasiteettia kuin toisilla, on *reilua*, että ne tukevat niitä, jolla kapasiteettia ei ole. Edellä käsitellyistä oikeudenmukaisuuteen vaikuttavista kolmesta osa-alueesta erityisesti *vastuun* ja *kapasiteetin* hahmotetaan tässä työssä liittyvän distributiiviseen oikeudenmukaisuuteen.

Boran (2019) lisää distributiivisen oikeudenmukaisuuden jakolinjan toiseen päähän korjaavan oikeudenmukaisuuden. Khan et al. (2019) kirjoittavat sekä kompensatorisesta että korjaavasta oikeudenmukaisuudesta, mutta nostavat esille erityisesti, että huolimatta kehittyvien maiden ja kansalaisyhteiskunnan jatkuvista pyynnöistä distributiivisten, proseduraalisen ja kompensatorisen oikeuden tuottamiseksi, rikkaat maat ovat vältelleet keinoja, jotka nostaisivat esiin vastuullisia. Korjaava ja kompensatorinen oikeudenmukaisuus nojaavat samaan ajatukseen epäoikeudenmukaisuuden oikaisemisesta. Distributiivisen ja kompensoivan tai korjaavan perusteet oikeudenmukaisuudelle ja siten vaikutukset ilmastorahoituskeskusteluun eroavat jonkin verran toisistaan. Tämän työn tarkoituksiin teoriakehikossa ja luvun 6 analyysissä ei nähdä erityistä syytä erottaa hyvin lähellä toisiaan olevia kompensatorista (*compensatory*), korjaavaa (*corrective*) ja korvaavaa (*restitutive*) oikeudenmukaisuutta toisistaan, vaan selkeyden vuoksi ymmärretään kaikki kolme termiä ”kompensatorisen” oikeudenmukaisuuden alle ja käytetään kompensatorista viittamaan kaikkiin kolmeen. Myös muun muassa Page ja Heyward ymmärtävät kompensatorisen olevan korjaavan ja korvaavan oikeudenmukaisuuden piiriin kuuluva tyyppi (Page ja Heyward 2017, 367).

Kompensatorisessa (sekä korjaavassa ja korvaavassa) oikeudenmukaisuudessa lähtöajatuksena on ihmisten oikeuksien kunnioittaminen ja vahingoittamatta jättäminen. Jos oikeuksia ei ole kunnioitettu, tulee loukatuille asianosaisille maksaa kompensatiota. Kompensaation tulee vastata aiheutettua harmia, mutta näkemys oikeudenmukaisesta korvausasteesta on tietysti subjektiivinen. (Khan et al. 2019, 253.) Ilmastonmuutokselle erityisen haavoittuvat maat ovat historiallisen viitekehyksen vuoksi epäreilulla tavalla haavoittuvia, ja niiden kansojen monia oikeuksia, kuten ihmisoikeuksia ja oikeutta kehittyä, on voitu loukata pilamaalla



yhteinen ilmakehä (Boran 2019, 30–31). Grasso (2007) näkee, että kehittyneiltä teollisuusmailta kehittyville maille suuntautuvat rahavirrat pitäisi nähdä ensisijaisesti kompensatorina teollisuusmaiden ilmakehän niukan kapasiteetin ylikäytöstä (Grasso 2007, 243), ja Sayeghin (2019) mukaan ilmastorahoituksen tulee kompensoida ja korjata ilmastonmuutokseen liittyviä oikeudenmukaisuuksia. (Sayegh 2019, 159.)

Kolmesta oikeudenmukaisuuteen vaikuttavasta teemasta oikeuksien lisäksi vastuu liitetään kompensatoriseen oikeudenmukaisuuteen. Erityisesti kompensatorinen oikeudenmukaisuus yhdistetään ilmastokeskustelussa historiallisen vastuun periaatteeseen (Boran 2019, 30). Historiallisten päästöjen kriitikot vetoavat siihen, että suoraa kausaalista yhteyttä on vaikea todistaa. Historiallisten päästöjen asettamia velvoitteita on kritisoitu siitä, ne asettavat valtion nykyiset asukkaat vastuuseen aiempien sukupolvien teoista. Joidenkin mielestä historiallista vastuuta tulisi myös käsitellä enemmän dynaamisena kuin staattisena käsitteenä, ja huomioida nykyisten päästöjen merkitys valtion historiasta riippumatta (Honkatukia 2012). Historiallisten päästöjen laskeminen tai maksukykyyn vetoaminen valtioittain eivät kumpikaan ota huomioon valtioiden sisäisiä epätasa-arvoisuuksia tai yksilöiden osuutta ongelmassa. Kritiikistä huolimatta historiallisten päästöjen rooli on ilmastokeskustelussa ja kirjallisuudessa hyvin laajalti tunnustettu ja viitattu oikeudenmukaisuuteen vaikuttava tekijä. Argumenttien kannattajat vetoavat siihen, ettei tarkoituksaan ole löytää kausaalisesti vastuullisia yksilöitä, vaan määrittää valtioiden moraalista vastuuta ja sen yhteyttä yhteisiin historiallisiin trendeihin. Distributiivinen ja korjaava oikeudenmukaisuus kumpikin pyrkivät vastuun asettamiseen vahvemmalle ja reiluun taakanjakoon, eivätkä ne sulje toisiaan pois. (Boran 2019, 30–31.)

Jotta distributiivinen oikeudenmukaisuus voidaan saavuttaa, tulee yleensä paneutua epäoikeudenmukaisuutta tuottaviin rakenteellisiin elementteihin. Koska distributiivinen oikeudenmukaisuus on vaikeaa järjestää, proseduraalinen oikeudenmukaisuus näyttää tärkeää roolia siinä, keiden arvot ja intressit joudutaan uhraamaan joidenkin toisten vuoksi. (Paavola 2005, 314.) Ilmastositimuksen tulisi taata kaikille osapuolille yhtäläinen pääsy

päätöksentekoon, sekä taata, että asianomistajien esille nostamat teemat käsitellään reiluin prosessein. Ilmastoneuvotteluihin osallistuminen ja delegaation kokoaminen on itsessään ponnistus, joka vaatii köyhimmiltä mailta paljon (Grasso 2007, 230). Paavolan (2005) mukaan avainkysymyksiä proseduraalisessa oikeudenmukaisuudessa ovat kehittyvien maiden heikompi kapasiteetti intressiensä suojelemiseen kansainvälisissä neuvotteluissa ja paikallisten ryhmien huonot mahdollisuudet osallistua päätöksentekoon heitä koskettavissa asioissa (Paavola 2005, 309). Voidaan nähdä, että proseduraalisesti oikeudenmukainen prosessi on tärkeä, koska se tuottaa todennäköisemmin tehokkaita ratkaisuja; toisten mielestä oikeudenmukaisuus prosessissa on saavutettu arvo itsessään (Sauls 2020, 310). Oikeudet, kuten osallistumisoikeus, ja kapasiteetti hahmotetaan kirjallisuuden perusteella proseduraaliselle oikeudenmukaisuudelle tärkeiksi teemoiksi.

#### **4.1.2. Ilmastorahoituksen normatiiviset kriteerit**

Ilmastorahoitukselle hyvin keskeisiä ovat reilun vastuunjaon periaate sekä yhteisten mutta eriytettyjen vastuiden periaate. Vihreään liikkeeseen keskittyneen Heinrich Böll -säätiön apulaisjohtaja Schalatek (2019) kokoaa julkaisussaan yhteen ilmastorahoituksen normatiivisia periaatteita ja niiden kriteerejä. Myös Humalisto (2019) hyödyntää työssään tätä kehikkoa, ja Page (2017) listaa osin samanlaisia kriteerejä. Periaatteet voidaan jakaa mobilisaatiota, hallintaa ja toimeenpanoa koskeviin vaiheisiin (Schalatek 2019).

Rahoituksen mobilisaation tulee olla läpinäkyvää, lisäistä, riittävää ja ennustettavaa (Schalatek 2019). Ilmastorahoituksella ei Schalatekin mukaan tule pyrkiä korjaamaan muita olemassa olevia epäoikeudenmukaisuuksia, vaan niihin tulee käyttää erillistä rahoitusta. Lisäksi lainojen tulee perustua ”saastuttaja maksaa” -periaatteelle. Saastuttaja maksaa -periaate huomioi sekä historiallisten että nykyisten päästöjen merkityksen. (Schalatek 2019.) Page (2017) erottelee nämä kahdeksi eri periaatteeksi: ”kontribuutio ongelmaan” -periaatteeksi ja ”hyötyjä maksaa” -periaatteeksi. Page käyttää analyysissään myös ”maksukyky” -periaatetta. Hyötyjä maksaa -periaatteessa ei ole kysymys vain maksukyvyistä, vaan siitä, että maksukyky on saavutettu saastuttamisesta hyötymällä. Tällöin ”puhtaammin”

kehittyneet valtiot olisivat vähemmän vastuullisia kuin fossiilisten polttoaineiden avulla rikastuneet. Tosiasiassa saastuttamisen kausaalista suhdetta saavutettuihin etuihin ja maksukykyyn voi olla mahdoton erotella muista tekijöistä. Myös Sayeghin (2019) mukaan kompensoinnissa tulisi huomioida historiallisen saastuttaminen ja saavutettu hyöty sekä noudattaa reiluutta huomioiden kunkin toimijan kapasiteetin (Sayegh 2019, 159).

Ilmastorahoituksen hallinnan tulee olla läpinäkyvää ja mahdollistaa tasa-arvoinen osallistuminen päätöksenteossa. Rahoituksen toimeenpanolle puolestaan määritetään seitsemän periaatetta: läpinäkyvyys, kansallisen tai paikallisen omistajuuden tukeminen, sopivuus (ei tuota hallinnollista tai taloudellista taakkaa vastaanottajalle), ”älä tee vahinkoa” -periaate, suoran osallistumisen mahdollistaminen eri tasoilla, haavoittuvien ryhmien huomioiminen ja sukupuolten välinen tasa-arvo. (Schalatek 2019, Humalisto 2019.)

Pagen (2013) mukaan on huomioitava myös ”mahdollisuuksien epätasa-arvo”, eli se, ettei päästöjä pidä rajoittaa liikaa inhimillisen kehityksen kustannuksella. Ajatus on yhteneväinen ”älä tee harmia” -periaatteen kanssa. Page listaa normatiivisiksi kriteereiksi lisäksi taloudellisen tehokkuuden, distributiivisen tasapuolisuuden ja poliittisen legitimitetin (Page 2013, 242–244).

Rahoituksen normatiivisilla periaatteilla voidaan katsoa olevan vaikutuksia ilmastorahoituksen muotoihin ja kohdentumiseen. Sayeghin mukaan esimerkiksi lainat eivät tue ”ilmasto-oikeudenmukaisuusrahoituksen” tarkoitusta, koska ne täytyy maksaa takaisin, ja siten eivät seuraa myöskään historialliseen vastuuseen tai kapasiteettiin perustuvia oikeudenmukaisuusperiaatteita (Sayegh 2019, 159) Tässä käsitelty lista periaatteista on kattava ja moninainen, mutta tarjoaa oleellisella tavalla yksityiskohtaisemman käsityksen siitä, millaisia oikeudenmukaisuuteen liittyviä normatiivisia tavoitteita rahoituksen eri vaiheissa tulee huomioida. Näitä hyödynnetään tiivistetysti ja soveltuvien osin aineiston ja menetelmien esittelyn jälkeen luvussa 6 ja sen taulukossa 1.

## 5. AINEISTO JA MENETELMÄT

### 5.1. Osapuolikokousten puheet

Vaikka ilmastorahoituksen kerryttämisessä yrityksillä, kansalaisjärjestöillä ja muilla ei-valtiollisilla toimijoilla on kasvava roolinsa, nähdään valtiot edelleen YK:n ilmastosopimusten ensisijaisina osapuolina sekä merkittävimpinä kansainvälisinä toimijoina ilmastonmuutokseen liittyvän regulaation muodostamisessa. Tässä tutkimustyössä käytetty primääriaineisto käsittää yhteensä 368 kappaletta valtioedustajien puheita UNFCCC:n osapuolikokouksista. Aineistossa COP16 eli Cancúnin vuoden 2010 osapuolikokouksen puheita on 141 kappaletta, COP21 eli Pariisin vuoden 2015 osapuolikokouksen puheita 152 kappaletta, ja COP25 eli Madridin vuoden 2019 osapuolikokouksen puheita 75 kappaletta. Yhteensä puheita on 178 eri valtiolta. Näistä valtioista suurin osa, 142 kappaletta, kuuluu ilmastosopimuksessa liitteen 1 ulkopuolisiin kehittyviin valtioihin. 16 kuuluu liitteen 1 maihin, ja maksuvelvollisiin liitteen 2 (ja 1) osapuoliin 20 jäsentä, joista yksi on Euroopan unioni.

Rahoittajapuolella olevien valtioiden pieni määrä suhteessa kehittyvien maiden määrään vaikuttaa työssä siihen, että yksittäinen liitteen rahoittajavaltio saattaa nousta suhteellisesti isompaan rooliin kuin yksittäinen kehittyvä valtio. Tämä on otannan koosta ja toimijoiden roolista aiheutuva vaikutus, jolla ei ole itsetarkoitusta. Analyysissa saatetaan myös kiinnittää erityishuomiota liitteen 1 ulkopuolisten maiden sisäiseen eriparisuuteen: esimerkiksi Kiinan ristiriitainen asema sekä maailmanmahtina että kehittyvänä maana tai Arabiemiraattien asema samanaikaisesti öljyvaltiona, ilmastorahoittajana ja liitteen 1 ulkopuolisena maana, voivat vaikuttaa mielenkiintoon tuoda jakolinjoja esille nostamalla näiden valtioiden lausuntoja esiin.

Puheet on pidetty COP16 ja COP25 ilmastokokousten korkean tason osuuksissa vuosina 2010 ja 2019, ja vuoden 2015 COP21 ilmastokokouksessa joko korkean tason osuudessa tai valtionjohtajien tapahtumassa. Pariisin vuoden 2015 osapuolikokous oli erityisen merkittävä, ja monet valtiot osallistuivat korkeimman tason edustuksella ja lähettivät paikalle useita edustajia. Kun vuoden 2010 ja 2019

osapuolikokouksissa on järjestetty vain yksi korkean tason osuus, jossa puhuivat sekä valtioiden ja hallitusten johtajat että ministerit ja muut mahdolliset delegaatioiden edustajat, Pariisissa järjestettiin lisäksi erillinen johtajien tapahtuma, joka oli varattu valtionpäämiehille. Koska vuosina 2010 ja 2019 korkeimman profiilin edustajat olisivat puhuneet korkean tason foorumissa, Pariisin ilmastokokouksen kohdalla aineiston keruussa tätä tutkimustyötä varten on käytetty ensisijaisesti johtajien tapahtuman puheita parhaimman vertailukelpoisuuden vuoksi. Siinä tapauksessa, ettei valtio ole esittänyt puheenvuoroa johtajien tapahtumassa, mutta korkean tason osuudessa on, on otettu mukaan korkean tason osuuden puheenvuoro. Korkean tason foorumi on yleensä pidetty lähempänä kokouksen loppuosaa, kuitenkin ennen lopullisia päätöksiä, kun taas johtajien tapahtuma vuonna 2015 pidettiin jo kokouksen alkupuolella. Analyysissa ei voitu havaita ajankohdan erolla olevan mahdollista vaikutusta puheisiin.

Puheiden pitämiselle on varattu tapahtumassa yleisesti kolme minuuttia kullekin. Tosiasiassa puheiden pituus vaihtelee paljon ja on kirjoitettuna kahden ja neljäntoista liuskan välillä. Aineisto sisältää englannin-, ranskan- ja espanjankielisiä puheita. Puheista noin 75 % on englanniksi, 12 % espanjaksi ja 13 % ranskaksi. Kaikkia näitä kieliä tutkimustyön tekijä hallitsee riittävästi pystyäkseen ymmärtämään ja analysoimaan niitä tutkimustyön tarpeisiin. Puheita analysoidaan niiltä osin, kuin niissä käsitellään ilmastorahoitusta, mikä tarkoittaa, ettei kaikkia puheita analysoida kokonaisuudessaan. Saadakseen hyvän yleiskuvan aineistosta tutkimustyön tekijä on lukenut aineiston eri vuosilta ja eri kieliryhmistä noin sata puhetta kokonaisuudessaan.

Varsinaisen aineiston lisäksi on kerätty 11 kappaletta eri neuvotteluryhmien edustajien pitämiä puheita (esimerkiksi Sveitsin puhe *Environmental Integrity Group*:in puolesta tai Jemenin puhe G77-maiden ja Kiinan puolesta). Näiden vertailukelpoisuus yksittäisten valtioiden puheiden kanssa on kyseenalainen, joten niitä ei ole käytetty tutkimuksen varsinaisessa analyysissä. Ne on kuitenkin luettu taustamateriaalina yleiskuvan kartoittamiseksi.

Puheet on kerätty UNFCCC:n virallisilta nettisivuilta löytyvästä arkistoinnista.<sup>13</sup> Aineistoon on kerätty kaikki puheet, jotka UNFCCC:n arkistoissa näiltä vuosilta löytyvät, ja joista on olemassa versio jollain mainituista kolmesta kielestä. Arkiston aineisto sisälsi myös joitain pelkästään venäjän ja arabian kielellä arkistoituja puheita, joista pyrittiin tällöin etsimään käännöstä muualta. Koko kolmen eri vuoden ajalta kerätystä aineistosta lopulta Irakin, Tunisian, Qatarin, Egyptin, Sudanin, Kuwaitin, Kirgisian, Syyrian, Valko-Venäjän ja Libyan puheet jäivät kokonaan puuttumaan, vaikka ne löytyivät alkuperäisestä arkistosta, mutta käännöstä ei ollut saatavilla. Tutkimustyötä varten kerätty aineisto on näistä huolimatta hyvin laaja, ja se sisältää muita arabian- tai venäjänkielisiä ja puuttuvien kanssa samoihin UNFCCC-neuvotteluryhmiin kuuluvia valtioita. Tämän perusteella katsotaan, ettei aineiston edustavuus kärsi puuttuvista puheista oleellisesti.

