

Posebno poročilo

Globalno zavezništvo o podnebnih spremembah(+)

Ambicije so bile večje kot dosežki



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE

Vsebina

	Odstavek
Povzetek	I–X
Uvod	01–12
Podnebne spremembe nesorazmerno vplivajo na države v razvoju	01–02
Cilj globalnega zavezništva o podnebnih spremembah je pomagati revnim državam v razvoju, ki so najranljivejše za podnebne spremembe	03–12
S pobudo se je podprl širok nabor držav	03–05
Pobuda je bila sestavljena iz dveh komponent in je zajemala več prednostnih sektorjev	06–09
Ukrepi so se večinoma izvajali prek organizacij OZN in agencij držav članic EU za pomoč	10–12
Obseg revizije in revizijski pristop	13–17
Obseg revizije	13–16
Revizijski pristop	17
Opažanja	18–67
Pobuda je bila osredotočena na krepitev zmogljivosti, vendar so še obstajale možnosti za zmanjšanje stroškov in dokazovanje njenega učinka	18–44
Komisija ni dovolj povečala obsega prilagoditvenih ukrepov in obravnavala potreb tistih, ki so jih vplivi podnebnih sprememb najbolj prizadeli	20–26
Velika spremenljivost stroškov kaže, da bi bilo mogoče izboljšati učinkovitost nekaterih ukrepov	27–31
Pri zaključenih ukrepih so bili izložki na splošno doseženi, vendar izboljšave položaja upravičencev niso bile izmerjene	32–37
Namen pobude je bil prizadevati si za trajnostnost ukrepov prek sinergij, vendar se ni posvetilo dovolj pozornosti izhodnim strategijam	38–40
V pobudi ni bilo dokazano, da se je z njo povečala odpornost držav na učinke podnebnih sprememb	41–44
Komisija ni v največji možni meri povečala dodane vrednosti pobude	45–67

Osredotočenost na najranljivejše države je bila v drugi fazi manjša	46–49
S pobudo se niso pritegnila tolikšna dodatna sredstva, kot se je pričakovalo	50–53
V pobudo so bile zajete številne države, vendar sta bili ozaveščenost in prepoznavnost še vedno omejeni	54–56
Zaradi kompleksne strukture pobude in ker njen obseg ni bil jasno opredeljen, je bila dodana vrednost manjša	57–62
V pobudi so se proaktivno opredeljevale pridobljene izkušnje, vendar Komisija ni določila jasne izhodne strategije	63–67

Zaključki in priporočila	68–74
---------------------------------	--------------

Priloga

Pregled ukrepov v vzorcu

Kratice in okrajšave

Glosar

Odgovori Komisije

Časovnica

Revizijska ekipa

Povzetek

I Najmanj razvite države in male otoške države v razvoju najmanj prispevajo k emisijam toplogrednih plinov, vendar jih vplivi podnebnih sprememb najbolj prizadenejo. EU je leta 2007 začela izvajati pobudo globalnega zavezništva o podnebnih spremembah, da bi pomagala povečati odpornost teh držav na učinke podnebnih sprememb. Leta 2014 je pobuda prešla v drugo fazo, tj. globalno zavezništvo o podnebnih spremembah+, ki zajema obdobje 2014–2020. EU je za obe fazi zagotovila sredstva, ki so skupaj znašala 729 milijonov EUR.

II Komisija se je leta 2020 odločila, da pobude ne bo nadaljevala v nadaljnji fazi. V obdobju 2021–2027 bo financirala ukrepe za boj proti podnebnim spremembam v državah v razvoju s tematsko in geografsko podporo v okviru instrumenta za sosedstvo ter razvojno in mednarodno sodelovanje. Namen revizije Sodišča je bil pridobiti izkušnje iz dveh faz globalnega zavezništva o podnebnih spremembah, tako za prihodnje ukrepe na področju podnebnih sprememb kot za prihodnje pobude za globalni razvoj. Cilj revizije Sodišča je bil oceniti, ali so bili z ukrepi učinkovito doseženi načrtovani rezultati in ali je Komisija kar se da povečala dodano vrednost pobude.

III Sodišče je na splošno ugotovilo, da vpliv pobude na odpornost držav na podnebne spremembe ni bil dokazan. Kar zadeva učinkovitost, so bili pri zaključenih ukrepih na splošno doseženi njihovi izločki, vendar včasih z visokimi stroški.

IV V pobudi se ni merilo izboljšanje položaja upravičencev, niti ni bila dovolj osredotočena na potrebe najbolj prizadetih. Zaradi stroškov uporabe novih tehnologij so revna gospodinjstva težje izkoristila prednosti programa. Poleg tega je le malo ukrepov vključevalo dejavnosti, v katerih bi bile posebej obravnavane potrebe žensk.

V Pobuda je bila osredotočena na krepitev institucionalnih zmogljivosti, vendar je bila trajnostnost zaradi velike fluktuacije zaposlenih majhna. Zato pričakovani razvoj od krepitev zmogljivosti in pilotnih dejavnosti k povečanju obsega prilagoditvenih ukrepov, v katere bi bilo zajetih več upravičencev, ni bil sistematičen.

VI Nobena od faz globalnega zavezništva o podnebnih spremembah ni privabila pričakovanega dodatnega financiranja držav članic in zasebnega sektorja. Kljub tej veliki vrzeli v financiranju Komisija v 15-letnem obdobju trajanja pobude ni revidirala svojih prvotnih ambicioznih ciljev. Poleg tega so merila Komisije za dodeljevanje sredstev v drugi fazi povzročila, da je bila najranljivejšim državam dodeljena sorazmerno manjša podpora.