Puheiden valintaan aineistona vaikutti se, että puheet ovat keino kommunikoida sekä muille osallistujille että laajemmalle yleisölle valtion virallinen kanta sellaisena kuin sen puheenantohetkellä halutaan välittää kuulijoille. Valtion näkemyksissä voi toki myös esiintyä vaihtelua vuosien välillä. Julkilausumissa voi esiintyä juhlavaa korupuhetta, mutta ne myös tuovat esille valtion lähtökohdat neuvotteluihin ja sille keskeiset arvot ja instrumentit. Puhe nähdään tässä työssä tekona, jolla voidaan myös nimittää toimijuutta. Ilmastokokouksiin osallistuu myös valtavasti kansalaisyhteiskunnan ja talousmaailman intressiryhmiä, mutta vain valtiot äänestävät ja käyttävät ensisijaista valtaa. Itse puhujalla on toki aina merkitystä, eikä inhimillisiä piirteitä ei voida täysin erottaa virallisesta kannasta, mikä tässä työssä huomataan, mutta jätetään syvemmän problematisoinnin ulkopuolelle. Aineistovalintaa tukivat myös käytännön rajoitteet: puheet ovat julkisesti saatavilla olevaa dokumentaatiota, toisin kuin esimerkiksi ilmastokokouksissa tapahtuvien neuvottelujen sisällöt. Lisäksi ennen vuoden 2010 Cancúnin ilmastokokousta UNFCCC:n julkinen digiarkisto käsittää vain yksittäisiä puheita ilmastokokousten korkean tason foorumeilta, kun taas vuodesta 2010 alkaen puheita löytyy jokaisesta kokouksesta hyvin kattava kokonaisuus.

---

<sup>13</sup> <https://unfccc.int/documents>

## 5.2. Sisällönanalyysi ja kvalitatiivinen ristiintaulukointi

Analyysin menetelmänä käytettiin tutkimustyössä sisällönanalyysia. Sisällönanalyysissä aineisto puretaan ja järjestetään osiin, koodataan, yhdistellään ja vertaillaan koodeja, sekä luodaan alakategorioita ja linkitetään kategorioita toisiinsa. Analyysi toteutetaan tässä tutkimustyössä Nvivo-ohjelman avulla, mikä soveltuu hyvin laajan aineiston käsittelyyn ja sidonnaisuuksien etsimiseen eri koodien ja aineistoryhmien välillä.

Sisällönanalyysilla pyritään systemaattisen analysoinnin avulla esittämään tutkimuksen kohteena olevasta ilmiöstä selkeä ja tiivistetty kuvaus. Sisällönanalyysi sopii lähes minkä tahansa kirjallisessa muodossa esiintyvän aineiston käsittelyyn. Sisällönanalyysi on tekstianalyysia, jonka tarkoituksena on löytää tekstistä merkityksiä. Sisällönanalyysi poikkeaa siis tässä esimerkiksi diskurssianalyysistä, jonka tarkoituksena on selvittää, miten tekstissä tuotetaan merkityksiä. (Sarajärvi ja Tuomi 2009, 104.) Tässä tutkimuksessa ei niinkään olla kiinnostuneita puheiden yleisistä diskursseista, vaan keskitytään rahoitukseen ja oikeudenmukaisuuteen liittyviin merkitysten tuottamisiin, kuten toimijuuden osoittamiseen ja vastuiden asettamiseen puheessa.

Analyysin prosessissa aineisto pilkotaan osiin, käsitteellistetään ja luokitellaan uudella tavalla loogiseksi kokonaisuudeksi. Aineisto ensin pelkistetään, sitten luokitellaan uudelleen ja lopuksi luokittelujen perusteella muodostetaan teoreettisia käsitteitä. Pelkistettäessä aineistosta karsitaan pois tutkimuksen kannalta epäolennaisia osia ja seikkoja. Tässä keskitytään siihen, mikä on tutkimuskysymyksen kannalta keskeistä. Luokitteluvaiheessa ilmauksia käsitteellistetään ja niitä yhdistellään käsitteet kokoaviksi luokiksi. Käsitteellisiä luokkia yhdistellään, ja niiden pohjalta luodaan teoreettisia käsitteitä, joista johdetaan tutkimuksen johtopäätökset. Aineistolähtöisessä sisällönanalyysissä edetään siis yleensä yksityiskohtaisesta yleiseen. (Sarajärvi ja Tuomi 2009, 108–111.)

Analyysirunkoon poimitaan aineistosta siihen kuuluvat asiat, ja sen ulkopuolelle jäävistä aineiston ominaisuuksista voidaan muodostaa uusia luokkia. Aineistosta

nousevien yksityiskohtaisempien mainintojen (kuten ”historiallinen vastuu” tai ”rahoitus menetyksiin ja vahinkoihin”) myötä analyysi etenee yksityiskohtaisesta yleisempään (kohti kattokäsitteitä, eli tässä tapauksessa oikeudenmukaisuustyyppejä).

Sisällönanalyysia on ajoittain kritisoitu siitä, että tutkimustulokset saattavat typistyä selkeiden johtopäätösten sijaan sisällön analyysin avulla järjestyn ja luokitellun tutkimusaineiston esittelyyn (Sarajärvi ja Tuomi 2009, 103). Tätä tämä tutkimustyö pyrkii välttämään löytämällä aineistosta analyysin avulla sidonnaisuuksia, olemalla avoin aineistosta mahdollisesti nouseville uusille jakolinjoille ja tuoden mukaan aikaperspektiivin, siten pyrkien tuottamaan uutta tietoa oikeudenmukaisuuden sidonnaisuudesta ilmastorahoitukseen globaaleissa UNFCCC:n osapuolikokouksissa.

Nvivossa aineisto luokiteltiin kolmeen osaan ilmastokokousten COP16, COP21 ja COP25 mukaan, sekä edelleen kieliryhmiin. Jokaisesta valtiosta luotiin oma tapauksensa (*case*), joita on 175 kappaletta, ja tapaukset luokiteltiin (Nvixon *attribute values*) UNFCCC:n osapuolijaon mukaisesti liitteen 1, liitteen 2 ja liitteen 1 ulkopuolisiin valtioihin.

Puheista luotiin ensin yleiskuva käymällä läpi kokonaisuudessaan noin sata puhetta. Aineistosta tehtiin testikoodauksia ja kerättiin muistioon esiin toistuvasti nousevia termejä. Tämä jälkeen fokuoitiin tutkimuksen kiinnostus ilmastorahoituksen ja sieltä nousevien oikeudenmukaisuuden teemojen ympärille. Ilmastorahoitusta käsitteleviä kohtia haettiin koko aineistosta *query*-toiminnolla eli sanahauulla. Pelkästään rahoitusta koskevia puheita ei olisi ollut saatavilla UNFCCC:n osapuolikokouksista yhtä kattavasti, vaan olisi jouduttu tyytymään suppeaan aineistoon työryhmien tai rahoitustapahtumien yhteydestä löytyviä dokumentteja. Koska ilmastorahoitus on tietävästi ollut kaikkien valittujen osapuolikokousten asialistalla ja yksi keskeinen keskustelunaihe, koettiin parhaaksi koota laaja aineisto, josta rahoituskohdat voidaan erikseen poimia.



Sanahaku sisälsi ilmastorahoitukseen ja oikeudenmukaisuuteen liitettäviä sanoja, ja oli tarkoituksella väljä, jotta haulla saatiin osumia kattavasti. Sanahaun toimivuuteen tutkimuskysymysten kannalta keskeisten kohtien haussa vaikutti tässä tapauksessa keskeisesti se, että aineisto koostuu vain valtioneustajien YK:n areenalla pitämistä puheista. Puheet on esitetty hyvin spesifissä kontekstissa, jossa toimitaan tietynlaisen jaetun, diplomaattisen diskurssiympäristön puitteissa ja käytetään ilmastopimukselle läheistä ominaissanastoa. Näin puheissa toistuvat samankaltaiset ilmaukset useammin kuin ehkä vaikkapa yksityishenkilöiden haastatteluissa toistuisivat. Yleiskatsaus aineistoon auttoi varmistamaan hakusanojen sopivuuden kaikilla kolmella kielellä. Sanahakua hiottiin sopivaksi testihauilla varmistaen, että jokainen sisällytetty sana tuotti itsenäisesti osumia oikeassa asiayhteydessä.

Sanahaku toteutettiin seuraavasti:

- Ilmastorahoitus:

financ\* OR fund\* OR fond\* OR resources OR recursos OR ressources OR "100 billion" OR "100 mil millones" OR "100 milliards"

Sanahaussa pyrittiin siihen, että se kattaa kaikki kolme kieltä ja sanojen eri muotoja. \*-merkki eli "villi kortti" hakee sanat, joissa on merkin jälkeen mikä vain muu kirjain. Yhdellä sanarungolla päästiin siis monen eri sanan jäljille. Näin sisällytettiin esimerkiksi sanat englannin *funds* ja *funding* tai eri kielten sanat *finance*, *financing*, *financimiento*, *financer*, *financement* ja niin edelleen. 100 miljardin tavoite lisättiin listaan, kun huomattiin, että puhujat saattoivat käyttää sitä itsenäisenä viittauksen rahoitukseen, ilman, että näitä kohtia olisi välttämättä tavoitettu sanahaun alkuosalla. "100 billion/mil millones/ milliards" haulla tavoitetaan 100 miljardin ilmastorahoitustavoitteeseen viittaavat kohdat puheissa.

Kun oikea sanahaku oli lukittu, käytiin sen pohjalta kaikki osumat läpi koodaten niitä alustaviin kategorioihinsa. Tässä vaiheessa karsittiin pois epäolennaiset osumat, joissa sana on mainittu väärässä asiayhteydessä. Erityisesti haun resurssi-sana tuotti osumia myös viitaten muihin teemoihin kuin rahoitukseen, esimerkiksi uusiutuvan energian resursseihin. Sanahaun laajassa yhteydessä tekstiin osuu myös

muita kuin ilmastorahoitukseen liittyviä kohtia aineistossa: esimerkiksi vastuu päästövähennyksistä ja päästökauppa ovat rajattuja tämän työn analyysin ulkopuolelle. Aineistoa koodattiin esimerkiksi sen mukaan, mihin ilmastorahoituksen keskeiseen periaatteeseen viitataan, tai mihin oikeudenmukaisuuden keskeiseen käsitykseen (esimerkiksi historialliseen vastuuseen, suurempaan maksukapasiteettiin) vedotaan. Luvussa 3.1.2. esitellyt yksityiskohtaisemmat kirjallisuudesta nousevat normatiiviset kriteerit toimivat ohjaavana apuna kategorisoinnin ensimmäisessä vaiheessa, minkä lisäksi huomioitiin aineistosta toistuvasti esiin nousevia teemoja. Luvussa 3.1.1. esitellyt teemat vastuu, kapasiteetti ja oikeudet toimivat myös apuna yläkategorioiden luomisessa ensimmäisessä vaiheessa. Jaottelu distributiiviseen, kompensoivaan ja proseduraaliseen oikeudenmukaisuuteen tapahtui viimeisenä.

Kun kategorisointi oli valmis, Nvicon *matrix coding*-toiminnolla etsittiin aineiston eri osien välisiä suhteita. Nvivo kutsuu näin syntyviä taulukoita kvalitatiiviseksi ristiintaulukoinniksi. Kvalitatiivisen ristiintaulukoinnin tarkoituksena ei ole mitata tilastollista merkittävyyttä, vaan tuottaa havaintoja koodauksen intensiteetistä ja suhteista tietyissä osissa aineistoa. Sillä voidaan myös havaita eroja eri ryhmittymien välillä. (Scalar, 2021.) Määrällinen analyysi *matrix coding* -toiminnon tuottamassa ristiintaulukoinnissa maininnoista antaa osviittaa siitä, mitkä asiat aineistossa korostuvat, muttei itsessään tuota tutkimustuloksia. Tällä menetelmällä tuotettiin tietoa siitä, mitä valtioryhmiä kategorioissa esiintyi, mitä kategorioita yksittäinen valtioryhmä eniten korosti, ja mikä oli kategoriaan merkittyjen mainintojen ajallinen jakautuminen eri kokousten välillä.

Liitteissä esiintyvät maaryhmät ovat hyvin erikokoiset keskenään, ja suurin osa aineistosta liitteen 1 ulkopuolisten eli kehittyvien maiden puheita, joten eri osuuksien koon merkittävä vaihtelu tulee huomioida määrällistä esiintymistä tarkkaillessa ja suhteuttaa havaintoihin. Viestin sisältö ja painotukset pysyvät määrää tärkeämpinä. Taulukointi toimi työkaluna mahdollistaen suoran pääsyn siihen osaan tekstiaineistoa, jossa osat risteävät, ja kvalitatiivisen analyysin tekoon tämän perusteella. Jotta myös mahdolliset yllättävät jakolinjat pääsivät nousemaan esiin, merkittäviksi nousevia kategorioita tarkasteltiin tämän lisäksi uudestaan

koodikategorioiden tasolla, eli esimerkiksi, *minkä valtioiden* mielestä rahoituksen kohdentumista sopeutumiseen tulee lisätä. Yksittäisiä kategorioita vertailtiin Nvivo *comparison diagram* -toiminnolla, joka osoittaa erot ja yhteneväisyydet kategorioiden välillä. Näin voitiin esimerkiksi nähdä, korostivatko samat vai eri toimijat eri oikeudenmukaisuustyyppisiä. Tarkastelua tehtiin ensin kokonaisuuden ja sen jälkeen eri vuosien tasolla. Jokaisesta kolmesta osapuolokokouksesta on luotu oma ryhmittymänsä eli "setti" Nvivoissa. Tässä tarkastelussa edellä kuvattu suhteiden etsiminen toteutetaan uudelleen *matrix coding*-toiminnolla, mutta tällä kertaa hyödyntäen tapausluokittelujen sijaan vuosiryhmittelyjä. Nvivo-tekniikoilla tuotettu tieto on tapa lähestyä edellä esiteltyä sisällönanalyysia, ja mahdollistaa suurehkon aineiston eri osien systemaattisen käsittelyn. Seuraavassa luvussa paneudutaan näillä menetelmillä valtiojäsenten puheista saatuihin tuloksiin.

## 6. ILMASTORAHJOITUS VALTIOJÄSENTEN PUHEISSA

Tässä luvussa analysoin edellä esiteltyä aineistoa eli osapuolikokouksissa COP16, COP21 ja COP25 pidettyjä puheita. Aluksi keskitetään katse periaatteisiin ilmastorahoitukseen liitettyjen vastuu- ja oikeusargumenttien takana. Tämän jälkeen tarkastellaan puheissa esiintyviä painotuksia rahoituksen kohdentumiselle eri osa-alueisiin ilmasto-oikeudenmukaisuuden valossa. Viimeisessä alaluvussa vedetään lankoja yhteen suhteuttaen tuloksia rahoituksen nykyjakauman kontekstiin.

Oikeudenmukaisuutta nostettiin esille kattavasti läpi aineiston. Tämä tukee aiemmin esiteltyjä huomioita siitä, että oikeudenmukaisuus on ilmastopimuksen normeille keskeistä ja liitetään vahvasti osaksi käsillä olevan ongelman luonnetta. Suoria viittauksia oikeuteen (*justice*), tasapuolisuuteen ja reiluuteen esitettiin erityisesti ylätason retoriikassa, esimerkiksi COP16 ja COP21 kokouksissa viitattaessa siihen, millaiseksi tulevan ilmastopimuksen tulisi muodostua.

Edellä mainituista oikeudenmukaisuuden teemoista 'reiluus' näyttäytyi puheissa erityisesti oman "reilun osuutensa" tekemisenä. Valmiutta omaan reiluun osuuteensa korostivat erityisesti kehittyneet valtiot. Reiluun osuuteen toki sisältyy se ongelma, ettei ilmastoregiimissä ole määritelty yhteisesti, kuinka suuri kunkin toimijan reilu osuus oikeastaan on. Suora viittaus ilmasto-oikeudenmukaisuuteen tai vastakohtaisesti "ilmastoepäoikeudenmukaisuuteen" esiintyi yhteensä yhdeksässä puheessa, joista kaksi oli liitteen 1 ja loput liitteen 1 ulkopuolisten valtioiden edustajia. Suorat maininnat ilmasto-oikeudenmukaisuudesta esiintyivät vuonna 2015 pidetyssä Pariisin kokouksessa ja vuoden 2019 Madridin kokouksessa, mikä vaikuttaa sopivan yhteen Chatterton et al. (2012) käsityksen kanssa, jonka mukaan Kööpenhaminan vuoden 2009 kokouksessa ilmasto-oikeudenmukaisuutta artikuloitiin kansalaisyhteiskunnan suulla ja se on sittemmin alkanut elää myös valtioiden retoriikassa.

Analyysin ensimmäisessä vaiheessa ilmastorahoitus-sanahaun osumia kertyi kokonaisuudessaan noin 780 kappaletta. Epäolennaisia osumia oli pieni murto-osa.

Kun vaikutti, että tekstikappaleen kontekstia oli tarpeen tarkastella laajemmin, avattiin koko kyseinen tiedosto luettavaksi. Tällöin tuli käydä rajanvetoa siinä, että vain rahoitukseen jollain tapaa liittyvä osuus todella tulee mukaan analyysiin: aineisto tarjoaisi mittavasti materiaalia ilmastopöytäkirjan oikeudenmukaisuuspiirteiden yleiseen analysointiin, mutta se ei ole tämän tutkimuksen aihe. Rahoitusosumia esiintyi kaikkien maksaja- eli liitteen 2 valtioiden puheissa (20 valtiota) sekä siirtymävaiheen talouksien eli liitteen 1 valtioiden puheissa (16 valtiota). 142:sta liitteen 1 ulkopuolisista eli kehittyvistä valtioista 138 kappaletta sai osumia. Lähes kaikki aineiston valtiot tulivat siis edustetuksi hakumenetelmällä joko yhdellä tai useammalla pitämällään puheella.

Aineistossa COP16 eli Cancúnin vuoden 2010 osapuolikokouksen puheita on puheiden kokonaismäärästä noin 38 % (141 kpl), COP21 eli Pariisin vuoden 2015 osapuolikokouksen puheita noin 41 % (152 kpl) ja COP25 eli Madridin vuoden 2019 osapuolikokouksen puheita noin 21 % (75 kpl). Rahoitusmaininnat jakautuivat seuraavasti: 40,7 % maininnoista ilmeni aineistossa COP16, aineistossa COP21 noin 39,6 % eli lähes yhtä paljon, ja lopulta 19,8 % Madridissa kokouksessa COP25. Rahoitusmaininnat siis jakautuivat tasaisesti suhteessa kunkin kokouksen aineiston kokoon. Vuositasolla voidaan myös havaita, että rahoituksesta puhuvat lähes kaikki valtiot eri vuosina: Cancúnissa 91 %, Pariisissa 82 % ja Madridissa 89 % puheista käsitteli tämän sanahaun mukaan tavalla tai toisella rahoitusta.

Analyysi hyödyntää aineiston perusteella soveltuvin osin ilmasto- ja ilmastorahoituksen ja ilmasto-oikeudenmukaisuuden kirjallisuudesta nousevia käsitteitä, periaatteita ja normatiivisia kriteerejä, joita käytetään ohjenuorina rahoituksen muodostamiseksi ja kohdentamiseksi. Rahoituksen normatiivisiin kriteereihin liittyvistä maininnoista tietty osa oli hyvin suoraviivaista koodata kategorioihinsa; tällaisia olivat esimerkiksi vaatimukset hillintä- ja sopeutumisrahoituksen tasapainosta ja rahoituksen saavutettavuudesta. Myös esimerkiksi historiallinen vastuu päästöistä ja sen yhteys rahoitukseen on yleisessä käytössä oleva käsite, joka nousee aineistossa usein esiin sellaisenaan. Suoraviivaisemmat maininnat toivat mukanaan myös ongelman: tuoko pelkkä maininta mukanaan mitään tutkimuksen kannalta hyödyllistä tietoa, jonka vuoksi sitä hyödynnetään analyysiin? Tätä harkintaa tuli

käydä tapauskohtaisesti. Esimerkiksi Cancúnin kokouksen päätössopimuksessa pääteemoiksi muodostuneet ”adaptaatio, kapasiteetin rakentaminen, rahoitus ja teknologiasiirto” koodattiin alkuvaiheessa omaan kategoriaansa, mutta ne eivät näy lopullisessa analyysissä. Rahoitus mainitaan siinä osana muuta listaa, ja se kertoo rahoituksen yleisestä näkyvyydestä asialistalla, mutta se ei tuo lisäinformaatiota puhujan näkökulmasta.

Kategorisointia ensimmäisellä koodauskierroksella helpottivat myös taustakäsitteet vastuu, kapasiteetti ja oikeudet. Näiden avulla hahmotettiin kategorioita ja toisella kierroksella niiden suhteutumista oikeudenmukaisuustyyppihin. Esimerkiksi ”kapasiteetin” alla ollut ”maksukyky” siirtyi distributiivisen ja ”kapasiteetti osallistua” proseduraalisen oikeudenmukaisuuden alle. Oikeudenmukaisuustyyppien avulla voidaan arvioida, millaista oikeudenmukaisuutta ilmastorahoituksella oikeastaan tarkoitetaan ja mitä velvoitteita tai oikeuksia se valtioille asettaa. Tähän syvennyttään seuraavissa alaluvuissa.

### **6.1. Mikä oikeudenmukaisuus? — Oikeudenmukaisuusargumenttien esiintyminen**

Valtioiden edustajien puheissa havaittiin ilmenevän kaikkia kolmea analyysiin valittua oikeudenmukaisuustyyppiä; kompensatorista, distributiivista ja proseduraalista. Jokaiseen tyyppiin liitetään omia alakategorioitaan, jotka soveltuvien osin pohjautuvat teoriaosuudessa eri kirjoittajilta esiteltyihin periaatteisiin ja normatiivisiin kriteereihin. Aineistosta tunnistetut merkittävimmät periaatteet on esitelty oikeudenmukaisuustyyppiensä mukaisesti jaoteltuna taulukossa 1.

Kuten todettu, mikään oikeudenmukaisuustyyppi ei sulje toisiaan pois, joten sama toimija voi korostaa yhtä tai useampaa oikeudenmukaisuustyyppiä ja monia eri normatiivisia kriteerejä. Vertaamalla kategorioita toisiinsa sen perusteella, mitkä valtiot olivat puhuneet aiheesta, havaittiin, että kolmen oikeudenmukaisuustyyppin välillä oli aina myös joitain yhdistäviä puhujia, jotka saattoivat yhdistää eri tyyppisiä

myös yhdessä ja samassa puheessa. Seuraavassa syvennyttään näiden argumenttien ja tyyppien esiintymiseen sekä mahdollisiin eroihin eri valtioryhmien välillä.

Tyyppi	Kompensatorinen	Distributiivinen	Proseduraalinen
Periaate	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Historiallinen vastuu</li> <li>❖ Oikeus kehittyä</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Maksukyky</li> <li>❖ Toimintakapasiteetti</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Kapasiteetti osallistua, edustuksellisuus</li> <li>❖ Rahoituksen saavutettavuus</li> </ul>

*Taulukko 1: Oikeudenmukaisuustyyppit ja niitä tukevat periaatteet ilmastokokousten puheissa.*

**Kompensatorinen:**

Kompensatorista oikeudenmukaisuutta edustavat kirjallisuudessa muun muassa Pagen (2013) käyttämä ”kontribuutio ongelmaan” eli historiallinen vastuu ja ”hyötyjä maksaa” -periaate (Page 2013) sekä ”saastuttaja maksaa” -periaate (esim. Schalatek 2019). Historiallisten päästöjen aiheuttama korvausvelvollisuus korostuu merkittävässä osassa puheita, ja **historiallisesta vastuusta** puhutaan paljon. Historiallista ja nykyistä vastuuta ei kuitenkaan usein selkeästi eroteta toisistaan, vaan ”saastuttaja maksaa” -periaatteeseen, sisältäen nykyiset päästöt, viitataan useimmiten epäsuorasti ja yhdessä historiallisen vastuun kanssa. ”Hyötyjä maksaa” periaatteessa eroteltaisiin se, onko maksukyky saavutettu saastuttamisesta hyötymällä, mutta kuten todettu, sen todistaminen, miten suuri osuus hyödyllä on kunkin maan taloudelliselle pärjäämiselle ollut, on käytännössä hankalaa, eikä tällaista jaottelua vaikuta esiintyvän myöskään valtioiden puheissa. Taulukossa 1 hyötyjä maksaa -periaate on siis jätetty pois, ja saastuttaja maksaa -periaate sulautuu yhteen historiallisen vastuun kanssa. On huomioitava, että otoksen ulkopuolelle jäävät osuudet, joissa historiallisesta vastuusta puhutaan muuten kuin rahoituksen yhteydessä. Pohjois-Korea perää puheessaan historiallista vastuuta:

*”Ensinnäkin, kehittyneiden maiden tulee tunnistaa historiallinen vastuunsa ilmastomuutoksesta ja panna täysin toimeen vastuunsa tarjota rahallista apua kehittyville maille, mikä on jo säädetty Pariisin sopimuksessa”<sup>14,15</sup>*

– Pohjois-Korea, COP25

Aineistossa esiintyvä vetoamus historialliseen vastuuseen vahvistaa, että vuoden 1992 ilmastopimuksen liitejaon mukainen retoriikka on yhä voimissaan. Näkemys on yhteneväistä vuoden 1992 ilmastopimuksen liitejaon kanssa, joka perustuu kyseisen aikakauden pohjalta muodostetulle jaolle kehittyneiden teollisuusmaiden ja kehittyvien maiden välillä. Historiallisen vastuun korostuminen sopii myös ilmastopimuksen CBDR+RC-periaatteeseen; kaikilla on sama tavoite, mutta toisten vastuu tavoitteeseen pääsemisestä on suurempi. Toisaalta aiemmassa tutkimuksessa on esiintynyt viitteitä siitä, että CBDR-periaate on eri valtioiden mielestä sisältänyt hyvin erilaisia periaatteita; toisten mielestä periaate viittaa ”vastuuvollisuuden maksaa” ja toisten mielestä maksukykyyn. (Brunnee ja Sterck 2013, 592). Yksittäisiä CBDR-mainintoja ei tämän vuoksi sisällytetty analyysiin; itsenäisesti esiintyvistä viittauksesta on hyvin vaikea arvioida, mitä periaatetta valtio tällä oikeastaan tarkoittaa.

Voimakkaimmin historiallinen vastuu ja sen rahoitusvaikutukset nousevat esille kehittyvien maiden puheissa, mutta myös jotkin kehittyneet maat, kuten esimerkiksi Saksa, USA ja Ruotsi, nostavat itse esille historiallista vastuuta. Ajallisesti kompensatoriseen oikeudenmukaisuuteen viittaavia kommentteja esiintyy määrällisesti ja suhteellisesti eniten kokouksessa COP21.

Kompensatorinen vastuu kumpuaa syy-seuraussuhteesta. Kehittyneille teollisuusmaille asetetaan vastuu yhteisten resurssien ylikäytöstä. Page (2013) on nostanut esille, ettei kausaalista vastuuta välttämättä seuraa moraalinen vastuu, jos

---

<sup>14</sup> Kaikki suorat lainaukset ovat kirjoittajan omia vapaita suomennoksia. Lainaukset alkuperäiskielellä on lisätty alaviitteisiin.

<sup>15</sup> »First, the developed countries should recognize the historical responsibility of climate change and fully implement the responsibility to provide financial support to the developing countries that are already stipulated in the Paris Agreement. «



esimerkiksi päästöjen haittoja ei ole tunnettu (Page 2013, 248). Tällainen ajattelu ei tunnu puskevan itseään läpi aineistossa, vaan erityisesti kehittyvät maat, kuten tässä tapauksessa Timor-Leste, Saint Lucia ja Benin toteavat historiallista vastuuta seuraavan myös moraalinen vastuu hyvittää aiheutuneita haittoja. Burkina Faso kuvaa tilannetta:

*"Ilmasto-oikeudenmukaisuuden näkökulmasta Afrikan tulee saada reilu kompensatio ympäristöllisten, taloudellisten ja sosiaalisten resurssiensa menetyksestä. Tässä suhteessa maanosamme legitiimisti pyytää uutta, lisäästä, kestävä, ennakoitavaa ja vaiheittaista rahoitusta ---."*<sup>16</sup> - Burkina Faso, COP21

Kompensoinnin ja korvaamisen konseptit ovat olleet kiistanalaisia muun muassa aiemmin kuvattujen historiallisen vastuun arviointiin liittyvien ongelmien vuoksi. Nicaragua argumentoi puheessaan COP25-kokouksessa kompensoinnin puolesta:

*"Jotkut ajattelevat, että se on hyvin radikaali ehdotus, mutta ei se ole. Konseptia, jossa kenen tahansa, joka aiheuttaa vahinkoa toiselle, täytyy sitten kompensoida aiheutettu vahinko toiselle, kutsutaan vahingonkorvaukseksi tapaoikeudessa. Se löytyy myös Napoleonin siviililakikirjasta ja shariaalaista. Myös kaikkiin maailman eettisiin järjestelmiin ja uskontoihin sisältyy tämä konsepti. Tästä huolimatta, kaikkein halveksituin ja pelätty termi näissä neuvotteluissa on sana 'korvaus'."*<sup>17</sup>  
- Nicaragua, COP25

Boranin (2019) mukaan kompensatorisella oikeudenmukaisuudella on yhteys toisen osapuolen oikeuksiin ja niiden loukkaamiseen. Ongelmasta vähiten vastuullisia on voitu loukata huonontamalla heidän ihmisoikeuksiaan tai oikeutta kehittyä (Boran 2019, 30.31), kun maapallon kantokyvystä on jo viety kohtuuttoman suuri osa. Kuten teoriaosuuden perusteella osattiin arvata, vaikka ihmisoikeuksia korostettiin toisaalla aineistossa, eivät ne nousseet esiin osana rahoituskeskustelua. **Oikeus kehittyä** sen sijaan kehystetään puheissa osittain osaksi rahoitusongelmaa. Koska rikkaat valtiot ovat kuluttaneet kohtuuttoman paljon luonnonvaroja ja aiheuttaneet ongelman, jonka vaikutukset haittaavat

---

<sup>16</sup> »In the perspective of climate justice, Africa should be fairly compensated for the loss of its environmental, economic and social resources. In this regard, our Continent legitimately requests additional, new, sustainable, predictable and phased funding. »

<sup>17</sup> »Some people think this is a very radical proposal, but it is not. The concept that whoever causes damage to another must then compensate the other for the damage caused is called tort in common law. It is also in the Napoleonic codes and in Sharia law. So too, all ethical systems, and all religions of the world, contain the concept. However, the term most despised and feared in these negotiations is the word "indemnity»

muiden kehitystä, tulee kehittyvien valtioiden saada korvausta ja tukea voidakseen itse kehittyä vastaavalla tavalla, mutta ilmastovaikutukset huomioiden.

Ilmastonmuutos vaikeuttaa kehittyvien maiden mahdollisuuksia saavuttaa kestävä kehitys tavoitteet ja tukea maansa sosiaalista ja taloudellista kehitystä. Valtion edustajat ovat vastuussa myös omalle kansalleen, mikä nousee aineistossa selkeästi esiin. Ilmastonmuutoksen hillintään osoitettu raha on pois kipeästi tarvittavilta resursseilta muihin ongelmiin, ja kehittyvät maat ovat kokeneet päästöjen rajoittamisen potentiaalisena uhkana kehitykselle. (Ghosh ja Woods 2009, 157–158.), mikä näkyy myös analysoitavissa puheissa kehittyvien maiden pitäessä ehdottomasti kiinni oikeudestaan kehittyä. Päästöjä ei siis pidä rajoittaa liikaa inhimillisen kehityksen kustannuksella:

*”Afrikan maanosa ansaitsee erityistä huomiota. Maanosa, joka on kaikkialla heräämässä ja löytää ja ottaa itseluottamusta. Siksi Afrikassa, tulevaisuuden mantereella, pelataan planeettamme tulevaisuus. Tässä yhteydessä teknologiansiirtojen edistäminen ja rahoituksen mobilisoiminen kehitysmaiden hyväksi ovat perustavanlaatuisia asioita, ja olkaamme varovaisia, ettei näiden maiden tarvitse valita taloutensa parantamisen ja ympäristönsuojelun välillä.”<sup>18</sup>*  
– Marokko, COP21

Kehittyneiltä mailta vaikuttaa löytyvän teemalle ymmärrystä: kokouksessa COP21 Saksa korostaa tarvetta tarjota rahoitusapua kestävä kehityksen varmistamiseksi kaikkein köyhimmissä ja haavoittuvimmissa maissa, ja Yhdysvallat resurssien varmistamista maille, jotka ovat ”valmiita tekemään osansa hypätäkseen kehityksen likaisen vaiheen ohi” (Yhdysvallat, COP21).

#### Distributiivinen:

Aineistossa distributiivisen oikeudenmukaisuuden alle nousi kaksi pääteemaa: **maksukyky** ja **toimintakapasiteetti**. Näistä ensimmäinen esiintyi laajasti

---

<sup>18</sup>» Le Continent africain mérite une attention particulière. Un continent qui partout s'éveille et se découvre et prend confiance. C'est donc en Afrique, continent de l'avenir que se jouera l'avenir de notre planète. Dans ce contexte, la promotion des transferts de technologies et la mobilisation des financements, en priorité en faveur des pays en développement, sont fondamentales et prenons garde à ce que ces pays n'aient pas à choisir entre le progrès de leur économie et la protection de l'environnement. »

tutkimuskirjallisuudesta; muun muassa Ollikainen, Weaver ja Seppälä (2019), Boran (2019) ja Page (2017) käyttävät maksukykyä analyysissään. Suuri maksukyky, eli tässä tapauksessa rikkaiden kehittyneiden valtioiden asema resurssiensa haltijana, asettaa niin tutkimuskirjallisuudessa kuin aineiston perusteellakin vastuun *reiluuden* nimissä auttaa muita. Toisin kuin kompensatorisessa oikeudenmukaisuudessa, distributiivisessa vastuun rahoituksesta ei niinkään katsota aiheutuvan tuotetusta haitasta kausaalisesti. Maksukykyä toivat esille liitteen 1 ulkopuolisten maiden lisäksi rahoittajavaltiot Sveitsi ja Ruotsi, sekä liitteen 1 valtio Kypros. Ruotsi toteaa COP21-kokouksen puheessaan:

*”Rikkaana valtiona meillä on etulyöntiasema. Sen vuoksi vastuumme on tukea niitä maita, jotka eivät aiheuttaneet päästöjä, mutta ovat haavoittuvaisia niiden vaikutuksille.”*<sup>19</sup> – Ruotsi, COP21

Distributiivisen oikeudenmukaisuuden alla vedotaan puheissa myös muiden kuin liitteeseen 2 kuuluvien eli perinteisten, ilmastopimuksen mukaisten rahoittajavaltioiden vastuuseen. Tähän vetoavat niin jotkut kehittyneet kuin kehittyvätkin valtiot. Tässä nähdään selkeä ero kompensatoriseen ajatteluun, jossa rahoitusvastuu on historiallisesti vastuullisilla. Puheissa toistuu useaan otteeseen vetoamus siitä, että valtioiden, jotka ovat tilanteessa, jossa voivat auttaa (*in a position to do so*), tulisi niin tehdä. Esimerkiksi Sveitsi, Kypros, Thaimaa ja Madagaskar pyytävät kaikkia maita seisomaan sitoumustensa takana ja panostamaan ilmastorahoitukseen. Sveitsin mukaan:

*”Kaikkien osapuolten tulee mobilisoida kotimaisia resursseja kapasiteettiensa mukaan, ja kaikkien osapuolten siinä asemassa, että ne voivat tukea muita, tulee tarjota tukea sitä tarvitseville osapuolille.”*<sup>20</sup> – Sveitsi, COP21

Vastuun kokemusta rahoituksesta lisää aineiston perusteella paitsi kehittyneen valtion maksukyky, myös tietty läheisyys apua tarvitsevien maiden kanssa.

---

<sup>19</sup> » Being a rich country, we have a head-start. Consequently, it is our duty to support those countries that did not cause the emissions, but are most vulnerable to its effects. »

<sup>20</sup> » All Parties must mobilise domestic resources in accordance with their capacities, and all Parties that are in a position to do so must provide support to the Parties who need it. »

Rahoittajavaltiot voivat useissa tilanteissa ohjata, minne haluavat rahoitustaan kohdistaa, ja tässä painotusta voivat ohjata esimerkiksi valtioiden kehitysavun historia ja muut valtioiden väliset suhteet. Esimerkiksi Uusi-Seelanti korostaa olevansa kehittyneenä valtiona vastuullinen auttamaan naapureitaan, Tyynenmeren saarivaltioita, jotka ovat haavoittuvia ilmastonmuutoksen vaikutuksille (Uusi-Seelanti, COP16).

Sen lisäksi, että vedottiin suoraan rikkaiden valtioiden maksukykyyn, vedottiin aineistossa usein myös vastakohtaisesti kehittyvän valtion omaan pieneen toimintakykyyn. Toimintakyvyltä viitataan tässä yhteydessä maksukykyyn ja muuhun, esimerkiksi institutionaaliseen, kapasiteettiin. Näissä kommentteissa ei mainittu suoraan rikkaiden valtioiden maksukykyä, vaan valtiot korostivat omien resurssiensa yksinkertaista riittämättömyyttä ongelmien ratkaisuun pelkästään omin voimin. Toimintakykyjen epätasapainoisuutta korostavien puheenvuorojen yhteyteen liitettiin myös joitain tunteisiin vetoavia argumentteja: esimerkiksi Uuden-Seelannin puheen mukaan valtiot ovat ”perhettä, jonka tulee huolehtia toisistaan” (Uusi-Seelanti, COP25), ja Hondurasin puheessa nousee suora vetoamus: ”älkää jättäkö meitä yksin” (Honduras, COP25). Puheessa voidaan nähdä toimijoille asettava reiluuden vaatimus ja moraalinen vastuu.