VII Komisija ni dovolj analizirala razumnosti stroškov, predvidenih v proračunu, za večino ukrepov v vzorcu. Analiza Sodišča je pokazala, da so se stroški upravljanja ukrepov zelo razlikovali in so bili zlasti visoki na območju Tihega oceana. Sodišče je ugotovilo, da bi Komisija s podrobnejšo analizo stroškov lahko prihranila.

VIII Čeprav se je pobuda začela izvajati leta 2007 in se je z njo podprlo več kot 80 držav, je ostala ozaveščenost o njej med državami v razvoju in državami članicami EU majhna, deloma zato, ker financiranih ukrepov ni bilo mogoče razlikovati od drugih ukrepov EU, s katerimi so se obravnavale podnebne spremembe v državah v razvoju. Poleg tega je bila učinkovitost pobude slabša zaradi kompleksnosti njene organizacije, zlasti podvajanja podpornih zmogljivosti in tokov financiranja.

IX Globalno zavezništvo o podnebnih spremembah sicer ne bo imelo dodatnih faz, vendar so se z njim zagotovile koristne izkušnje za vse druge pobude za globalni razvoj, ki bi jih EU lahko izvajala v prihodnosti.

X Na podlagi teh zaključkov Sodišče priporoča Komisiji, naj:

- (a) se osredotoča na tiste, ki so jih podnebne spremembe najbolj prizadele;
- (b) pridobljene izkušnje vključi v prihodnje pobude za globalni razvoj.

Uvod

Podnebne spremembe nesorazmerno vplivajo na države v razvoju

01 Cilj trajnostnega razvoja 13 je boj proti podnebnim spremembam in njihovim vplivom s prilagoditvenimi in blažitvenimi ukrepi. V državah v razvoju so prilagoditveni ukrepi še posebej nujno potrebni. Medvladni forum Združenih narodov za podnebne spremembe priznava, da bi morala glavna prizadevanja za blažitev podnebnih sprememb potekati v razvitih državah, kjer so emisije na prebivalca višje¹.

02 Posledice podnebnih sprememb najbolj prizadenejo najrevnejše in najranljivejše skupine prebivalcev na svetu, saj te živijo na območjih, ki so bolj izpostavljena poplavam, zemeljskim plazovom, suši in drugim nesrečam². Vlade in družbe bodo verjetno razširile ukrepe za prilagajanje in odpornost, da bi obvladale obstoječe grožnje, vendar ti ukrepi verjetno ne bodo enakomerno porazdeljeni, zato bodo nekateri prebivalci zapostavljeni³.

Cilj globalnega zavezništva o podnebnih spremembah je pomagati revnim državam v razvoju, ki so najranljivejše za podnebne spremembe

S pobudo se je podprl širok nabor držav

03 Glavni tematski program, s katerim se usmerja razvojna pomoč EU za podporo odzivu na podnebne spremembe, je bila pobuda globalnega zavezništva o podnebnih spremembah, ki se je začela izvajati leta 2007⁴. Njen namen je bil pomagati revnim

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

² Evropski parlament, *Poročilo o vplivu podnebnih sprememb na ranljive skupine prebivalstva v državah v razvoju*, 7.4.2021.

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

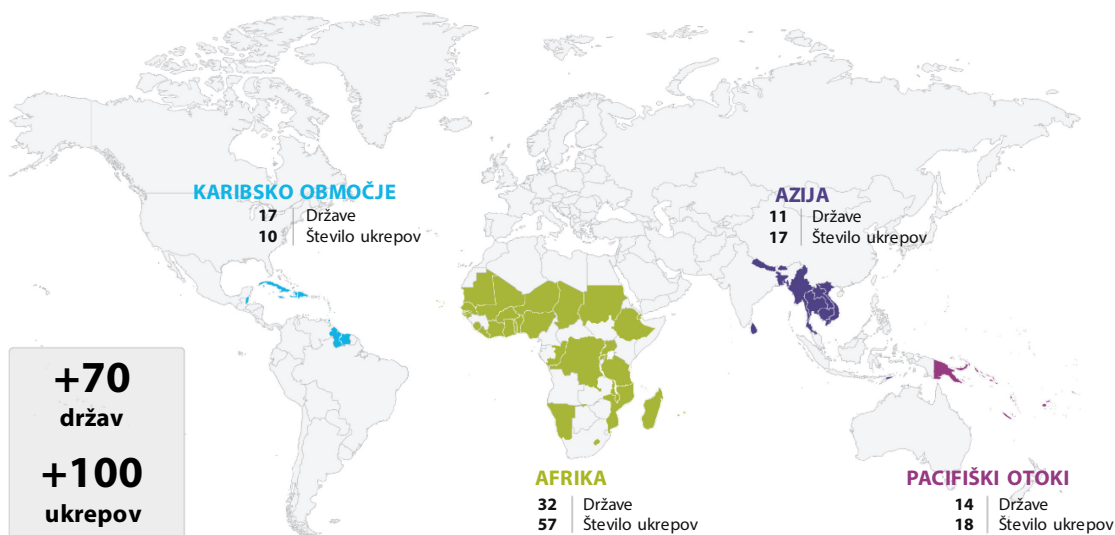
⁴ Sporočilo Komisije – Oblikovanje Globalnega zavezništva o podnebnih spremembah med Evropsko unijo in na podnebne spremembe najboljčutljivejšimi revnimi državami v razvoju, COM(2007) 540.

državam v razvoju, ki so najranljivejše za podnebne spremembe, da bi povečale svoje zmogljivosti za prilagajanje na učinke podnebnih sprememb. Z njo naj bi se državam tudi pomagalo sodelovati pri prizadevanjih za blažitev podnebnih sprememb. Pobuda je bila osredotočena na najmanj razvite države⁵ in male otoške države v razvoju⁶. Leta 2014 je prešla v drugo fazo, tj. globalno zavezništvo o podnebnih spremembah+, ki zajema obdobje 2014–2020.

04 Komisija se je leta 2020 odločila, da se pobuda v večletnem finančnem okviru za obdobje 2021–2027 ne bo nadaljevala v tretjo fazo. Namesto tega naj bi Komisija v skladu z uredbo iz leta 2021 o instrumentu za sosedstvo ter razvojno in mednarodno sodelovanje (NDICI – Globalna Evropa) financirala ukrepe za boj proti podnebnim spremembam v državah v razvoju predvsem s tematsko in geografsko podporo, ki se zagotavlja z večletnimi okvirnimi programi.

05 S pobudo so se podprli ukrepi na področju podnebnih sprememb v širokem naboru držav (glej [sliko 1](#)).

Slika 1 – Države, v katerih so potekale intervencije globalnega zavezništva o podnebnih spremembah



Opomba: na podlagi podatkov, ki jih je zagotovil GD INTPA 15. 4. 2022. Zemljevid zajema samo ukrepe, ki jih je mogoče pripisati posameznim državam ali regijam.

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Komisije

⁵ Analiza, ki jo je opravila Organizacija združenih narodov, Oddelek za ekonomsko-socialne zadeve, Odsek za prebivalstvo.

⁶ Urad visokega predstavnika OZN za najmanj razvite države, neobalne države v razvoju in male otoške države v razvoju.

Pobuda je bila sestavljena iz dveh komponent in je zajemala več prednostnih sektorjev

06 Obe fazi pobude sta bili sestavljeni iz dveh komponent:

- (1) globalne komponente, v kateri so bile zajete vse države v razvoju. Ta komponenta je bila financirana iz instrumenta za razvojno sodelovanje in z njo so se večinoma financirali ukrepi, ki so zajemali eno samo državo.
- (2) komponente znotraj držav AKP, v kateri so bile zajete afriške, karibske in pacifiške države (AKP). Ta komponenta je bila financirana iz Evropskega razvojnega sklada (ERS) in z njo so se večinoma financirali ukrepi, ki so zajemali celotno regijo.

07 Ta dva podporna instrumenta, ki sta bila oddana v zunanje izvajanje konzorcijem pod vodstvom skupin za okoljsko svetovanje, sta pomagala Generalnemu direktoratu za mednarodna partnerstva (GD INTPA) in delegacijam EU pri pomoči partnerskim državam v njihovih prizadevanjih za izvajanje podnebnih ukrepov, financiranih s pobudo.

- (1) Z instrumentom za globalno podporo se je podpiral globalni sklop pobude tako, da sta se spodbujala dialog in izmenjava izkušenj na področju podnebnih sprememb. Državam članicam je bil v pomoč pri oblikovanju ukrepov na področju podnebnih sprememb in zagotavljal je tudi ad hoc tehnično pomoč, tj. podporo in svetovanje pri zasnovi in izvajanju ukrepov na področju podnebnih sprememb v državah upravičenkah. Poleg tega sta se z njim podpirala ustvarjanje in razširjanje znanja, upravljala pa se je tudi platforma za sodelovanje, ki je vsebovala dokumentacijo o programih pobude.
- (2) Z instrumentom za podporo znotraj držav AKP se je podpiral sekretariat Organizacije afriških, karibskih in pacifiških držav (skupina AKP) pri usklajevanju sklopa pobude znotraj teh držav. Z njim se je upravljal tudi instrument za podporo podnebnim ukrepom, s katerim se je zagotavljala tehnična pomoč regionalnim organizacijam AKP⁷, vladnim organom in nedržavnim akterjem. Tehnična pomoč je vključevala dejavnosti, kot so študije izvedljivosti, misije za opredelitev in oblikovanje projektov, usposabljanje in delavnice.