Vetoamista oman pieneen toimintakykyyn ei pidä sekoittaa passiivisuuteen tai kehittyvien maiden voimattomuuteen. Aineistossa korostuu tasaisesti eri ilmastokokousten puheista koostuva, yli kuusikymmentä mainintaa kattava kategoria, joka ei suoranaisesti sisälly tässä käsiteltyyn rahoituksen analyysiin, mutta jossa kehittyvät maat korostavat omaa toimijuuttaan ilmastotoimissa yleisesti. Vaikka kehittyvät maat painottavat pieniä resurssejaan, kertovat ne samanaikaisesti saavutuksistaan päästövähennysten, sopeutumisen ja katastrofeista selviytymisen saralla. Kehittyvät maat huomauttavat, etteivät ne ”vain istu odottelemassa” (Etelä-Afrikka COP16 ja Sierra Leone COP16) ja ettei mikään itseään kunnioittava maa pyytäisi rahallista tukea asiaan, jonka voisi kohtuullisesti ajateltuna tehdä itse (Filippiinit, COP16).

Vetoamalla maksukykyyn puhuja voi kuitenkin jättää ainakin hetkellisesti sivuun edellä kuvatun, joskus poliittisesti kiistanalaisen historiallisen vastuun ja korvausvelvollisuuden sekä vaivalloisesti määriteltävän kausaalisuuden. Omaa pientä toimintakykyä korostava lähestymistapa on näistä selkeimmin pohjalla, jota muiden on oletettavasti hyvin vaikea kiistää. Mielenkiintoista oli, että maksukykyyn ja toimintakykyjen eroon liittyviä argumentteja ei tässä otannassa juuri sekoitettu keskenään: yhtä valtiota lukuun ottamatta kaikki maininnat maksukykyvyydestä tai toimintakyvyn erosta suhteessa rahoitukseen tulivat eri valtioilta. Vetoamalla omaan pieneen kapasiteettiinsa kenties ohitetaan jopa mahdolliset vastaargumentit liittyen toimijoiden maksukykyyn, ja keskitetään huomio siihen, miksi ratkaisuja on löydettävä, rahoittajapuolella olevien maiden kulloisestakin taloustilanteesta tai vastuukysymyksistä riippumatta. Distributiivinen oikeudenmukaisuus näyttäytyikin varsin käytännöllisenä työkaluna suoraviivaisempaan etenemiseen, ja se esiintyi tasaisesti jokaisen kokouksen aineistossa.

Puheissa vaikuttaa olevan tavallista, että myös siirtymätalouden valtiot ja taloudeltaan suuremmat kehittyvät maat korostavat ilmastotoimiaan ja vapaaehtoisuudelta mahdollisesti antamaansa ilmasto- ja ympäristörahoitusta, vaikka eivät olekaan valmiita hyväksymään sitovia toimia rahoitukselle. Käsitellyissä puheissa kehittyvien maiden kategoriaan kuuluvat vahvat valtiot Kiina ja Arabiemiraatit nostavat esille antamaansa etelä-etelä rahoitusta, ja siirtymätalouden kategoriaan kuuluvat maat kuten Slovenia, Liettua, Puola, Romania ja Malta korostavat myös omaa sitoutumistaan osana Euroopan unionia ja antamaansa rahoitusta. Puola kuvaa oman valtionsa vastuuta:

*“Huolimatta siitä tosiasia, että Puolalla ei ole velvollisuutta tarjota apua, se tuntee olevansa vastuullinen ja on valmis osoittamaan 8 miljoonan dollarin summan vuoteen 2020 mennessä Vihreälle ilmastorahastolle tukeakseen sen sopeutumiseen ja päästöjen vähentämiseen tähtäviä toimintoja. Täten vetoan kaikkiin valtioihin, jotta ne liittyisivät tämän ilmastotuen lahjoittajaryhmään.”<sup>21</sup> - Puola, COP21*

---

<sup>21</sup> » Despite the fact that Poland does not have the obligation to provide help, it does feel responsible and is ready to assign a sum of 8 million USD until 2020, in support of the Green Climate Fund in its activities for the adaptation and reduction of emissions. I hereby appeal to all the countries to join the group of donors of this climate assistance. »

Kuten Boran (2019) toteaa, distributiivinen ja kompensatorinen oikeudenmukaisuus eivät sulje toisiaan pois. Puheissa havaitaankin samojen toimijoiden korostavan molempia näistä, joissain tapauksissa saman puheenkin aikana. Esimerkiksi Kiina painottaa COP25-kokouksessa pitämässään puheessa sekä CBDR-periaatetta, historiallista vastuuta, oikeutta kehittyä sekä maksukykyä. Kiinalla, kuten myös eräillä muilla suuremmilla kehittyvillä mailla, on tapana vedota kehittyvän maan asemaansa ja CBDR-periaatteeseen torjuakseen omaan valtioonsa kohdistuvat paineet päästövähennyksistä (Milkoreit 2015, 402). Kuten Brunnée ja Streck (2013) huomauttavat, tulevaisuudessa CBDR-periaate voi kääntyä ajan kanssa myös Kiinaa vastaan, kun valtion oman vastuun ongelmasta nähdään kasvavan (Brunnée ja Streck 2013, 602).

#### Proseduraalinen:

Proseduraalisen oikeudenmukaisuuden alle asettuivat analyysissä kaksi alakategoriaa: **kapasiteetti osallistua ja edustuksellisuus sekä rahoituksen saavutettavuus**. Tässä korostuvat kaksi proseduraalisen oikeudenmukaisuuden puolta. Kapasiteetti osallistua ja representaatio luovat kykyä aidosti vaikuttaa päätöksentekoon, *de facto* osallistua ilmastoneuvotteluihin, kuten esimerkiksi Paavola (2005) kuvaa. Kehittyvien maiden delegaatioiden pienet resurssit vaikuttavat neuvotteluihin osallistumiseen (Paavola 2005, 318), mikä mainitaan myös aineistossa. Merkittävämpi osa huomiosta vaikuttaa kuitenkin kohdistuvan osallistumiseen ja edustuksellisuuteen YK:n alaisissa rahoitusorganisaatioissa. Kirjallisuudessa esimerkiksi Schalatek on nostanut esille, ettei kehitysrahoituksen epätasa-arvoisten valtasuhteiden, joissa lahjoittajamailla on enemmän valtaa, tule toistua ilmastorahoituksessa. UNFCCC:n piirissä päätetään YK:n alaisten ilmastorahastojen muodostamisesta. COP16-kokouksessa keskusteltiin Vihreän ilmastorahaston rakenteesta, ja Vihreässä ilmastorahaston hallinnossa kehittyvillä mailla onkin vahva rooli. Maininnat edustuksellisuudesta rahastoissa esiintyvät erityisesti tämän kokouksen puheissa. Valtion edustuksen lisäksi tasa-arvoisen edustuksellisuuden tulisi koskea myös maan sisäisiä ryhmiä (Schalatek 2019), mutta ilmastokokousten aineistossa tämä keskustelu ymmärrettävästikin ei näytä esiintyvän huomion keskittyessä valtioihin.

Toinen proseduraalisen oikeudenmukaisuuden alakategoria, rahoituksen saavutettavuus, käsittää toimijoiden kapasiteetin käytännössä hakea ja saada rahoitusta. Huomattava määrä LDC- ja SIDS-valtioita vetoaa rahoitusmenettelyjen yksinkertaistamisen puolesta. Valtiot listaavat useissa puheissa kaipaavansa hallinnollisesti kevyempiä hakuprosesseja, helpompia hakukriteerejä, vähiten kehittyneiden maiden ja konfliktissa olevien maiden kapasiteettien huomioimista, sekä suoraa pääsyä rahoitukseen. Nämä havainnot tukevat Sheridan ja Jafryn käsitystä, jonka mukaan pääsy rahoitukseen on yksi avainongelmista. Esimerkiksi Vihreä ilmastorahasto ja Sopeutumisrahasto tarjoavat jo suoran pääsyn kanavia, mutta ne eivät ole täyttäneet potentiaaliaan. Tämä on johtanut pienempiin resursseihin, suuriin projekteihin keskittymiseen ja lopulta pienempiin hyötyihin vastaanottajamaille. (Sheridan ja Jafry 2019, 176, 179.) Rahoituksen kuvataan aineistossa olevan nykyisellään hidasta ja muodostavan pullonkaulan joillekin kehittyville maille. Rahoituksen saavutettavuus nousee esille läpi aineiston, mutta maininnat siitä vaikuttavat näissä puheissa olevan eneneviä, esiintyen eniten viimeisessä kokouksessa, COP25. Tämä saattaa osaltaan kertoa ilmastorahoituskeskustelun sisäisestä evoluutiosta; on huomattu, että vaikka rahoitusta kertyy yhä enemmän, se ei ole aidosti kaikkien saatavilla, jolloin haaste ei ole vain määrällinen vaan rakenteellinen. Timor-Leste tiivistää ongelman:

*"Timor-Leste kiittää runsaasta avustuksesta, jota kehityskumppanimme ovat tarjonneet meille vuosien aikana; kuitenkin, meidän täytyy todeta, että kokemuksemme ei ole ollut kokonaan positiivinen vaivalloisten, ylitiöllisen byrokraattisten kansainvälisten rahoitusmekanismien kanssa, jotka kuluttavat enemmän rahaa itseensä kuin vastaanottajamaihinkin."*<sup>22</sup> – Timor-Leste, COP21

Ristiriitailottuvuutta ei muodostakaan siis vain rahoituksen määrä, vaan myös päätöksentekoon ja rahoituksen hallinnointiin osallistuminen sekä kehittyvien maiden kyvykkyys hakea ja saada rahoitusta. Rahoituksen saavutettavuuden ongelmat hankaloittavat paitsi kapasiteetiltaan pienten valtioiden myös erityisesti

---

<sup>22</sup> In Timor-Leste we acknowledge the generous assistance provided to us over the years by our development partners; however we must also state that we haven't had an entirely positive experience with the cumbersome and overly bureaucratic international financing mechanisms that spends more money on itself than in the recipient countries.

paikallisten, usein kaikkein haavoittuvimpia ryhmiä edustavien organisaatioiden mahdollisuuksia päästä rahoituksen piiriin, ja siten sekä distributiivisen että proseduraalisen oikeudenmukaisuuden toteutumista (Colenbrander 2017, 1).

Aineistosta havaitaan, että proseduraalista oikeudenmukaisuutta korostavat viittaavat usein myös kompensatoriseen ja distributiiviseen oikeudenmukaisuuteen. Sen sijaan se, mikä erottaa proseduraalisen oikeudenmukaisuuden muista edellä mainituista tyypeistä on, että proseduraalista oikeudenmukaisuutta korostavat yksinomaan liitteen 1 ulkopuoliset, kehittyvät valtiot. Proseduraalinen oikeudenmukaisuus nousee esille melko tasaisesti kaikissa kolmessa tarkastellussa ilmastokokouksessa. Rahoituksen saavutettavuutta sen sijaan nostetaan esille enenevässä määrin, mainintojen määrän ollessa pienin kokouksessa COP16 ja suurin kokouksessa COP25.

Kuten kompensatorisen oikeudenmukaisuuden alla kuvattiin, myös osa kehittyneistä rahoittajapuolen maista on ottanut omakseen historiallisen vastuun diskurssin. Tämän nostaminen esille voidaan kenties nähdä yhtenä keinona perustella omalle kotiyteisölle rahoituksen antamisen periaatetta. On mielenkiintoista myös pohtia, liittyykö historiallisen vastuun omaksuminen osaltaan siihen, että rahoitus halutaan kehystää rahoittajavaltioiden omaksi asiaksi, ja säilyttää siten vahva omistajuus siihen, miten ja mihin rahoitus kohdennetaan, minkä puolestaan voisi nähdä heikentävän proseduraalista oikeudenmukaisuutta. Teema nousee esille Sheridan ja Jafryn analyysissä rahoituksen oikeudenmukaisuudesta (Sheridan ja Jafry 2019, 166–168), ja se on hyvä huomioida, vaikka vastaus jääkin käsillä olevan tutkimustyön ulottumattomiin.

## **6.2. Mitä tavoitellaan? — Rahoituksen oikeudenmukainen kohdentuminen puheissa**

Tässä alaluvussa tarkastellaan COP16, COP21 ja COP25 -ilmastokokousten puheista ääneen lausuttuja toiveita ja prioriteetteja, joita ilmastorahoituksen kohdentumiselle käyttötarkoituksen mukaan korostetaan. Kohdentuminen viittaa tässä yhteydessä nimenomaan käyttötarkoitukseen, ja esimerkiksi maantieteellinen tai rahoituskanavaa koskeva tarkastelu jäävät tämän työn ulkopuolelle. Yleisen



katsauksen jälkeen syvennyttään tarkastelemaan, mitkä valtiot ja valtioryhmät korostivat mitäkin rahoituskohdetta. Luvussa 6.3. keritään lankoja yhteen vertaillen puheista muodostunutta kuvaa jakaumasta sen todelliseen jakaumaan nykypäivänä.

Vallitsevina pääpilareina ilmastorahoituksen kohdentumiselle ovat sen jakautuminen ilmastonmuutoksen **hillintään** ja siihen **sopeutumiseen**, mutta kuten luvussa 3.2. todettiin, myös **menetysten ja vahinkojen korvaamiseen** sekä **kapasiteetin rakentamiseen** tarvitaan rahoitusta, ja niitä halutaan kehystää entistä vahvemmin rahoituksen piiriin. Menetykset ja vahingot sekä kapasiteetin rakentaminen nousivat puheissa esille useasti, ja erityisesti kehittyvät valtiot vaikuttivat pitävän niitä tärkeinä. Nämä kaksi teemaa voidaan hahmottaa myös sopeutumisen ja hillinnän kattokäsitteiden alle, mutta kovin yksioikoisesti ne eivät jakoon asetu, eivätkä vastaa sitä, mitä hillinnällä tai sopeutumisella tavallisimmin tarkoitetaan. Näin ollen käsitelläkseen aineistosta nousevia teemoja ja välttääkseen näiden rahoituskohteiden hämärtymistä muiden käsitteiden alle, nähdään teemat tässä erillisinä, ja rahoituksen kohdentumisessa tarkastellaankin kaikkia neljää valittua kategoriaa. Myös tämä jako jättää pois rahoituksen moninaisuuden nyansseja ja hämärtaa sitä, että yhdellä ilmastohankkeita voidaan pyrkiä kohdentamaan rahaa useampaan kuin yhteen näistä. Kategoriat pitävät sisällään valtavasti erilaisia hankkeita ja mekanismeja. Vastaavat jaot kuitenkin esiintyvät yleisessä käytössä aineiston puheissa, ja palvelevat tämän analyysin tarkoitusta.

Taulukko 2 antaa kuvauksen siitä, miten eri rahoituskohteiden hahmotetaan asettuvan edellisessä luvussa käsiteltyjen kompensatorisen, distributiivisen ja proseduraalisen oikeudenmukaisuuden piirin. Taulukon esittämä jakautuminen ei ole aivan ehdoton, vaan sitä tulee tulkita ennen kaikkea ehdotuksena siitä, miten kohdentumista voisi tarkastella oikeudenmukaisuustyypeittäin. Kyseisten kategorioiden ilmenemistä sekä perusteita jakautumiselle taulukon kuvaamalla tavalla avataan seuraavassa.

	Kompensatorinen	Distributiivinen	Proseduraalinen
Periaate	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Historiallinen vastuu</li> <li>❖ Oikeus kehittyä</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Maksukyky</li> <li>❖ Toimintakapasiteetti</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Kapasiteetti osallistua, edustuksellisuus</li> <li>❖ Rahoituksen saavutettavuus</li> </ul>
Rahoituksen kohdentuminen	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Rahoitus sopeutumiseen</li> <li>❖ Menetykset ja vahingot</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Rahoitus hillintään</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Kapasiteetin rakentaminen</li> </ul>

*Taulukko 2: Oikeudenmukaisuustyyppit ja niihin liittyvät periaatteet sekä rahoituksen kohdentuminen ilmastokokousten puheissa.*

### Kompensatorinen:

Sopeutumiseen kohdistuva rahoitus pyrkii vastaamaan ilmastonmuutoksen vaikutusten ja muutosten aiheuttamiin tarpeisiin. Sopeutumista vaaditaan joko nyt tai tulevaisuudessa kaikkialla, mutta ilmastonmuutoksen vaikutukset aiheuttavat sopeutumistarvetta usein ensin alueilla, joiden oma vaikutus muutokseen on ollut pieni. Sopeutumisrahoitus on ”saastuttaja maksaa” -periaatteen mukaista (Humalisto 2019), ja sopeutumisrahoitus voidaankin nähdä kehittyneiden teollisuusmaiden suoraan tai välillisesti aiheuttamien haitallisten vaikutusten paikkailuna ja kompensationsa siitä, että kehittyvien maiden ihmiset kohtaavat negatiivisia vaikutuksia, kuten sään ääri-ilmiöitä tai heikentyntä ruokaturvaa. Näkemys välittyy analysoidussa puheaineistossa monin paikoin. Esimerkiksi Zimbabwe viittaa puheessaan sopeutumistuen vahinkoa korvaavaan luonteeseen:

*”Jos neuvotteluja käydään vakavissaan, meidän tulee saavuttaa sopimus, joka takaa, että liitteen I maiden päästövähennyssitoumukset tasapainottavat niiden tarjoaman kompensatorisen sopeutumiselle annetun tuen määrää.”<sup>23</sup> – Zimbabwe COP16*

Erityisesti SIDS- ja LDC-maat kuvaavat aineistossa sopeutumisen olevan niille muun muassa ”ensisijainen prioriteetti”, ”korkein prioriteetti”, ”tarpeellista ja todellakin, pakollista” sekä ”tärkein painoarvo”. Näiden valtioiden päästöt ovat alun alkaenkin hyvin vähäiset, minkä vuoksi hillinnällä ei ole näille valtioille suurta merkitystä, kun taas resurssit ilmastonmuutokseen sopeutumiseen ovat vähäiset. Sopeutumisella rakennetaan kestävyyttä, ”resilienssiä” ja vähennetään haavoittuvuutta. Sopeutumiseen käytetyt resurssit liittyvät erityisesti kehittyvissä maissa usein, vaikkei aina, perustavanlaatuisten tarpeiden turvaamiseen, ja koetaan siis ensisijaiseksi ja kiireelliseksi. Myös ilmastonmuutoksen hillinnän merkitys saa huomiota, ja kehittyvät valtiot korostavat olevansa valmiita tekemään sen suhteen oman osansa – kunhan toimintaa tuetaan kansainvälisellä rahoituksella. Aineistossa ilmenee myös yleisestä keskustelusta ja tutkimuksesta tuttua kehittyvien maiden tyytymättömyyttä sopeutumisrahoituksen pienempään osuuteen. Gambia kuvaa tilannetta:

*”Rouva presidentti, sopeutuminen on Gambian prioriteetti ja me emme voi ymmärtää perusteluja 100 miljardin dollarin käyttämiselle vuosittain vuoteen 2020 mennessä merkityksekkään hillinnän tarkoitukseen, estäen maita, joilla kasvihuonekaasupäästöjä ei ole, pääsemästä käsiksi näihin resursseihin.”<sup>24</sup>*  
– Gambia, COP16

Lausuntojen perusteella kehittyvät valtiot pitävät tärkeänä, että vastuu tarjota sopeutumisresursseja lepää nimenomaan kehittyneiden valtioiden harteilla eikä sen tule kuormittaa jo ennestään niukoilla resursseilla varustettuja kehittyviä valtioita. Erityisesti LDC-maat viittaavat sopeutumisrahoituksen yhteydessä olevansa vastuussa omalle kansalleen tai yhteisölleen:

---

<sup>23</sup> »If negotiations are being done in earnest, we need to come up with a deal that ensures that the depth of annex I countries’ emission reduction commitments balances the scale of their compensatory support for adaptation. »

<sup>24</sup> »Madame President; adaptation is the priority of the Gambia and we cannot understand the rationale of committing USD100 billion yearly up to 2020 for the purpose of meaningful mitigation, preventing countries without greenhouse gas emissions to access those resources. »

*Afrikka on ilmastonmuutokselle kaikkein alttein alue maailmassa. Itse asiassa siellä asuu kolmekymmentäkolme neljästäkymmenestäyhdeksästä vähiten kehittyneestä maasta. Siksi sopeutuminen on yhteisölle peruskysymys, ja sitä on pidettävä ensisijaisena.*<sup>25</sup> – Guinean tasavalta, COP16

Vaikka sopeutumisella on tärkein rooli kehittyville valtioille, myös eräät rahoittajamaat, kuten Irlanti ja Euroopan unioni, nostavat esille sopeutumisen ja aikomustaan panostaa tähän, mikä edustaa oleellista kädenojennusta sopeutumisrahoitusta vaativille valtioille. Valtioiden maininnat sopeutumisrahoituksesta esiintyivät melko tasaisesti kaikissa kolmessa käsitellyssä ilmastokokouksessa.

Kompensatorista oikeudenmukaisuusajattelua edustavat myös menetyksien ja vahinkojen konsepti sekä siihen kohdistuvat rahoitusvaatimukset. (Okereke ja Conventry 2016, 844). Page ja Heywardin mukaan kompensatorinen "eetos" on UNFCCC:ssä menetysten ja vahinkojen erityinen piirre (Page ja Heyward 2017, 359), ja tämä ilmenee myös valtiojäsenten puheissa.

*"Ilmastosopimuksemme ja Pariisin sopimus ovat keskeneräisiä, sillä ne eivät sisällä tehokasta mekanismia menetysten ja vahinkojen vaatimien vastausten ja niistä palautumisen rahoittamiseksi. Hillintä vähentää menetysten ja vahinkojen riskiä, sopeutuminen vähentää tiettyjen uhkien vaikutusta menetyksiin ja vahinkoihin, menetykset ja vahingot taas ovat lopputulos juuri sille ilmastonmuutokselle, jota pyrimme minimoimaan. Tämän vuoksi ehdotamme menetyksien ja vahinkojen konseptin kohottamista samalle tasolle hillinnän ja sopeutumisen kanssa resurssien vastaanottamiseksi."*<sup>26</sup> – Nicaragua, COP25

Kuten Nicaraguan esimerkki nostaa esille, kehittyvät maat ajavat menetysten ja vahinkojen nostamista entistä vahvemmin agendalle yhdessä perinteisten hillinnän ja sopeutumisen pilarien kanssa. Hillintä-, sopeutumis- ja kompensatiotoimet tulee

---

<sup>25</sup> »l'Afrique est la région du monde la plus vulnérable aux changements climatiques. En effet elle abrite trente trois sur quarante neuf des Pays Les Moins Avancés (PMA). C'est pourquoi l'adaptation est un enjeu fondamental pour notre communauté et doit être considérée comme une priorité. »

<sup>26</sup> »Our Convention on Climate Change and the Paris Agreement are incomplete, because they do not include an effective mechanism to finance the response and recovery of losses and damages. Mitigation, reduces the risk of loss and damage, adaptation reduces the impact of specific threats of loss and damage, loss and damage themselves, are the end result of the very climate change we are seeking to minimize. Thus, we propose that the concept of losses and damages be elevated to the same level as mitigation and adaptation, in order to receive resources. »

nähdä toisiaan täydentävinä pikemmin kuin korvaavina. Ne täydentävät toisiaan, sillä tehokas hillintä ja sopeutuminen johtavat ihmiselämien vähempään kompensointiin, mutta toisaalta on selvää, että hillintä ja adaptaatio eivät riitä korvaamaan tarvetta kompensoida menetyksiä ja vahinkoja haavoittuville ihmisille. (Page ja Heyward 2017, 369).

Menetyksiä ja vahinkoja nostavat esille aineistossa ennen kaikkea kehittyvät maat, ja tästä ryhmästä erityisesti LDC- ja SIDS-maat. Esimerkiksi Singapore, joka on kehittyvä maa, ja kuuluu SIDS-ryhmään, vetoaa kokouksessa COP25 menetyksien ja vahinkojen huomioimisen puolesta, ja mainitsee niiden olevan keskeinen huolenaihe nimenomaan monille SIDS- ja LDC-maille. Kuten edellä kuvattu, menetysten ja vahinkojen Varsovan kansainvälinen mekanismi sisältää myös muita kuin suoraan rahoitukseen liittyviä teemoja, kuten tutkimusta ja varautumista. Havainnoituissa maininnoissa vaikuttaa kuitenkin olevan merkkejä siitä, että suoranaisesti rahoitusta painottavat kehittyvien maiden ryhmään kuuluvat jäsenet, kun muut toimijat eivät suoranaisesti sitoudu tähän. Esimerkiksi Euroopan unionin pitämän puheen mukaan menetysten ja vahinkojen huomioimiseksi tarvitaan ”tehokasta toimintaa” (Euroopan unioni, COP25), kun taas esimerkiksi Sri Lanka yhdistää puheessaan teemaan vahvasti nimenomaan rahoituksen:

*”Sri Lanka haluaa yhä painottaa rahoitusvirtojen tarvetta, sisältäen ilmatorahoituksen menetyksille ja vahingoille, ottaen huomioon kehittyvien maiden ja kaikkein haavoittuvimpien yhteisöjen tarpeet ja prioriteet. Kohdaten lisääntyvän määrän ja voimakkuuden sään ääriolosuhteita, nämä maat ovat kiireellisessä rahallisten resurssien tarpeessa, muun lukien rahoituksen teknologiakehitykselle ja siirrolle ja kapasiteetinrakennuksen menestysten ja vahinkojen minimointiin ja kompensointiin.”<sup>27</sup> – Sri Lanka, COP25*

Menetykset ja vahingot ovat teema, johon kehittyvät valtiot itse kiinnittävät aineistossa paljon huomiota ja johon ne toistuvasti vaativat rahoitusta. Lähes 30 maat esittää vetoamuksia menetysten ja vahinkojen huomioimisen puolesta

---

<sup>27</sup> » Sri Lanka further wishes to stress the need for all financial flows including climate finance for loss and damage, taking into account the needs and priorities of developing country parties, and the most vulnerable communities. Faced with increasing number and intensity of extreme weather events, these countries are in urgent need of financial resources, including for technology development and transfer, capacity building to minimize and compensate the losses and damages. »

rahoituksessa. Näistä valtioista suuri osa on LDC- tai SIDS-valtioita, mutta mukana on myös muita kehittyviä maita, kuten Kenia, Uruguay ja Nigeria. Menetyksille ja vahingoille myös ehdotetaan aineistossa konkreettisia rahoitusjärjestelyjä, kuten menetyksiin ja vahinkoihin kohdistuva oma rahasto (Dominikaaninen tasavalta, COP21), vakuuksiin perustuva rahoitus (Suriname, COP16) tai sisällyttäminen Vihreän ilmastorahaston toimintaan (Salomonsaaret, COP25). Menetykset ja vahingot ovat myös aineistossa ajallisesti nouseva teema: konseptiin liittyvät maininnat lisääntyvät tarkastellulla aikavälillä, ja vuoden 2019 kokouksen maininnat muodostavat menetyksien ja vahinkojen kokonaisuudesta yli puolet, siitä huolimatta, että puheaineisto tältä vuodelta on määrällisesti pienin.

Aineistossa välittyvät vastuukysymykset kytkeytyvät kompensatoriseen oikeudenmukaisuuteen. On tiedossa, että ilmastoyhteistyössä kehittyneiden ja kehittyvien maiden välinen luottamus on ollut ajoittain koetuksella, ja kuten esimerkiksi Bhattacharaya et al. (2020) toteavat ilmastorahoitusraportissaan, 100 miljardin tavoitteella on suuri symbolinen arvo toimijoiden väliselle luottamukselle (Bhattacharya et al. 2020, 15). Ilmastokokousten puheissa kehittyvien maiden edustajat viittaavat usein toiveeseen luottamuksesta ja vilpittömyydestä, ja myös kolme kehittyntä tai siirtymätalouden maata nostavat aiheen esille rahoituksen yhteydessä. Aihe on esillä erityisesti Cancúnin COP16-kokouksessa, joka seurasi monen kannalta pettymykseen päättynyttä Kööpenhaminan kokousta. Voidaan nähdä, että kehittyvät maat pelkäävät jäävänsä ilmastonmuutoksen uhkien kanssa ilman riittävää apua, ja ilmassa on epäluuloa siitä, kantavatko kehittyneet maat historiallisen vastuunsa päästöjen vaikutuksista. Toisaalta tulehtuneita välejä pyritään myös paikkailemaan; jotkut kehittyvät maat esittävät vastaavasti suoria kehotuksia sormilla osoittamisen ja syyttelyn lopettamiseen (*“end the blame game”*) ja yhteistyöhön keskittymiseen yhteistä haastetta vastaan. Tällöin katse kääntyykin luonnollisesti distributiiviseen oikeudenmukaisuuteen.

#### Distributiivinen:

Analyysiin valituista rahoituksen kohdentumisen muodoista – ilmastonmuutoksen hillintään, sopeutumiseen, sen menetysten ja vahinkojen korvaamiseen, tai kapasiteetin rakentamiseen kohdistuva rahoitus – ilmastomuutoksen hillinnän

hahmotetaan kuuluvan distributiivisen oikeudenmukaisuuden piiriin kahdesta syystä. Ensinnäkin distributiivisessa oikeudenmukaisuudessa jokaisen, kenellä on resursseja ja mahdollisuus toimia, tulisi niin tehdä. Distributiivisen oikeudenmukaisuuden kannalta ajateltuna päästöjen vähentäminen on ”yhtä arvokasta” niin kehittyvissä kuin kehittyneissä maissa, jos vain resursseja on riittävästi, sillä eniten väliä on lopputuloksella. Distributiivinen oikeudenmukaisuus tältä osin väistää kausaalisen vastuun kysymystä. Hillinnän rahoittamisella suuremmissa kehittyvien maiden luokkaan kuuluvissa maissa voidaan saada aikaan tehokkaita tuloksia, ja rahoittaminen auttaa kehittyviä maita kantamaan oman kortensa kekoon ilmastonmuutoksen hillinnässä. Schalatek lisää, että valtion velvollisuus maksaa ilmastotoimista tulisi suhteuttaa taloudelliseen ja sosiaaliseen kehitykseen, kestäviin ja universaalisti hyväksytyihin elintasostandardeihin (Schalatek 2019).

Hillinnän välittömän lopputuloksen, jota usein mitataan vähennettyinä hiilidioksidiekvivalenttitonneina, lisäksi hillintää edistävien projektien rahallinen tukeminen auttaa kehittyviä maita kasvattamaan omaa kykyään vastata tulevaisuuden haasteisiin. Uudistuvan, entistä vähemmän hiiliriippuvaisen kehittyvän maan voidaan perustellusti arvioida olevan pienemmässä riskissä jäädä jälkeen vähäpäästöisempiin ratkaisuihin keskittyvässä taloudessa ja teknologiakehityksessä. Hillinnän rahoittaminen voi siten myös välillisesti edistää distributiivista oikeudenmukaisuutta. Filippiinien edustaja toteaa:

*”Me teemme myös osamme hillinnässä, vaikka päästömme ovat melkein olemattomat, mutta jos meidän odotetaan antavan merkittävämmän panoksen pitääkseen planeettamme poissa keikahduspisteeltä, meille tulee tarjota mahdollisimman nopeasti pääsy resursseihin ja teknologioihin, mukaan lukien uudet, puhtaamman energian teknologiat.”<sup>28</sup> - Filippiinit COP16*

Kun kompensatorisen oikeudenmukaisuuden osiossa sopeutumisrahoitusta sekä menetysten ja vahinkojen korvaamista tukivat kehittyvien maiden joukosta

---

<sup>28</sup> » We are also doing our part on mitigation, though are emissions are almost negligible, but if we are expected to contribute more significantly to keeping our planet from the tipping point, we should be provided access, as soon as possible, to resources, and technologies, including new and cleaner energy technologies. »

erityisesti LDC- ja SIDS-maat, distributiivisen oikeudenmukaisuuden hillintärahoitusosiossa korostuvat puolestaan taloudellisesti suuremmat ja merkittävämmät kehittyvät valtiot yhdessä liitteen 1 siirtymätalouden valtioiden kanssa. Kahtia halkova jakolinja kehittyneiden ja kehittyvien maiden välillä ei päde kategoriaan, vaan ryhmien heterogeenisyys korostuu. Tämä on loogista, sillä kummassakin maaryhmässä löytyy ilmastonmuutoksen hillinnän rahoitukselle paitsi paljon potentiaalia myös huomattavaa tarvetta, kun kehitys edellyttää siirtymää vihreämpiin energiamuotoihin. Bruttokansantuotteeltaan merkittävistä kehittyvistä maista muun muassa Etelä-Afrikan mukaan tulee alueen maiden hillintäpotentiaalia painottaen:

*"Meidän tulisi ymmärtää, että kehittyvillä mailla on nyt suurin hillintäpotentiaali, erityisesti suuremmissa kehittyvissä maissa. Rahoituksen, teknologian ja kapasiteetin rakentamisen tuen tarjoamatta jättäminen johtaa väijäämättä siihen, että emme onnistu tavoitteessamme rajata lämpötilan nousu alle kahden celsiusasteen. Jotta Pariisi onnistuisi, on tämän ryhmän tultava kuulluksi."*<sup>29</sup> - Etelä-Afrikka, COP21

Liitteen 1 siirtymätalouden maat tunnustavat sopeutumisen roolin, mutta painottavat rahoituksessa hillintään kohdistuvaa rahoitusta, joka on niille tässä hetkessä merkittävämpää. Näillä valtioilla päästöjä kertyy, mutta resursseja irtautua hiiliriippuvaisesta taloudesta puuttuu. Näistä valtioista muodostavat hyvän esimerkin Unkari ja Tšekki, jotka suoraan painottavat sopeutumisen olevan niille toissijaista ja hillinnän ensisijaista.

Myös muun muassa Turkki nostaa esille olevansa itse nopeasti kehittyvä maa, jossa on paljon mahdollisuuksia päästövähennyksille, mikäli valtio saa rahoitusta. Turkki ei ole ollut tyytyväinen Pariisin sopimuksen rahoitusjärjestelyihin, jotka eivät ole maan ilmatorahoitukselle suotuisat. Yksittäisillä mailla voi olla ryhmästään poikkeavia olosuhteita ilmatorahoituksen vastaanottamiselle: esimerkiksi Turkki

---

<sup>29</sup> »We should also realise that developing countries now have the greatest mitigation potential, particularly in larger developing countries. Not providing finance, technology and capacity-building support to these efforts will inevitably lead to us falling far short of our goal to limit temperature increase to less than two degrees Celsius. If Paris is to succeed, the concerns of the Group must therefore be heard. »



ei ole ratifioinut Pariisin ilmastosopimusta, eikä tällä hetkellä siten ole kelpoinen vastaanottamaan Vihreän ilmastorahaston rahoitusta (Heinrich Böll Stiftung 2017).

Kehittyneiltä mailta kehittyville maille hillintään kohdistuva ilmastorahoitus puhututtaa valtioiden edustajia analysoiduissa puheissa ajallisesti COP16-kokouksessa ja COP21-kokouksessa suunnilleen saman verran, mutta COP25-kokouksesta osuvia kertyy aineistossa vähemmän. Ei kuitenkaan ole luultavaa, että hillinnän merkitys olisi kokousten välillä vähentynyt. COP25-kokouksen asialistalla oli Pariisin sopimuksen artikkeli 6:n säännöistä sopiminen. Artikkelin 6 keskittyy hiilimarkkinoiden luomiseen, ja onkin todennäköistä, että tällöin hillinnästä on puhuttu nimenomaisesti hiilimarkkinoiden, eikä niinkään tämän työn käsittämän ei-markkinavetoisen ilmastorahoituksen puitteissa.

Erityisesti Pariisin kokouksen COP21 aineistossa esitetään runsaasti vetoamuksia hillinnän ja sopeutumisen saattamiseksi tasapainoon keskenään, ja tasapainon saavuttamisesta kirjattiinkin lopulta Pariisin sopimukseen erillinen maininta. Tasapainon on usein tulkittu tarkoittavan sitä, että puolet rahoituksesta kohdistuisi hillintään, ja puolet sopeutumiseen. Hillintä ja sopeutuminen ovat kuitenkin usein myös linkittyneitä toisiinsa, ja esimerkiksi Slovenia vetoaakin kokouksen COP25 puheessaan hillinnän ja sopeutumisen välisen yhteyden vahvistamiseksi.

Distributiivisen oikeudenmukaisuuden mukaan ei olisi niinkään väliä sillä, missä päästöjä vähennetään, mikä johtaa ajatukseen, että päästöjä tulee leikata siellä, missä se on tehokkainta, eli siellä, missä päästöjä on eniten. Valtioiden puheista ilmastokokouksissa välittyy kuitenkin tätä mutkikkaampi kuva. Edellä kuvatussa lainauksessa Filippiinien puheesta nousi jälleen esiin reiluuden periaate oman osuutensa tekemisen muodossa. Myös vähän saastuttavat valtiot vaikuttavat sisäistäneen laajasti retoriikan, jonka mukaan kaikkien valtioiden on osallistuttava myös hillintään. Kyse ei ole niinkään absoluuttisesta vaikutuksesta ilmastoon, vaan periaatteesta ja yhteisen vastuunkannon osoittamisesta. Distributiivinen oikeudenmukaisuus ei siten tässäkään tarkastelussa riitä yksin kannattelemaan ilmastorahoituksen oikeudenmukaisuusperustaa.

Hillintään kohdistuvan rahoituksen voidaan hahmottaa olevan myös kompensatorista, jos katsotaan taustalla olevan ajatus siitä, että kehittyneet valtiot ovat vieneet kohtuuttoman yhteisen ilmakehän kantokyvystä. Ylikäytön vuoksi ilmastotavoitteet ja vähähiiliseen siirtymään törmäävä talous vaativat uudenlaista kehitystä, ja tukemalla hillintää kehittyvissä maissa rahoittajamaat kompensoivat ilmakehän "ylikäytöstä" aiheutunutta haittaa ja tukevat kehittyvien valtioiden oikeutta kehittyä. Aineistossa ekologiseen tai ilmastolliseen velkaan vetoavat Togo (COP21), Ecuador (COP21) ja Paraguay (COP16), mutta kokonaiskatsannossa tällainen argumentointi on kuitenkin käsitellyssä aineistossa vähäistä. Näin ollen lopulta hillintään kohdistuva rahoitus käsitetään ensisijaisesti distributiivisen oikeudenmukaisuuden alle, kuten taulukko 2 esittää.