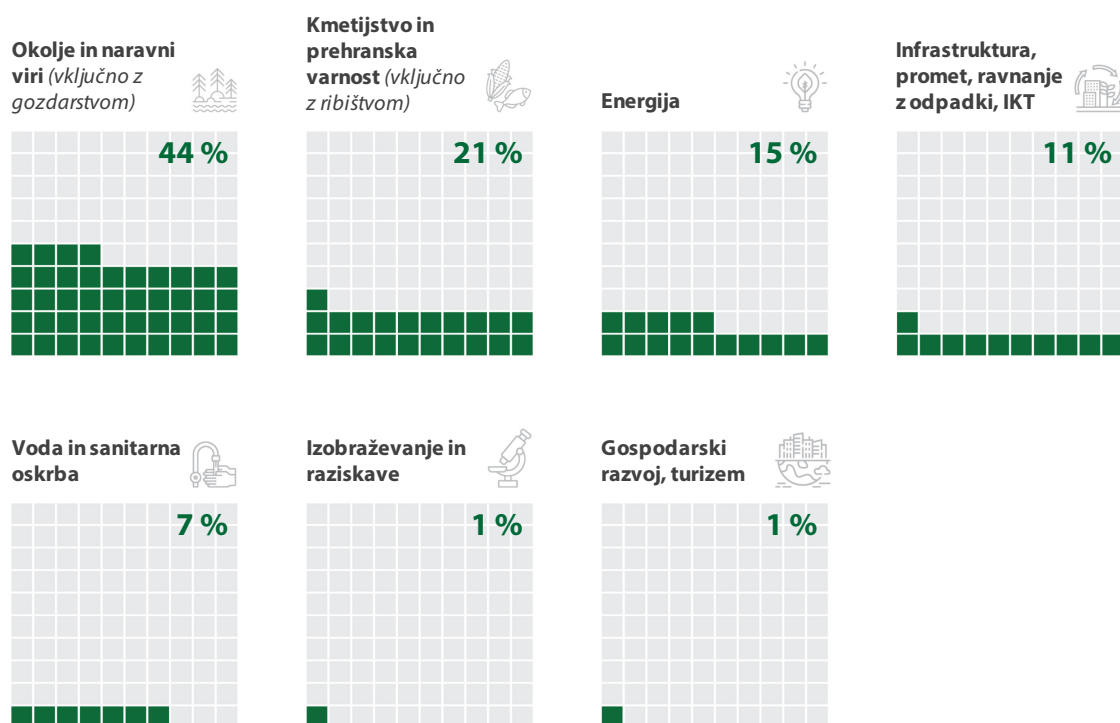
⁷ Na primer Afriška unija, Karibski forum in sekretariat Pacifiškega okoljskega programa.

08 Da bi se dosegel cilj pobude, torej pomagati državam pri odzivanju na podnebne spremembe, je njen pristop temeljil na dveh stebrih:

- (1) spodbujanju dialoga in izmenjave znanja, na primer prek nacionalnih ali mednarodnih konferenc in delavnic;
- (2) zagotavljanju tehnične in finančne podpore za ukrepe prilagajanja, blažitve in zmanjševanja tveganja nesreč. Ta podpora je segala od krepitve zmogljivosti ali tehnične pomoči za nacionalne, regionalne ali lokalne organe do konkretnih ukrepov, s katerimi so se preizkušali novi pristopi ali se je povečal obseg uspešnih pilotnih projektov.

09 V pobudi se je zagotavljala tehnična in finančna podpora z ukrepi, ki so zajemali najrazličnejše sektorje (glej [sliko 2](#)). Glavna sektorja, ki sta prejela podporo, sta bila „okolje in naravni viri“ ter „kmetijstvo in prehranska varnost (vključno z ribištvom)“.

Slika 2 – Ukrepi, ki so se podpirali s pobudo



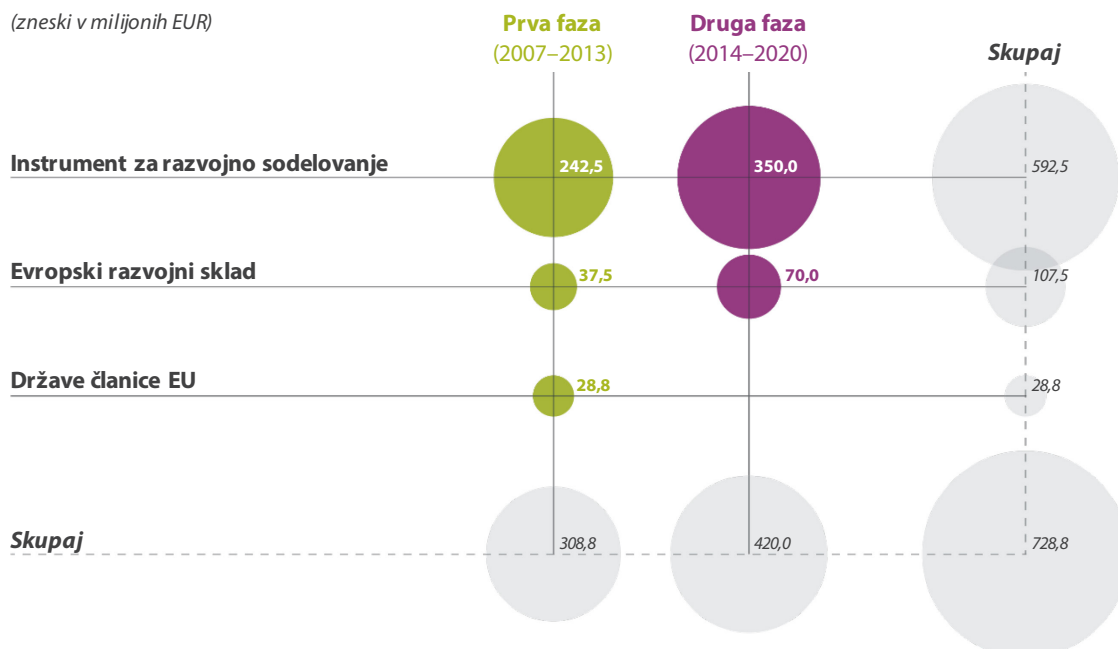
Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Komisije

Ukrepi so se večinoma izvajali prek organizacij OZN in agencij držav članic EU za pomoč

10 Pobuda ni imela lastne proračunske vrstice v računovodskem sistemu Komisije. Komisija je podelila oznako globalnega zavezništva o podnebnih spremembah številnim ukrepom na področju podnebnih sprememb, ki se financirajo iz instrumenta za razvojno sodelovanje in Evropskega razvojnega sklada. Skupna sredstva, dodeljena pobudi, so znašala 728,8 milijona EUR, vključno s prispevki držav članic EU. Skupna dodeljena sredstva so znašala 308,8 milijona EUR za prvo fazo (2007–2013) in 420 milijonov EUR za drugo (2014–2020) (glej [sliko 3](#)).

Slika 3 – Sredstva, dodeljena fazama globalnega zavezništva o podnebnih spremembah

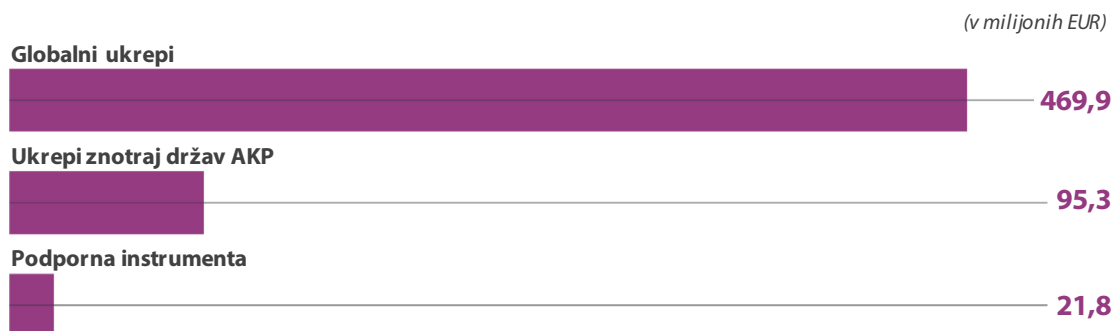
(zneski v milijonih EUR)



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Komisije

11 Na [sliki 4](#) so prikazana sredstva, usmerjena prek glavnega globalnega programa in programa znotraj držav AKP, ter sredstva za oba podporna instrumenta. Skupni zneski, za katere so bile sklenjene pogodbe do aprila 2022, znašajo 587 milijonov EUR.

Slika 4 – Zneski sklenjenih pogodb

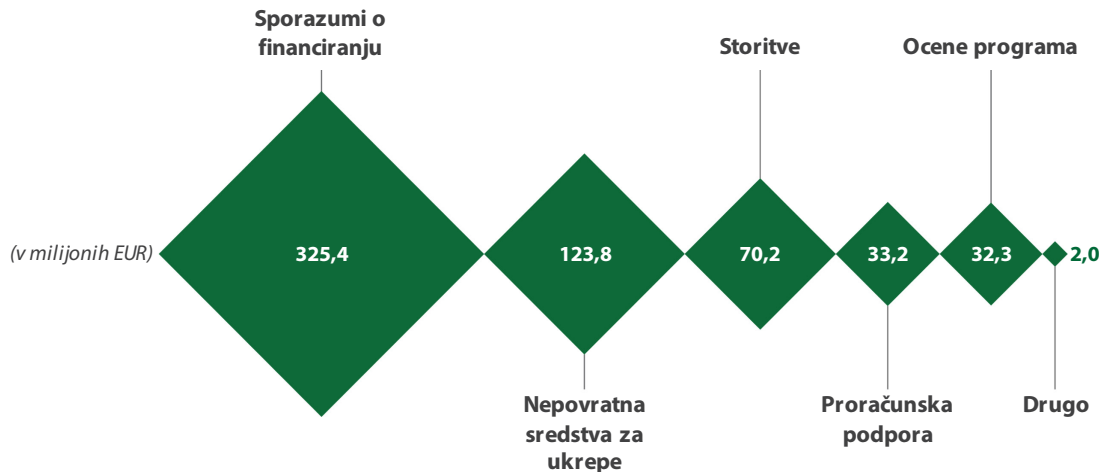


Opomba: Zneski temeljijo na podatkih, ki jih je zagotovil GD INTPA 15. 4. 2022. Zneski sklenjenih pogodb ne vključujejo dveh velikih večdržavnih programov za trajnostno upravljanje krajine in trajnostne agroživilske sisteme. Pri teh dveh programih ni mogoče razlikovati med pobudo in drugimi sredstvi EU.

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Komisije

12 Ukrepi so se izvajali na različne načine, največkrat kot sporazumi o financiranju z organizacijami OZN in agencijami držav članic za razvojno pomoč (glej [sliko 5](#)).

Slika 5 – Zneski, za katere so bile sklenjene pogodbe (po načinih izvajanja)



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Komisije

Obseg revizije in revizijski pristop

Obseg revizije

13 Ker se globalno zavezništvo o podnebnih spremembah ne bo nadaljevalo, je Sodišče v reviziji preučilo, kako je Komisija upravljala njegovi dve fazi, da bi se pridobile izkušnje za prihodnje ukrepe na področju podnebnih sprememb in prihodnje pobude za globalni razvoj. Namen revizije je bil oceniti, ali so bila sredstva porabljená učinkovito in uspešno, ter oblikovati priporočila za izboljšave pri prihodnjih ukrepih EU na področju podnebnih sprememb.