#### Proseduraalinen:

Luvussa 6.2. proseduraaliseen oikeudenmukaisuuteen yhdistettiin kapasiteetti vaikuttaa ja osallistua, edustuksellisuus ja rahoituksen saavutettavuus. Nämä liittyvät siihen, miten valtiot voivat toimia kansainvälisessä ilmasto-rahoympäristössä. Tässä luvussa proseduraalisen oikeudenmukaisuuden alla käsitellään kapasiteetin rakentamista ilmasto-rahoympäristössä, mikä puolestaan kytkeytyy siihen, miten tehokkaasti valtiot voivat hyödyntää rahoitusta ja toimeenpanna ilmastotoimia. Kapasiteetin rakentaminen vaikuttaa paikallisten toimijoiden kykyyn osallistua projektien suunnitteluun ja toimeenpanoon, ottaa omistajuutta projekteista sekä samalla kasvattaa omaa tietämystään, osaamistaan ja valmiuttaan. Suunnittelun ja toimeenpanon lisäksi vaatimukset rahoituksen seurannasta, tuloksellisuudesta ja raportoinnista asettavat vaatimuksia myös vastaanottajamaille ja painetta näiden institutionaaliselle kapasiteetille. Kapasiteetin rakentamisen voidaan siten katsoa onnistuessaan parantavan oikeudenmukaisuutta proseduraaliselta kannalta katsottuna.

Kapasiteetin rakentaminen on ilmastoregiimissä kärsinyt rahoituksen puutteesta, mikä vaikuttaa yleisesti kaiken annetun ilmasto-rahoympäristön tehokkuuteen (kts. esim. Okereke ja Coventry 2016, Sheridan ja Jafry 2019). Kapasiteetin rakentaminen hyötyy valtioiden välisestä tiedon, käytänteiden ja teknologian jaosta, mutta sen edistämiseen tarvitaan väistämättä myös rahoitusta. Kapasiteetin

rakentaminen kuuluukin muun muassa SCCF:n (*Special Climate Change Fund*), Vihreän ilmastorahaston ja Sopeutumisrahaston toimenkuvaan.

COP-kokouksissa pidetyissä puheissa kapasiteetin rakentaminen nousee aineistossa esiin sekä ilmastorahoituksen yhteydessä että rahoituksesta irrallaan. Kuten todettu, kapasiteetin rakentaminen tukee muuta ilmastorahoitusta ja on läpileikkaava teema, jota ei voi aina suoranaisesti erottaa muista ilmastorahoituksen kohdentumistyypeistä. Valtioiden COP16, COP21 ja COP25 ilmastokokouksissa pitämässä puheissa kapasiteetin rakentamiselle kuitenkin vaaditaan erikseen rahoitusta, mikä tukee Sheridan ja Jafryn (2019) käsitystä siitä, että kapasiteetin rakentaminen halutaan sitoa omaksi rahoituksen osa-alueekseen. Haitin edustaja argumentoi:

*”Mitä tulee kapasiteetin rakentamiseen, Haiti puoltaa tämän asian käsittelemistä itsenäisellä tavalla, jotta voidaan varmistaa rahoituksen näihin aktiviteetteihin olevan saatavilla ja helposti mobilisoitavissa. Me kaikki tiedämme, että lahjoittajat epäröivät rahoittaa poikkileikkaavia aktiviteetteja.”<sup>30</sup> – Haiti, COP16*

Kapasiteetin rakentaminen on kytköksissä ilmastosopimuksen alaisiin maakohtaisiin kontribuutioihin, jotka kukin jäsenvaltio ilmoittaa. Maakohtaiset kontribuutiot ovat usein ehdollisia kansainväliselle tuelle, joka voi olla kapasiteetin rakentamista, rahoitusta tai teknologiasiirtoa. Khan et al. (2020) ovat tutkimuksessaan todenneet, että useimmiten maakohtaiset kontribuutiot sidottiinkin ehdollisiksi juuri kapasiteetin rakentamiselle – ja vasta sen jälkeen rahoitukselle ilmastonmuutoksen hillintään, sitten teknologiaan, ja näistä vähimpänä sopeutumiseen keskittyvälle ilmastorahoitukselle (Khan et al. 2020, 473–474). Osa kehittyvistä maista nostaa aiheita esille myös tämän työn aineistossa. Surinamen esimerkki kuvastaa sitomista kapasiteetin rakentamiseen:

*”Tässä kontekstissa Suriname on myös toimittanut aiotut maakohtaiset kontribuutionsa sopimuksen alla, erityisenä painopisteenään sopeutumis- ja*

---

<sup>30</sup> » Renforcement de capacités et transfert de technologie. En matière de Renforcement des capacités, Haïti est pour que cette question soit traitée de manière autonome pour être sur que le financement en appui a de telles activités soit disponible et facilement mobilisable. Nous savons tous que les bailleurs de fonds hésitent à financer les activités qui sont transversales. »

*hillintäpolitiikat. --- Kuitenkin nämä ponnistukset vaativat taloudellista ja teknistä tukea, ja on siten välttämätöntä, että saamme pääsyn maksimaalisiin taloudellisiin resursseihin rakentaaksemme institutionaalista kapasiteettia ja ihmiskapasiteettia ja toimeenpannaksemme ohjelmia ja projekteja ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi ja tukemiseksi.*"<sup>31</sup> – Suriname, COP16

Kapasiteetin rakentamisen rahoittamista nostavien maiden joukko on melko moninainen. Joukossa on eniten LDC-maita, joilla institutionaalinen kapasiteetti on usein heikointa, mutta tämän lisäksi keskitason kehittyviä maita, liitteeseen 1 kuuluva Makedonia, sekä muun muassa Kiina, joka korostaa COP21-kokouksessa rahallisen ja teknologisen tuen kapasiteetin rakentamiselle olevan ehdottoman tarpeellisesta kehittyville maille. Rahoittajamaista myös Irlanti ja Islanti haluavat edistää rahoituksen suuntaamista kapasiteetin rakentamiseen.

Ajallisesti kapasiteetin rakentamiseen kohdistuva rahoitus vaikuttaa esiintyvän aineistossa melko tasaisesti läpi kolmen ilmastokokouksen tarkastelujakson. Rahoituksesta kapasiteetin rakentamiseen puhutaan kuitenkin jonkin verran vähemmän kuin rahoituksesta hillintään, sopeutumiseen tai menetyksiin ja vahinkoihin, sillä sitä ei kenties yhtä kiinteästi mielletä juuri rahoitusasiaksi, tai se juuri mielletään tavaksi rahoittaa muita rahoituksen kohdentumismuotoja, pikemmin kuin omaksi erilliseksi tavoitteekseen. Näin ollen otanta on lopulta vaatimaton – yhteensä 19 mainintaa – ajallisten johtopäätösten tekoon.

### **6.3. Kenen oikeudenmukaisuus? —Vertailua rahoituksen todelliseen jakaumaan**

Ensimmäisessä aluvussa 6.1. toteutettiin analyysi valtioiden COP16, COP21 ja COP25 -ilmastokokousten puheissa esittämistä argumenteista ja periaatteista ilmastorahoitukselle sekä niiden jakautuminen kompensatorisen, distributiivisen ja

---

<sup>31</sup> »It is also in this context that Suriname has submitted its INDC's under the Convention, with a special focus on adaptation and mitigation policies. --- However, these efforts require support, in terms of financial and technical assistance and it is therefore imperative that we get access to maximum financial resources to build institutional and human capacity and implement programs and projects to mitigate and adapt to climate change. »

proseduraalisen oikeudenmukaisuuden mukaan. Alaluvussa 6.2. syvennyttiin samassa aineistossa esiintyneisiin painotuksiin ilmastorahoituksen kohdentumisesta käyttötarkoituksen perusteella hahmottaen myös rahoituksen kohdentumisen jakautuminen näiden kolmen oikeudenmukaisuustyyppin alle. Tässä osiossa 6.3. erityisesti edellisessä alaluvussa saatuja tuloksia ilmastorahoituksen kohdentamisen painotusten suhteen verrataan ilmastorahoituksen arvioituun jakaumaan sen hillintään, sopeutumiseen, menetyksiin ja vahinkoihin tai kapasiteetin rakentamiseen kohdistumisen osalta.

Kuten todettu, ilmastorahoitusarkkitehtuuri on moninainen, ja rahoituksesta on osin vaikea saada selkeää kokonaiskuvaa. Tässä tutkimustyössä painopiste on keskittynyt asetettujen virallisten tavoitteiden sijaan normatiivisen politiikan tutkimuksen nimissä siihen, mihin rahoituksen pitäisi valtioiden puheiden perusteella kohdentua. Perinteisen ”hillintä ja sopeutuminen” -jaottelun lisäksi puheiden perusteella nousivat rahoituksen kohdentumisessa esiin myös kapasiteetin rakentaminen sekä menetykset ja vahingot. Edellisessä luvussa huomattiin myös valtioilla olevan selkeästi eri painotuksia sille, mihin teemoihin rahoitusta pitäisi kohdistaa. Mikä on näiden neljän teeman osuus rahoituksen jakaumassa tämänhetkisten tietojen mukaan? Miten niistä raportoidaan ja jaetaan tietoa?

Tässä luvussa lähteenä ilmastorahoituksen kertymän tarkasteluun toimivat YK:n ulkopuolisten asiantuntijoiden tuottama tilannekatsausraportti vuodelta 2020 eli Bhattacharaya et al. raportti *”Delivering on the \$100 billion climate finance commitment and transforming climate finance”*, UNFCCC:n Rahoituskomitean tuottama kaksivuositainen raportointi, OECD:n ilmastospesifin kehitysrahoituksen raportit (joissa huomioidaan sekä laina- että lahjaperustainen rahoitus), sekä OXFAM:in ilmastorahoituksen varjoraportti 2018 (jossa keskitytään lahjaperustaiseen rahoitukseen). Viimeisin UNFCCC:n Rahoituskomitean tuottama kaksivuositainen raportti kattaa vuosien 2015–2016 ilmastorahoituksen, kun taas OECD:n raportointi kattaa tällä hetkellä ilmastorahoituksen vuoteen 2018 asti, minkä vuoksi OECD:n raportointia käytetään niiltä osin, kuin tietoa on siitä saatavilla. OECD pohjaa laskelmansa UNFCCC:lle toimitettuihin

kaksivuotisiraportteihin sekä omaan dataansa. Osuudet näiden kahden raportin välillä ovat usein saman suuntaisia, mutta vaihtelevat jonkin verran, eikä näiden välillä pidä esimerkiksi tehdä päätelmiä osuuksien laskusta tai noususta.

Edellisten alalukujen analyysistä voidaan nähdä, että valtiot arvottavat rahoituksen käyttökohteita sen mukaan, mikä niiden taloudelle ja yhteiskunnalle on ensisijaista. Analyysissä korostuivat erityisesti vastaanottajapuolen maiden vaatimukset, mikä johtuu niiden enemmistöstä analysoiduissa puheissa, mutta lisäksi kenties siitä, että päättäjävalta rahoituksesta on toisaalla, joten omia tarpeita edistääkseen tulee niitä tuoda voimakkaasti esiin olemassa olevilla kanavilla. Samaa arvottamista tekevät kuitenkin oletettavasti myös rahoittajapuolen valtiot. Tämän voi nähdä korostuvan siinä, miten suuri osa kohdistuu hillintään; nämä projektit ovat varmempia ja tuottoisampia. Joskus taustalla on myös muita syitä, kuten halua profiloitua arvopohjaisena toimijana, edistää diplomaattisia suhteita tai läheisten suhteiden tuottama erityinen velvollisuuden tunto tiettyä aluetta kohtaan. Tällöin valtiot voivat toimia ikään kuin äänenkantajina toisten valtioiden intressien puolesta. Tämä näkyy esimerkiksi Uusi-Seelannin korostaessa Oseanian pienten saarivaltioiden tukalaa asemaa.

#### Rahoitus hillintään:

Ilmastorahoituksesta suurin osa kohdistuu ilmastonmuutoksen hillintään. Rahoituksen osuus on OECD:n mukaan ollut vuosina 2016–2018 noin 72 %. Näinä vuosina noin 9 % (OXFAM 2018) – 13 % (OECD 2018) rahoituksesta kohdistui läpileikkaavasti sekä hillintään että sopeutumiseen.

Kuten odotettavissa oli, on hillintärahoitukselle myös ilmastokokousten puheissa nousevien painotusten perusteella sekä paljon tarjoajia että paljon ottajia. Hillintää korostivat erityisesti siirtymätalouden maat sekä suuremmat kehittyneet maat. Kokonaisuudessaan aineistossa hillinnän korostaminen ei ole kuitenkaan ylivoimaisesti isoin kategoria. Tämä liittyy siihen, että esimerkiksi LDC- ja SIDS-maat muodostavat aineistossa suuren ryhmän (76 maata), Erityisesti näille hillintärahoitus tarjoaa vain niukasti mahdollisuuksia ja niiden painotus hillintään oli varsin vähäistä.

Väkilukuun suhteutettuna eniten ilmatorahoituksen hillintään tarkoitettua rahoitusta saavien maiden joukko on moninainen. Vuosina 2016–2018 tarkasteltuna 20 eniten hillintärahoitusta saavasta maasta puolet oli SIDS-maita ja lisäksi seitsemän muuta alle 10 miljoonan asukkaan pientä maata, mutta 50 maan listalle mahtui myös monta väkiluvultaan suurta, jopa yli 40 miljoonan asukkaan valtiota. (OECD 2019, 27)

Vuosina 2016–2018 noin 8 % hillintärahoituksesta kohdistui alemman tulotason valtioille, ja suurin osa, 69 prosenttia keskitason tulotason valtioille (OECD 2019, 7). Suurin osa rahoituksesta kohdistetaan siis maihin, joissa on keskitason tuloluokan myötä myös mahdollisuuksia päästövähennyksille. Tämä selittää hillinnän ylivoimaista roolia ilmatorahoituksen jakaumassa. Hillinnän roolin ollessa suurin kertoo se myös siitä, että kokonaisrahoituksesta suuri osa kohdistuu lopulta keskiluokan tulotason maille.

#### Rahoitus sopeutumiseen:

Sopeutumista tukeva rahoitus kattoi OECD:n 2015–2016 arvioiden mukaan ilmatorahoituksesta 27 prosenttia ja OXFAM:in arvion mukaan noin viidesosan (OECD 2018, OXFAM 2018). Vaikka sopeutumisen osuudessa rahoituksesta on ollut kasvua, on se Bhattacharaya et al. mukaan yhä suhteellisen laiminlyötyä, ja jää kauas tasapainoisen jaon tavoitteesta hillinnän ja sopeutumisen välillä (Bhattacharaya et al. 2020, 30). Yksityisen puolen ilmatorahoituksesta hillintään kohdistui jopa yli 80 % (OECD 2018), mikä tarkoittaa, että julkisen ilmatorahoituksen rooli on puolestaan sopeutumisessa avainasemassa.

Sopeutumisrahoitus on ilmastokokouksissa COP16, COP21 ja COP25 pidettyjen valtiojäsenten puheiden perusteella erityisen tärkeää kehittyville maille, ja kenties jopa elintärkeää LDC- ja SIDS-maille. Sopeutumiseen liittyi hyvin vahva kompensatorinen oikeudenmukaisuusteema, ja sen yhteydessä kuvattiin vaikutusta toimijoiden väliseen luottamukseen. Hillinnän korostuminen rahoituksessa antaa siis syytä ajatella, että sopeutumisrahoituksen pienehkö osuus ei heijastele

pienempien vastaanottajamaiden, vaan rahoittajamaiden ja kenties keskisuurten ja suurten kehittyvien maiden intressejä.

On kuitenkin huomattava, että kahdenvälisestä LDC- ja SIDS-maille suunnatusta ilmatorahoituksesta noin puolet ja monenvälisestä yli puolet ohjattiin ilmastonmuutokseen sopeutumiseen (UNFCCC 2018, 8), ja OECD:n mukaan vuosina 2016–2018 LDC-maiden rahoituksesta 41 % ja SIDS-maiden rahoituksesta 39 % kohdistui sopeutumiseen, minkä lisäksi osa rahoituksesta 7–13 prosenttia kohdistui sekä hillintään että sopeutumiseen (OECD 2019, 30). SIDS-maat, yhdessä muiden pienten, alle 10 miljoonan asukkaan valtioiden kanssa, saivat myös väkilukuun suhteutettuna kaikkein eniten sopeutumisrahoitusta (OECD 2019, 27). Näin ollen SIDS- ja LDC-ryhmien tasolla tarkasteltaessa voidaan havaita, että sopeutumisen ja hillinnän välinen suuri ero kokonaisrahoituksessa itse asiassa tasoittuu. Mahdollista kuitenkin on, että sopeutumista olisi näiden maiden näkökulmasta aihetta korostaa vielä enemmän, ottaen huomioon toistuvan vahvan vetoimuksen sopeutumisrahoituksen puolesta aineistossa sekä näiden tuottamien maiden päästöjen vähäisen merkittävyyden maailman mittakaavassa.

#### Rahoitus menetyksiin ja vahinkoihin:

UNFCCC, OECD tai OXFAM eivät raportoi menetyksiin ja vahinkoihin kohdistuvaa rahoitusta. Climate Policy Iniativen (2019) julkaisemassa ilmatorahoitusraportissa (jossa määrittely ilmatorahoitukselle on huomattavasti laajempi) menetyksiä ja vahinkoja ei myöskään mainita. Raportti erittelee kuitenkin katastrofiriskien hallinnan, jonka voitaisiin katsoa olevan lähimpänä menetyksien ja hallinnan osaluuetta. Tähän on vuonna 2018 yhteensä 546 miljardista eurosta kohdistunut 9 miljardia euroa sopeutumisrahoituksen alla. (CPI 2019, 30.)