14 Glavno revizijsko vprašanje Sodišča je bilo, ali je bila pobuda učinkovita in uspešna. To vprašanje je Sodišče razdelilo na naslednji podvprašanji:

- o Ali so se z ukrepi učinkovito dosegli njihovi načrtovani rezultati?
- o Ali je Komisija kar se da povečala dodano vrednost pobude?

15 Sodišče je preučilo 14 ukrepov: pet na območju Tihega oceana, dva v Bangladešu, dva v Etiopiji, dva v Butanu, enega v Nigru in enega na Kubi ter regionalni ukrep, ki je zajemal celotno Afriko. Skupna vrednost teh ukrepov je bila 95,4 milijona EUR, kar je 16 % sredstev, za katere so bile v okviru pobude sklenjene pogodbe od leta 2007 do aprila 2022.

16 Te države je Sodišče izbralo na podlagi zneska financiranja, zagotovljenega v okviru pobude, ter potrebe po zajetju globalne komponente in komponente znotraj držav AKP, različnih regij in različnih metod izvajanja. Sodišče je vključilo tako zaključene ukrepe kot ukrepe, ki se še izvajajo. Ocenilo je tudi prispevek obeh podpornih instrumentov. **Tabela 1** in **Priloga** vsebujeta pregled vseh 16 ukrepov v vzorcu.

Tabela 1 – Pregled ukrepov v vzorcu

1 – OBMOČJE TIHEGA OCEANA	2 – OBMOČJE TIHEGA OCEANA	3 – OBMOČJE TIHEGA OCEANA	4 – OBMOČJE TIHEGA OCEANA
Povečanje prilagoditve za območje Tihega oceana: komponenta Pacifiška skupnost in sekretariat Pacifiškega regionalnega okoljskega programa  PRORAČUN ZA DRUGO FAZO 12,8 mil. EUR	Povečanje prilagoditve za območje Tihega oceana: komponenta Univerza Južnega Pacifika  PRORAČUN ZA DRUGO FAZO 2,1 mil. EUR	Povečanje odpornosti malih otoških držav v Tihem oceanu na podnebne spremembe prek globalnega zavezištva o podnebnih spremembah  PRORAČUN ZA PRVO FAZO : 11,4 mil. EUR	Podpora globalnemu zavezištvu o podnebnih spremembah s krepitvijo zmogljivosti, sodelovanjem skupnosti in uporabnimi raziskavami  PRORAČUN ZA PRVO FAZO: 7,6 mil. EUR
5 – OBMOČJE TIHEGA OCEANA	6 – BANGLADEŠ	7 – BANGLADEŠ	8 – BUTAN
Prilagajanje držav Tihega oceana na podnebne spremembe in krepitev zmogljivosti  PRORAČUN ZA DRUGO FAZO 9,5 mil. EUR	Pobuda lokalne vlade o podnebnih spremembah: komponenta program Združenih narodov za razvoj  PRORAČUN ZA DRUGO FAZO 7,4 mil. EUR	Pobuda lokalne vlade o podnebnih spremembah: komponenta Sklad Združenih narodov za razvoj kapitala  PRORAČUN ZA DRUGO FAZO 7,4 mil. EUR	Prilagajanje podnebnim spremembam v sektorju obnovljivih naravnih virov  PRORAČUN ZA PRVO FAZO 3,7 mil. EUR
9 – BUTAN	10 – ETIOPIJA	11 – ETIOPIJA	12 – AFRIŠKA UNIJA
Program za razvoj podeželja in odziv na podnebne spremembe  PRORAČUN ZA DRUGO FAZO 5 mil. EUR	Tehnična pomoč za podporo GCCA+/Vključevanje pristopov za podnebno ozaveščeno načrtovanje in izvajanje v program proizvodne varnostne mreže IV v Etiopiji  PRORAČUN ZA DRUGO FAZO 8,1 mil. EUR	Pilotne preizkusne dejavnosti na področju podnebnih sprememb v okviru programa za trajnostno upravljanje zemljišč  PRORAČUN ZA PRVO FAZO 6,2 mil. EUR	Afriški koncept podnebnih informacij za razvoj v Afriki (ClimDev Africa)  PRORAČUN ZA PRVO FAZO 7,7 mil. EUR
13 – NIGER	14 – KUBA	15 – GLOBALNI INSTRUMENT	16 – INSTRUMENT ZA SKUPINO DRŽAV AKP
<i>Appui au Développement de la résilience des ménages face au changement climatique dans la région de Zinder</i>  PRORAČUN ZA DRUGO FAZO 1,3 mil. EUR	<i>Construyendo resiliencia costera en Cuba a través de soluciones naturales para la adaptación al cambio climático</i>  PRORAČUN ZA DRUGO FAZO 5 mil. EUR	INSTRUMENT ZA PODPORO GCCA+ PRORAČUN ZA DRUGO FAZO 8,4 mil. EUR	Tehnična pomoč sekretariatu AKP za upravljanje programa GCCA+ znotraj AKP in instrumenta za podporo podnebnim ukrepom PRORAČUN ZA DRUGO FAZO 5,5 mil. EUR

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Komisije

Revizijski pristop

17 Zaradi omejitev potovanj zaradi COVID-19 Sodišče ni moglo opraviti revizijskih obiskov v Butanu, Etiopiji in na območju Tihega oceana, kot je bilo prvotno načrtovano. Opažanja Sodišča temeljijo na naslednjih virih dokazov:

- (a) pregledu dokumentacije in spletnih informacij o podnebnih spremembah v državah v razvoju;
- (b) pregledu dokumentacije (npr. pogodb, proračunov, spremljanja, končnih poročil, vrednotenij) o dejavnostih pobude, ki jo izvajajo GD INTPA in dva podporna instrumenta;
- (c) videokonferencah z uslužbenci delegacij EU, izvajalskimi partnerji in upravičenci v Etiopiji, Butanu in na območju Tihega oceana. Sodišče je organiziralo tudi videokonference z uslužbenci GD INTPA, Generalnega direktorata za podnebno politiko (GD CLIMA), Evropske službe za zunanje delovanje (ESZD) in podpornih instrumentov pobude. Poleg tega je izmenjalo mnenja s predstavniki šestih držav članic EU in partnerstvom za nacionalno določene prispevke⁸, ki državam pomaga pri dostopu do virov za pospešitev podnebnih ukrepov;
- (d) anketi, ki jo je sodišče poslalo kontaktnim točkam pobude v 65 delegacijah EU. Stopnja odziva je bila 86 % (56 delegacij EU). Anketa je vključevala vprašanja o učinkovitosti in uspešnosti ukrepov ter prednostih in slabostih pobude;
- (e) vprašalnikih, poslanih GD INTPA in dvema podpornima instrumentoma v zvezi z zasnovo in izvajanjem ukrepov ter upravljanjem pobude.

⁸ Partnerstvo za nacionalno določene prispevke.

Opažanja

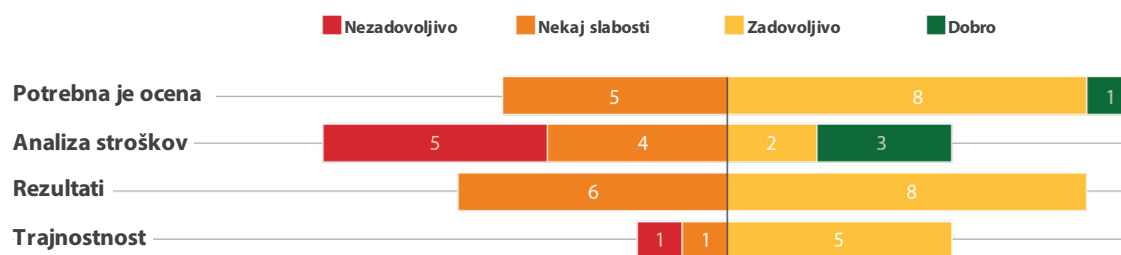
Pobuda je bila osredotočena na krepitev zmogljivosti, vendar so še obstajale možnosti za zmanjšanje stroškov in dokazovanje njenega učinka

18 Eden od dveh stebrov v obeh fazah globalnega zavezništva o podnebnih spremembah je bilo zagotavljanje tehnične in finančne podpore za ukrepe za prilagajanje in blaženje (glej odstavek **08**). Sodišče je preučilo učinkovitost in uspešnost te podpore. Zlasti je ocenilo, ali:

- (a) je Komisija pobudo usmerila v obravnavanje potreb tistih, ki so jih neposredno prizadeli vplivi podnebnih sprememb, zlasti žensk, in povečala obseg uspešnih pilotnih ukrepov, da bi lahko koristili več ljudem;
- (b) so bili stroški upravljanja razumni, da bi se čim bolj povečal znesek podpore, ki prispe do prejemnikov;
- (c) so bili s projekti doseženi pričakovani rezultati;
- (d) so bile z ukrepi dosežene sinergije, obravnavane potrebe pa so se še naprej izpolnjevale tudi po koncu podpore;
- (e) se je s pobudo povečala odpornost držav na učinke podnebnih sprememb.

19 Na [sliki 6](#) in v [Prilogi](#) so povzete ugotovitve iz ocene 14 ukrepov v vzorcu, ki jo je Sodišče opravilo v času revizije. Sodišče je trajnostnost analiziralo samo za sedem zaključenih ukrepov. Oba podporna instrumenta sta preučena v odstavku [62](#).

Slika 6 – Povzetek ugotovitev iz ukrepov v vzorcu Sodišča



Vir: Evropsko računsko sodišče

Komisija ni dovolj povečala obsega prilagoditvenih ukrepov in obravnavala potreb tistih, ki so jih vplivi podnebnih sprememb najbolj prizadeli

20 Sodišče je na podlagi preučitve ukrepov in vrednotenj programov, odgovorov na njegovo anketo in razprav, ki jih je organiziralo z uslužbenci Komisije, delegacijami EU in upravičenci, ugotovilo, da v pobudi niso bile dovolj obravnavane potrebe tistih, ki jih neposredno prizadenejo vplivi podnebnih sprememb, in sicer zato, ker:

- (a) ni bilo sistematičnega premika od krepitev zmogljivosti (npr. usposabljanje za vključevanje podnebnih sprememb v nacionalne in lokalne načrte, delavnice za ključne uslužbence, da bi se izboljšalo njihovo razumevanje podnebnih sprememb itd.) in pilotnih dejavnosti k dodatnemu povečanju obsega konkretnih prilagoditvenih ukrepov, s katerimi se neposredno podpirajo prebivalci, kot je predvideno v konceptualnem dokumentu globalnega zavezništva o podnebnih spremembah⁹;
- (b) ni bilo zadostnega poudarka na ženskah, čeprav so jih vplivi podnebnih sprememb nesorazmerno prizadeli¹⁰, na primer zato, ker so ostale v vaseh, moški pa so se selili na mestna območja;
- (c) si nekaterih dejavnosti najrevnejša gospodinjstva niso mogla privoščiti.