Menetysten ja vahinkojen rahoitus on perinteisesti erotettu muusta rahoituskeskustelusta. Pariisin sopimus mainitsee menetykset ja vahingot, mutta artikkeli 8 ei aseta velvollisuutta niiden korvaamiseen tai konkreettisia viittoja sille, miten haavoittuvimpia maita oikeasti tulnaisiin rahallisesti kompensoimaan. Vastuuvollisuuden sisällyttämisestä luopuminen oli neuvotteluissa myönnytys, jonka kehittyvät maat joutuivat tekemään ja joka nähtiin pakollisena, jotta



Yhdysvallat saatiin pidettyä sopimuksessa mukana. Menetyksiin ja vahinkoihin kohdistuvaa rahoitusta ei siis varsinaisesti ole olemassa. (Khan et al. 2019, 262–262.) Vaikka selkeää korvausmekanismia menetyksille ja vahingoille tai velvoitetta rahoittaa konseptia ei ole, Cchetri et al. (2020) mukaan COP25-kokous ankkuroi kuitenkin menetykset ja vahingot löyhästi UNFCCC:n rahoitusarkkitehtuuriin. Kokouksen päätöksissä, jotka antavat ohjausta Vihreälle ilmastorahastolle, pyydettiin rahastoa ”jatkamaan sellaisten aktiviteettien rahoittamista, jotka ovat relevantteja menetysten ja vahinkojen välttämisen ja käsittelyn kannalta”. (Cchetri et al. 2020, 8.) Myöskään Vihreä ilmastorahasto ei raportoi mahdollisesti menetyksiä ja vahinkoja käsitteleviin aktiviteetteihin kohdistuvan rahoituksen osuutta.

Menetyksissä ja vahingoissa oikeudenmukaisuusteema elää vahvasti. Teema kattaa katastrofien tuottamat odottamattomat ja epäoikeutetut häiriöt, jotka vaikuttavat vahvasti ilmastonmuutoksen uhreille elämään. (Page ja Heyward 2017, 357.) Menetyksiin ja vahinkoihin kohdistuvaa rahoitusta vaati aineistossa leimallisesti liitteen 1 ulkopuolisten, kehittyvien maiden ryhmä.

Luonnonkatastrofeja ei usein nähdä ilmasto-oikeudenmukaisuuden näkökulmasta, vaan humanitaarisena ongelmana. Menetyksiin ja vahinkoihin kohdistuvaa rahoitusta on hyvin vaikea erottaa kehitysavusta ja humanitaarisesta avusta. (Cchetri et al. 2021, 27). Cchetri et al. (2021) tutkivat vuonna 2023 aloitettavan, Pariisin sopimuksen alaisten ilmastotekojen vaikutuksia arvioivan ”maailmanlaajuisen tilannekatsauksen” mahdollisuuksia menetysten ja vahinkojen kannalta. Raportti painottaa tunnistavansa, että ilmastorahastojen on tällä hetkellä vaikea erottaa tai identifioida menetyksiin ja vahinkoihin kohdistuvaa rahoitusta. Kirjoittajien mukaan maailmanlaajuisen tilannekatsauksen keskeinen piirre on toistuva oppiminen, mikä on välttämätöntä myös kaikille menetyksiä ja vahinkoja käsitteleville projekteille. (Cchetri et al. 2021.)

#### Rahoitus kapasiteetin rakentamiseen:

UNFCCC:n Rahoituskomitean kolmas ja viimeisin valmis kaksivuotisraportointi kertoo, että valtiot raportoivat kapasiteetin rakentamista epä johdonmukaisesti,

minkä vuoksi kokonaiskuvaa kapasiteetin rakentamisen rahoittamisesta ja sen suhteutumisesta muuhun ilmastorahoitukseen on vaikea muodostaa (UNFCCC 2018, 51). Kapasiteetin rakentamiseen kohdistuvaa kokonaisrahoitusta ei tuoda esille tässä käsitellyissä UNFCCC:n, OECD:n tai OXFAM:in raporteissa. Climate Policy Iniativen (2019) mukaan vuonna 2018 osioon ”politiikkalinjaukset ja kansallinen budjetti & kapasiteetin rakentaminen” kohdistui 0,3 miljardia euroa sopeutumisrahoituksen alla ja 0,3 miljardia euroa hillintärahoituksen alla yhteensä 546 miljardista ilmastorahoituseurosta (CPI 2019, 30.) OECD:n mukaan yksityisen hyväntekeväisyysrahoituksen kohdalla vuosina 2017–2018 teknologiasiirtoon ja kapasiteetin rakentamiseen yhteensä kohdistui noin 2 % vuosittaisesta keskiarvosta (OECD 2019, 36). Luvut antavat viitteitä siitä, että vaikei kapasiteetin rakentamiseen kohdistuvaa kokonaismäärää ole raportoitu, voidaan sen odottaa muodostavan hyvin pienen osuuden kokonaisrahoituksesta.

Kuten Climate Policy Iniativen raportointi osoittaa, kapasiteetin rakentamisen rahoitusta voi kohdistua myös ilmastonmuutoksen hillinnän alle. Tällä voidaan nähdä olevan yhteys oikeuteen kehittyä. Vaikka sopeutumiseen suunnatulla tuella tuettaisiin sitä, ettei sopeutumisrahoitusta löydy, voi oikeus kehittyä olla haastettuna, jos rahaa ei löydy siirtymään kohti puhtaampaa energiaa samalla, kun täytyy vastata päästövähennystavoitteisiin.

Kappaleessa 6.2. kuvatun mukaisesti kapasiteetin rakentamisen rahoittamista korostivat heterogeeninen joukko kehittyviä maita sekä liitteen 1 siirtymätaloudet maat. Kapasiteetin rakentaminen liittyy paitsi riskeihin varautumiseen, myös projektien toimeenpanoon, rahoituksen tehokkaaseen käyttöön ja rahoituksen hakemiseen liittyviin haasteisiin, minkä vuoksi se koskettaa taloudeltaan ja kehitykseltään monenlaisia valtioita.

Neljästä käsitellystä rahoituksen temaattisesta alueesta kapasiteetin rakentaminen on luonteeltaan häilyväisin, ja se voitaisiin hahmottaa myös vain osana muita projekteja tai omana rahoitusalueenaan pikemmin kuin temaattisena kohdentumisen osa-alueena. Kuten Haitin kommentti luvussa 6.2. kuvasi, rahoittajat eivät vaikuta suosivan monitahoisia ja poikkileikkaavia aktiviteetteja.

Kapasiteetin rakentamiselta puuttuu sekä selkeä määritelmä että systemaattinen tulosten monitorointi, mikä luultavasti osaltaan vaikuttaa siihen, että se myös usein nähdään epäonnistuneena ilmastonmuutoksen kentällä.

Kapasiteetin rakentamisen tuloksellisuudesta ei toistaiseksi ole julkaistu kovinkaan runsaasti tutkimusta, mutta esimerkiksi Stender et al. (2020) ovat kuitenkin onnistuneet tutkimuksessaan Saharan eteläpuolisissa maissa empiirisesti osoittamaan positiivisen yhteyden ilmasto- ja kapasiteetin rakentamisen välillä. (Stender et al. 2020, 1248.) Myös Okereke ja Conventry (2016) ovat argumentoineet, ettei mikään määrä rahoitusta tai teknologista tukea sellaisenaan riitä ilmasto-oikeudenmukaisuuden saavuttamiseen, jollei kehittyvien maiden kapasiteetista rakentaa ja toimeenpanna ilmastotavoitteita tukevia järjestelmiä ja prosesseja huolehdita. (Okereke ja Conventry 2016, 845).

Aineistossa kapasiteetin rakentamista korostivat useat keskenään varsin erilaiset valtiot, mikä antaa vaikutelman, että kapasiteetin rakentamisen rahoittamista pitävät tärkeänä monenlaiset valtiot. Tämä herättää kysymyksen siitä, olisiko myös kapasiteetin rakentamiselle tarpeen olla omat määrätavoitteensa, ja voisiko sen kehystäminen rahoitusasiana, kuten jotkut kehittyvät maat tekevät, olla hyödyllistä kapasiteetin rakentamisen lisäämiselle ja siten rahoituksen tehokkaammalle käytölle ja saavutettavuudelle. Jotta näihin kysymyksiin voitaisiin pohtia vastauksia, tulisi kapasiteetin rakentamisen kokonaiskuvasta kuitenkin voida muodostaa raportoinnin kautta parempi käsitys, ja sen tutkimukseen kiinnittää lisähuomiota.

## 7. JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä tutkimuksessa käsitellyt YK:n ilmastokokousten puheet ja niiden analyysi tukevat vahvasti näkemystä siitä, että ilmastopimuksen valtiojäsenille ilmastorahoitus on merkittävä oikeudenmukaisuuden väline. Tutkimus sijoittuu siten lähelle muun muassa Sayeghin (2019) ja Sheridan ja Jafryn (2019) näkemystä, joka sitoo ilmastorahoituksen tukevasti ilmasto-oikeudenmukaisuuteen. Analyysissa todettiin, että jäsenvaltioiden oikeudenmukaisuuteen pohjaavia rahoitusargumentteja oli löydettävissä runsaasti, ja niitä voitiin asettaa eri oikeudenmukaisuustyyppien alle. Analyysin avulla on voitu muodostaa kokonaiskuva oikeudenmukaisuusargumenteista ja siitä, mihin eri toimijat ilmaisevat näkemyksensä perustuvan sekä mitä ne rahoitukselta toivovat. Sen lisäksi, että rahoituksen kerääminen perustuu oikeudenmukaisuuden teemoihin, rahoituksen toimeenpano myös aktiivisesti tuottaa oikeudenmukaisuutta.

Ilmastorahoituksen nähtiin vaikuttavan luottamukseen toimijoiden välillä. Epäluottamusta kuvaavat tekijät ja epäilykset motiivien aitoudesta nousevat monin paikoin esille – aihe, joka esiintyy usein myös kirjallisuudessa (ks. esim. Grasso 2007, Ghosh ja Woods 2009, Bhattacharaya et al. 2020). Kehittyvien maiden puheista välittyi yhtäaikaisesti huoli ilmastomuutoksen vaikutuksesta omaan valtioon ja toisaalta huoli päästötavoitteiden ja uuden vihreän markkinan vaikutuksesta talouteen. Kehittyneiden maiden joukossa luottamus edellyttää sitä, että kaikki tekevät reilun osansa, eikä minkään valtion kontolle asetu kohtuuton osa ilmastorahoituksen kuormituksesta.

Kuten todettu, ilmastorahoituksen ja oikeudenmukaisuuden suhteen tutkimus on ollut usein teoreettista, ja tämän tutkimustyön arvoksi katsotaankin juuri tämän aiheen havainnoiminen empiirisesti valtioiden välisellä pääareenalla eli UNFCCC:n osapuolikokouksissa. Analyysiluvun 6.1. periaatteet, joilla oikeudenmukaisuutta perustellaan, vastasivat tutkimuskirjallisuudesta luvussa 4 nousseita teemoja. Periaatteissa ei noussut esiin yllättäviä tai aivan uusia asioita, mutta jotkut käsitteistä osoittautuivat useammin toistuviksi ja toisia paremmin toimiviksi puheiden analyysiin. Tämä näkyy esimerkiksi ekologisen velan retoriikan ja hyötyjä

maksaa -periaatteen jättämisenä pois, ja saastuttaja maksaa -periaatteen sulauttamisena yhteen historiallisen vastuun kanssa. Ilmastorahoitustutkimus on suhteellisen nuori tieteenlajinsa, ja laajempi empiirinen tutkimus sekä sen tarkastelu, mitä valtiot oikeastaan ajattelevat periaatteiden tarkoittavan, voisi edesauttaa koherenssia termien välillä ja kenties tuoda selkeyttä rahoituksesta käytävään oikeudenmukaisuuskeskusteluun.

Kompensatorisen, distributiivisen tai proseduraalisen oikeudenmukaisuustyyppin käytössä eri valtioryhmien välillä ilmeni eroavaisuuksia. Kompensatorinen oikeudenmukaisuus näyttäytyi kolmen oikeudenmukaisuustyyppin joukossa monitahoisimpana ja jossain määrin dominanttina; tämä siitä huolimatta, että korvausvastuullisuuden kerrottiin olevan tai ainakin olleen ilmastokeskusteluissa kavahdettu teema. Eri oikeudenmukaisuustyyppien lähestyminen vastuun, kapasiteetin ja oikeuksien kautta palveli kaikkia tyyppejä, vaikka kutakin eri tavalla. Kompensatorisessa oikeudenmukaisuudesta vastuuta, jota ilmaistiin erityisesti vedoten historialliseen vastuuseen ja oikeuteen kehittyä, asetettiin erityisesti kehittyneille maille. Oikeutta kehittyä korostivat kehittyvät maat, mutta historiallisen vastuun argumentin olivat omaksuneet puheisiinsa myös jotkin kehittyneet maat kehittyvien rinnalla.

Distributiivista oikeudenmukaisuutta korostivat maat kaikista valtioryhmistä, ja siinä vastuuta ilmastotoimista asetettiin maksukykyyn ja maiden välisten toimintakapasiteetin eroihin perustuen kaikille niille, joilla resursseja rahoitukseen on. Distributiivinen oikeudenmukaisuus näyttää korostavan kriisin kiireellisyyttä ja väistävän kiistelyä, minkä vuoksi se näyttäytyy hyödyllisenä työkaluna neuvotteluihin. Vastuiden jakaminen ei kuitenkaan ole yksinkertaista myöskään tämän näkemyksen pohjalta. On vaikea määritellä, kuinka paljon maksukykyä on tarpeeksi, ja vaikka suuremmat kehittyvät maat ja siirtymätalouden maat antaisivat vapaaehtoista rahoitusta, eivät ne ole kovinkaan helposti valmiita ottamaan sitovia vastuita rahoituksesta itselleen.

Proseduraalisen oikeudenmukaisuuden kysymys oli luonteeltaan hieman erilainen kuin kaksi ensimmäistä oikeudenmukaisuustyyppiä. Sitä korostivat erityisesti

kehittyvät maat. Proseduraalista oikeudenmukaisuutta tuotiin esille osallistumiskapasiteetin, edustuksellisuuden sekä rahoituksen saavutettavuuden kautta. Proseduraalinen oikeudenmukaisuus liittyi aineistossa rahoituksen rakenteellisiin ongelmiin, ja näkemykseen siitä, että myös kehittyvillä mailla tulee olla rahoituksen suhteen sanavaltaa ja omistajuutta.

Lähestymistapa eri oikeudenmukaisuustyyppeihin oli puheissa joustava, ja samat valtiot yhdistelivät tyyppjä. Kuten edellä kuvattu, painotuksissa on kuitenkin eroja. Ilmastorahoituksen tulisikin oletettavasti olla yhdistelmä kaikkia kolmea tässä tutkimuksessa tarkasteltua oikeudenmukaisuustyyppiä.

Esimerkiksi Sayegh (2019) on tehnyt laskelmia siitä, mikä olisi kompensatorisen ja distributiivisen oikeudenmukaisuuden nimissä kunkin kehittyneen valtion osuus ilmastorahoituksesta. Tällaisen laskutavan määrittelystä on todennäköisesti vaikea saavuttaa kansainvälinen yhteisymmärrys. On kuitenkin mielenkiintoista pohtia, voisiko oikeudenmukaisuusperiaatteiden selkeyttäminen selventää rahoitusvastuiden jakamista. Olisiko selkeä määrittely nykyisen rahoitustavan sijaan tehokkaampaa ja voisiko se lisätä kokemusta reiluudesta sekä vastaanottaja-että rahoittajapuolella? Mikä on vastuu tulevaisuudessa niillä kehittyneillä mailla, jotka ovat jo pitkään pyrkineet kehittymään puhtaasti, monien muiden maiden vielä tuottaessa valtavia päästöjä? Kuinka pitkälle tulevaisuuteen historiallinen vastuu ulottuu?

Aiemmassa tutkimuksessa on paikoin (ks. esim. Paavola 2005, Ciplet et al. 2013, Khan et al. 2019) lähestytty ilmastorahoituksen ja sopeutumisen suhdetta nimenomaisesti sopeutumisrahoituksen kontekstissa. Tässä työssä sen sijaan on perusteltu kaikkien ilmastorahoituksen muotojen olevan kytköksissä oikeudenmukaisuuteen, ja lähestytty valtiojäsenten näkemyksiä sekä hillintään, sopeutumiseen, menetyksiin ja vahinkoihin että kapasiteetin rakentamiseen kohdistuvan rahoituksen suhteen. Erityisesti viimeaikaisessa tutkimuskirjallisuudessa esiintyvien nostojen (ks. esim. Page ja Heyward 2017, Stender et al. 2020, Cchetri et al. 2021) ja aineistoon tutustumisen myötä vaikutti kuitenkin tärkeältä ottaa myös kapasiteetin rakentaminen ja menetykset ja vahingot

mukaan omana osanaan rahoitusta. Tämä ratkaisu eroaa jossain määrin ilmastorahoituksen tarkastelun nykyisestä normista. Valtiojäsenten korostukset antavat erilliseen tarkasteluun aihetta, ja sitä myötä mahdollisuuden normatiivisen tutkimuksen nimissä hahmotella, millaisia asioita rahoituksen pitäisi entistä paremmin huomioida.

Luvussa 6.2. rahoituksen kohdentumista hillintään korostivat maat sekä liitteen 1 että liitteen 1 ulkopuolisten maiden ryhmistä. Lähemmin tarkasteltaessa kuitenkin LDC- ja SIDS-maat usein ilmaisivat jäävänsä pienten päästöjensä vuoksi hillintärahoituksen ulkopuolelle. Kehittyvät maat ja erityisesti LDC- ja SIDS-maat korostivat sen sijaan vahvasti sekä rahoituksen kohdentumista sopeutumiseen että kohdentumista menetyksiin ja vahinkoihin.

Kuten luvussa 6.3. nähtiin, hillintään kohdistuva rahoitus dominoi yhä vahvasti ilmastorahoituksen jakaumaa, ja palvelee monia erityisesti alemman keskitason ja keskitason tuloluokan maita. Sopeutumiseen kohdistuva rahoitus on yhä vähäistä siihen nähden, miten moni maa korosti aineistossa sitä tärkeänä, jollei peräti eksistentiaalisena kysymyksenä. Sopeutumisen pieni osuus toisaalta tasoittui, kuin rahoitusta tarkasteltiin LDC- ja SIDS-maaryhmiin kohdistuvan rahoituksen osalta.

Analyysissä korostuivat kehittyvien maiden vetoamukset menetysten ja vahinkojen rahoittamiseksi. Kehittyvät maat esittivät teemaan myös konkreettisia rahoitusehdotuksia. Pariisin ilmastosopimus sinetöi menetysten ja vahinkojen teeman olemassaolon, mutta väisti vastuuvollisuuden asettamista. Ongelmaa tuskin voidaan kuitenkaan tulevaisuudessa lakaista maton alle. Vaikeamman asiasta tekee se, että ilmastotuhoja tapahtuu jo, ja niihin vastaaminen on paitsi hyvin tunnelatautunut kysymys myös usein hyvin kallista. Teeman kehittymistä toivottavasti päästään seuraamaan tulevissa ilmastokokouksissa.

Sekä menetykset ja vahingot että rahoitus kapasiteetin rakentamiseen ovat hyviä esimerkkejä siitä, miten oikeudenmukaisuuskeskustelut muuttuvat, syventyvät ja monitahoistuvat ajan ja maailman muutoksen myötä. Kapasiteetin rakentamiseen yhdistettiin erityisesti proseduraalisen oikeudenmukaisuuden piirteitä.

Kokonaisrahoituksen kohdentumisesta kapasiteetin rakentamiseen oli kuitenkin saatavilla niukasti tietoa, eikä sille ole asetettu selkeitä tavoitteita, mikä vaikeuttaa sen nykyisen roolin ja toisaalta sen tuomien mahdollisuuksien arviointia.

Kategorioiden esiintymisen ajallinen tarkastelu oli varsinaisten tutkimuskysymysten rinnalla kulkeva kysymys, jonka sisällyttäminen työhön syntyi aineistosta luontaisesti. Vertailu eri ilmastokokouksien välillä ei tuottanut laajoja yleisiä trendejä, kuten ei ollut välttämätöntäkään. Sen sijaan vertailu auttoi osittain suhteuttamaan kategorioita laajempaan kontekstiinsa ja analysoimaan, mistä esimerkiksi jonkin kategorian esiintyminen erityisen usein (kuten menetyksien ja vahinkojen noustessa käsitteen tullessa osaksi Pariisin sopimusta) tai harvoin (kuten hillinnän sijoituessa Pariisin kokouksessa oletettavasti enemmän päästökaupan piiriin) saattoi johtua.

Tutkimus lähestyi ilmastokokousten puheita erottelemalla niistä ilmastorahoitusta käsittelevät osiot. Se nähtiin tarpeelliseksi aineiston ja aiheen rajaamisen kannalta, mutta ilmastorahoituskeskustelu ei elä kuplassa, ja tulee huomata, että sen erottaminen muusta puheesta ja esimerkiksi päästökauppa- ja päästövähennyskeskustelusta on kenties hieman keinotekoisia. Koska liitteen 2 maita on valtiojäsenistä suhteellisen pieni osuus, on tuloksia täytynyt niiden osalta analysoida lopulta melko pienestä aineistosta, ja yleistykseen suhtauduttava varauksellisesti. Tutkimuksen aineisto tarjoaisi mahdollisuuksia myös moniin tämän työn ulkopuolelle jäävien aiheiden, kuten eri neuvotteluryhmien kantojen, maantieteellisen jakauman, tarkempien ajallisten muutosten tai eri rahoitusinstrumenteista välittyvän kuvan, tarkasteluun.

Alun johdannossa todettiin, että on tärkeää ymmärtää syitä, joiden vuoksi rahoitus kerta toisensa jälkeen jättää täyttämättä tavoitteensa. Tämä tutkimus on pyrkinyt osaltaan tarjoamaan kuvan YK:n alaisesta ilmastorahoituksesta oikeudenmukaisuuden kannalta, esittelemään valtioiden näkemyksiä aiheesta ja pohtimaan vastauksia. Tässä työssä oikeudenmukaisuustyyppin ja rahoituksen kohdentumisen välille luotu suhde auttaa hahmottamaan rahoituksen nykytilan oikeudenmukaisuutta, ja analyysissa huomattiin, etteivät ilmastorahoituksen



jakauma ja rakenne monissakaan kohdin heijastele kehittyvien maiden ensisijaisia painotuksia. Oikeudenmukaisuuskäsitykset vaikuttavat myös rahoituksen kohdentumiseen ja saavutettuihin lopputuloksiin. Tämä tukee muun muassa Sheridan ja Jafryn (2019) näkemyksiä siitä, että rahoituksen nykyinen rakenne on hyvin ylhäältä alaspäin suuntautuva.

Selvää on, että ilmastorahoituksessa on vielä monia vastaamattomia kysymyksiä. Lisääntynyt tutkimus, tavoitteiden selkeyttäminen sekä kattava, integroitu raportointi huomioiden myös kapasiteetin rakentamisen ja menetykset ja vahingot, voisivat parantaa kokonaiskuvaa. Avoimet kysymykset eivät ole oikeudenmukaisuudesta irrallisia. On tärkeää huomioida, mitä oikeudenmukaisuudella oikeastaan tarkoitetaan, miten eroavia näkemyksiä voitaisiin paremmin sovittaa yhteen ja ottaa huomioon, ja keiden näkemys oikeudenmukaisuudesta rahoitusratkaisussa ilmenee.

Kuten Erskine (2003) toteaa, valtioille voidaan asettaa moraalista vastuuta. Koska yrityksillä ei ole kansainvälisessä politiikassa samanlaista globaalien yhteisön jäsenen roolia ja vastuuta, on valtioiden julkisella rahoituksella erityinen asema ilmasto-oikeudenmukaisuuden tukemisessa. Yksityisen puolen rahoituksen kohdistuessa pääosin hillintään, voidaan pohtia, tulisiko ilmastorahoituksen kokonaiskuvassa valtioiden tukea entistä enemmän rahoituksen muita kohdentumismuotoja, jotka edistävät oikeudenmukaisuutta ottamalla huomioon vastuukysymykset ja haavoittuvimmassa asemassa olevien tukemisen. Seuraavan kerran ilmastorahoitusta pohditaan globaalisti jo marraskuun 2021 COP26-kokouksessa, joten aihe pysyy erittäin ajankohtaisena. Ilmastotoimet vaativat tulevaisuudessa yhä enemmän resursseja, ja on tarpeen tietää, miten ja millaista oikeudenmukaisuutta tällöin halutaan edistää.

## Lähteet:

Arhinmäki, Paavo. 2010. Ilmasto-oikeudenmukaisuutta vai kylmää bisnestä? Teoksessa Honkatukia, Outi ja Käkönen, Mira (toim.) *Kenen ilmasto?* Helsinki: Info Kustannus, 115–118.

Bali Principles of Climate justice. 2002. Bali Principles of Climate Justice. Saatavissa <<http://www.ejnet.org/ej/bali.pdf>>, luettu 25.5.201

Bhattacharya, Amar, Calland, Richard, Averchenkova, Alina, Gonzalez, Lorena, Martinez-Diaz ja Van Rooij, Jerome (2020) Delivering on the S100 billion climate finance and transforming climate finance. The independent Expert Group on Climate Change. Saatavissa <[https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/100\\_billion\\_climate\\_finance\\_report.pdf](https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/100_billion_climate_finance_report.pdf)> , luettu 25.5.2021

Brincat, Shannon. 2015. Global Climate Change Justice: From Rawls' Law of Peoples to Honneth's Conditions of Freedom. *Environmental ethics*, 37:3, 277-305.

Brunnée, Jutta ja Sterck, Charlotte. 2013. The UNFCCC as a negotiation forum: towards common but more differentiated responsibilities. *Climate Policy*, 13 (5), 589-607. DOI: 10.1080/14693062.2013.822661.

Boran, Idil. 2019. On inquiry into climate justice. Teoksessa Jafry, Tahseen (toim.) *Routledge Handbook of Climate Justice*, Taylor ja Francis Group.

Caney, Simon. 2010. Climate change and the duties of the advantaged. *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 13 (1), 203–228

Carbon Brief. 2018. COP24 Video: Three need-to-knows from the UN climate talks in Katowice. Saatavissa <<https://www.carbonbrief.org/cop24-video-three-need-to-knows-from-the-un-climate-talks-in-katowice>>, luettu 25.5.2021

Carbon Brief. 2019. COP25: Key outcomes agreed at the UN climate talks in Madrid. Saatavissa <<https://www.carbonbrief.org/cop25-key-outcomes-agreed-at-the-un-climate-talks-in-madrid>>, luettu 25.5.2021

Chatterton, Paul, Featherstone, David ja Routledge, Paul. 2013. Articulating Climate Justice in Copenhagen: Antagonism, the Commons, and Solidarity. *Antipode*, 602-620

Chhetri, Pandit Raju, Schaefer, Laura, ja Watson, Charlene. 2021. Exploring loss and damage finance and its place in the Global Stocktake. Osa 'Financing Climate Action: iGST Discussion Series'-sarjaa. Saatavissa

<<https://www.climateworks.org/wp-content/uploads/2021/03/Loss-and-Damage-Finance-iGST.pdf>>, luettu 25.5.2021

Climate Analytics. 2021. *Loss and Damage*. Saatavissa <<https://climateanalytics.org/briefings/loss-and-damage/>>, luettu 25.5.2021

Ciplet, David, J. T. Roberts, Khan, Mizanur Rahman. 2013. The politics of international climate adaptation funding: Justice and divisions in the greenhouse. *Global Environmental Politics* 13 (1): 49-68.

Colenbrander, Sarah, Dodman, David ja Mitlin, Diana. 2017. Using Climate Finance to Advance Climate Justice: The Politics and Practice of Channelling Resources to the Local Level. *Climate Policy*, 18 (7), 902-915.

Erskine, Toni. 2003. *Can institutions have responsibilities? ; collective moral agency and international relations*. Gordonsville: Palgrave Macmillan

Grasso, Marco. 2007. A normative ethical framework in climate change. *Climatic Change*. 130 (3): 327-34

Ghosh, Arunabha ja Ngaire Woods. 2020. *Developing country concerns about climate finance proposals: Priorities, trust, and the credible donor problem*. New York University Press.

Heinrich Böll Stiftung. 2017. A difficult relationship – Turkey’s climate policy at this year’s climate summit in Bonn. Saatavissa <<https://tr.boell.org/en/2017/12/08/difficult-relationship-turkeys-climate-policy-years-climate-summit-bonn>>, luettu 25.5.2021

Honkatukia, Outi. 2012. Kansainväliset ilmastoneuvottelut ekonomistin silmin. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* – 108. vsk. – 1/2012, 55.

Humalisto, Niko. 2019. Ilmastorahoituksen tavoitteet ja toteutuminen – askelmerkkejä tuloksellisuuteen meillä ja muualla. *Versus*. Saatavissa <<https://www.versuslehti.fi/kriittinen-tila/ilmastorahoituksen-tavoitteet-ja-toteutuminen-askelmerkkeja-tuloksellisuuteen-meilla-ja-muualla/>>, luettu 2.6.2021

Humalisto, Niko ja Miras, Eva. 2020. Rahoitusta ilman jaettuja vastuita – vertailu Suomen ilmastorahoituksen välikäsistä. Saatavissa <<https://www.versuslehti.fi/kriittinen-tila/rahoitusta-ilman-jaettuja-vastuita-vertailu-suomen-ilmastorahoituksen-valikasista/>>, luettu 25.5.2021

IISD. 2010. *Summary report, 29 November – 11 December 2010. Cancún Climate Change Conference - November 2010*. Saatavissa <<https://enb.iisd.org/events/cancun-climate-change-conference-november-2010/summary-report-29-november-11-december-2010>>, luettu 25.5.201

IPCC. 2018. Global warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty (toim. V. Masson-Delmotte, P. Zhai, H. O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J. B. R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M. I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor ja T. Waterfield).

Kallio, Enni. 2019. Kun ilmastonmuutokselle ei mahda enää mitään, kuka korvaa menetykset ja vahingot? Fingo.fi. Saatavissa <<https://www.fingo.fi/ajankohtaista/blogit/kun-ilmastonmuutokselle-ei-mahda-ena-mitaan-kuka-korvaa-menetykset-ja>>, luettu 25.5.2021

Keohane, Robert ja Oppenheimer, Michael. 2016. Paris: Beyond the climate dead end through pledge and review? *Politics and Governance* 4 (3): 142-51

Khan, Mizan, Robinson, Stacy-ann, Weikmans, Romain, Ciplet, David ja Roberts, J. T. 2019. Twenty-five years of adaptation finance through a climate justice lens. *Climatic Change* 161 (2): 251-69

Khan, Mizan, Mfitumukiza, David ja Huq, Saleemul. 2020. Capacity building for implementation of nationally determined contributions under the Paris Agreement. *Climate Policy*. 20 (4): 499-510

Mary Robinson Foundation Climate Justice. 2020. *Principles of Climate Justice*. Saatavissa <<https://www.mrfcj.org/principles-of-climate-justice/>>, luettu 25.5.2021

Mattar, Sennan, Kansuk, Stephen ja Jafry, Tahseen. 2019. *Global climate finance is still not reaching those who need it most*. Asociación de Conversación España. Saatavissa <<https://theconversation.com/global-climate-finance-is-still-not-reaching-those-who-need-it-most-115268>>, luettu 25.5.2021

Moellendorf, Darrel. 2012. Climate change and global justice. *WIREs Climate Change*, 3: 131–143.

- OECD 2016. Background on Rio markers. Saatavissa <<https://www.oecd.org/dac/environment-development/Annex%2018.%20Rio%20markers.pdf>>, luettu 25.5.2021
- OECD. 2019. Climate Change: OECD DAC External Development Finance Statistics. Saatavissa <<https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-topics/climate-change.htm>>, luettu 25.5.2021
- Ollikainen, Markku, Weaver, Sally ja Seppälä, Jyri. 2019. *An approach to Nationally Determined Contributions Consistent with the Paris Climate Agreement and Climate Science: Application to Finland and the EU*. Suomen ilmastopaneeli, 7/2019.
- Okereke, Chukwumerije. 2010. Climate Justice and the International Regime. *WIREs Climate Change*, 1 (3):462-474
- Okereke, Chukwumerije ja Philip, Coventry. 2016. Climate justice and the international regime: Before, during, and after Paris. *Wiley Interdisciplinary Reviews. Climate Change* 7 (6): 834-51.
- Paavola, Jouni. 2005. Seeking Justice: International Environmental Governance and Climate Change. *Globalizations* 3 (2): 309-322.
- Page, Edward A. 2013. Climate Change Justice. Teoksessa Falkner, Robert: *The Handbook of Global Climate and Environment Policy*, John Wiley & Sons, Ltd.
- Page, Edward A. ja Heyward, Clare. 2017. Compensating for Climate Change Loss and Damage. *Political Studies* 65(2): 356–372
- Pietrzyk-Reeves, Dorota. 2017. Normative Political Theory. *Teoria Polityki* (1) 2017, 173–185
- Rawls, John. 1973. *A Theory of Justice*. London: Oxford University Press.
- Sandell, Toni. 2010. Päästökaupan hyöty Nicaragualle täysi nolla, Costa Rica haistoi ilmastorahoituksen tuulet. Teoksessa Honkatukia, Outi ja Käkönen, Mira (toim.) *Kenen ilmasto?* Helsinki: Info Kustannus, 141–144.
- Stender, Frederik, Moslener, Ulf ja P. Pauw, Wille. 2020. More than money: does climate finance support capacity building? *Applied Economics Letters*, 27 (15), 1247-1251. DOI: 10.1080/13504851.2019.1676384
- Sauls, Laura Aileen. 2020. Becoming fundable? Converting climate justice claims

into climate finance in Mesoamerica's forests. *Climatic Change* (2020) 161:307–325, DOI:10.1007/s10584-019-02624-1

Sayegh, Alexandre Gajevic. 2019. Climate finance – moral theory and political practice. Teoksessa Jafry, Tahseen (toim.) *Routledge Handbook of Climate Justice*, Taylor ja Francis Group.

SCF. 2018. Summary and Recommendations by the Standing Committee on Finance on the 2018 Biennial Assessment and Overview of Climate Finance Flows. UNFCCC Bonn. Saatavissa <<https://unfccc.int/topics/climate-finance/workstreams/transparency-of-support-ex-post/biennial-assessment-and-overview-of-climate-finance-flows-background/biennial-assessment-and-overview-of-climate-finance-flows-2018>>, luettu 25.5.2021

SCF. 2014. Summary and Recommendations by the Standing Committee on Finance on the 2014 Biennial Assessment and Overview of Climate Finance Flows. UNFCCC Bonn. Saatavissa <<https://unfccc.int/topics/climate-finance/workstreams/transparency-of-support-ex-post/biennial-assessment-and-overview-of-climate-finance-flows/the-second-biennial-assessment-and-overview-of-climate-finance-flows-2014>>, luettu 25.5.2021

Scalar. 2021. Conducting Data Queries: (Qualitative) Cross Tab Query. Saatavissa <<https://scalar.usc.edu/works/using-nvivo-an-unofficial-and-unauthorized-primer/data-query--qualitative-crosstab-query>>, luettu 25.5.2021

Schalatek, Liane. 2019. The Principles and Criteria of Public Climate Finance - A Normative Framework. Heinrich Böll Stiftung. Saatavissa <<https://us.boell.org/en/2019/11/30/climate-finance-fundamentals-1-principles-and-criteria-public-climate-finance-normative>>, luettu 25.5.2021

Sen, Amartya. 2010. *The Idea of Justice*. London: Penguin Books.

Shue, Henry. 2014. *Climate Justice – Vulnerability and Protection*. New York: Oxford University Press.

Tilastokeskus. 2020. Maaraportit ja kaksivuotisraportit YK:n ilmastopimukselle. Viitattu 9.11.2020. Saatavissa <[https://www.stat.fi/tup/khkinv/khkaasut\\_maaraportit.html](https://www.stat.fi/tup/khkinv/khkaasut_maaraportit.html)>, luettu 25.5.2021

Tokar, Brian. 2019. On the evolution and continuing development of climate justice movement. Teoksessa Jafry, Tahseen (toim.) *Routledge Handbook of Climate Justice*, Taylor ja Francis Group.

Tuomi, Jouni ja Sarajärvi, Anneli. 2018. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Uudistettu laitos. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

UNFCCC. 2018. UN Climate Change Annual Report 2018. Saatavissa <<https://unfccc.int/sites/default/files/resource/UN-Climate-Change-Annual-Report-2018.pdf>>, luettu 25.5.2021

UNFCCC. 2019. Yearbook of Global Climate Action 2019: Marrakech Partnership for Global Climate Action. Saatavissa <<https://unfccc.int/documents/201676>>, luettu 27.5.2021

UNFCCC. 2020a. Party groupings. Saatavissa <<https://unfccc.int/process-and-meetings/parties-non-party-stakeholders/parties/party-groupings>>, luettu 25.5.2021

UNFCCC. 2020b. Bali Road Map Intro. Saatavissa <<https://unfccc.int/process/conferences/the-big-picture/milestones/bali-road-map>>, luettu 25.5.2021

UNFCCC. 2020c. Global Stocktake (referred to in Article 14 of the Paris Agreement). Saatavissa <<https://unfccc.int/topics/science/workstreams/global-stocktake-referred-to-in-article-14-of-the-paris-agreement>>, luettu 25.5.2021

UNFCCC. 2020d. LDCs SCF Submission Definition of Climate Finance. Saatavissa <<https://unfccc.int/sites/default/files/resource/LDCs%20SCF%20submission%20Definition%20of%20Climate%20Finance.pdf>>, luettu 25.5.2021

Vanderheiden, Steve. 2008. *Athmospheric Justice – A political theory of climate change*. New York: Oxford University Press.

Williams, Emily. 2020. Attributing blame? —Climate accountability and the uneven landscape of impacts, emissions, and finances. *Climatic Change* 161: 273–290. Saatavissa <DOI: 10.1007/s10584-019-02620-5>, luettu 25.5.2021

Yeo, Sofie. 2019. *Where climate cash is flowing and why it's not enough*. Nature Magazine. Saatavissa <<https://www.nature.com/articles/d41586-019-02712-3>>, luettu 25.5.2021