Pričakovani razvoj od krepitev zmogljivosti in pilotnih dejavnosti do povečanja obsega prilagoditvenih ukrepov ni bil sistematičen

21 Med delegacijami EU, ki so odgovorile na anketo Sodišča, jih je 86 % pričakovalo, da se bo podpora razvila od krepitev zmogljivosti za nacionalne, regionalne ali lokalne organe do konkretnih prilagoditvenih ukrepov, ki bodo neposredno koristili prebivalcem, ki so jih podnebne spremembe najbolj prizadele. Po mnenju Komisije so nacionalni partnerji cenili konkretne prilagoditvene dejavnosti, saj so državljani lahko jasno videli, da se izvajajo ukrepi za prilagajanje podnebnim spremembam.

22 Vendar je v obeh fazah pobude krepitev zmogljivosti ostala osrednja značilnost podpore zadevnim državam, ker so usposobljeni uslužbenci odhajali. V anketi Sodišča je bil ta problem izpostavljen, saj je 52 % anketirancev menilo, da je fluktuacija

⁹ V konceptualnem dokumentu globalnega zavezništva o podnebnih spremembah+ so določene prioritete druge faze pobude za obdobje 2015–2020. (Glej: *The plus of GCCA+. The Global Climate Change Alliance Plus. An EU flagship initiative supporting climate resilience*, 18.12.2015).

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

usposobljenih uslužbencev velika. Izvajalski partnerji Komisije so pojasnili, da velika fluktuacija uslužbencev pomeni stalno potrebo po krepitvi zmogljivosti. Obstajalo je tveganje, ki ga je izpostavila delegacija EU za območje Tihega oceana, da so se z ukrepi zmogljivosti morda nadomeščale, namesto da bi se krepile. V nekaterih primerih se je dalo prednost neprekinjeni osredotočenosti na krepitev zmogljivosti pred tem, da se podpira povečanje obsega uspešnih konkretnih prilagoditvenih ukrepov, opredeljenih v prvi fazi. To je bil način za odziv na stalne potrebe teh držav. Zaradi tega je bilo sredstev za podporo povečanja obsega uspešnih konkretnih prilagoditvenih ukrepov, opredeljenih v prvi fazi, manj.

23 Samo trije od 14 ukrepov iz vzorca Sodišča (ukrep 5 na območju Tihega oceana ter ukrepa 6 in 7 v Bangladešu) so vključevali nekaj povečanja obsega pilotnih prilagoditvenih dejavnosti, in sicer z vključitvijo novih lokacij in več upravičencev. Poleg tega je samo 38 % anketirancev v anketi Sodišča menilo, da se obseg pilotnih projektov prilagajanja sistematično povečuje. Do pričakovanega razvoja od dejavnosti krepitve zmogljivosti k bolj konkretnim prilagoditvenim dejavnostim v drugi fazi pobude v praksi ni vedno prišlo. V **okviru 1** sta dva primera ukrepov iz vzorca Sodišča, pri katerih je bilo povečanje obsega mogoče, vendar se ni uresničilo.

Okvir 1

Pri pobudi je bila zamujena priložnost za povečanje obsega dejavnosti v Etiopiji in na območju Tihega oceana

V Etiopiji obseg ukrepa 11, ki je bil financiran v prvi fazi pobude in povezan s programom trajnostnega upravljanja zemljišč, v drugi fazi ni bil povečan. Namesto tega so bile pilotne prilagoditvene dejavnosti ukinjene in ukrep 10, katerega cilj je bil vključiti podnebno ozaveščeno načrtovanje v program varnostne mreže za proizvodnjo v drugi fazi pobude, je bil sestavljen samo iz krepitve zmogljivosti.

Na območju Tihega oceana je bil cilj ukrepa 1 za okrepitev prilagajanja pacifiških držav, financiranega v okviru druge faze pobude, povečati obseg uspešnih pilotnih projektov prilagajanja iz ukrepa 3, ki se je financiral v prvi fazi. Vendar so se v okviru ukrepa 1 izvedli lastni pilotni projekti tega ukrepa, namesto da bi se povečal obseg prejšnjih pilotnih projektov. Z ukrepom 1 ni bila zagotovljena potrebna podpora za povečanje obsega prilagoditvenih ukrepov, kot je shranjevanje vode v gospodinjstvih, za države z velikim številom prebivalstva. V ukrepu je bil le preizkušen okvir za povečanje obsega in še naprej zagotovljen pavšalni znesek v višini 0,5 milijona EUR za istih devet držav kot v predhodnem ukrepu 3, ne glede na njihovo prebivalstvo. Pri tem je imel takrat Kiribati na primer več kot 100 000 prebivalcev, Niue pa manj kot 2 000. Ukrepu 1 je bila dodana deseta država, in sicer Fidži s 900 000 prebivalci, ki je prejela enak znesek.

Premalo pozornosti je bilo namenjene ženskam, čeprav so jih vplivi podnebnih sprememb nesorazmerno prizadeli

24 V dokumentih Komisije o načrtovanju ukrepov iz vzorca Sodišča je pojasnjeno, da so vplivi podnebnih sprememb nesorazmerno prizadeli ženske. Vendar ukrepi niso bili sistematično osredotočeni na ženske. V vzorcu Sodišča so bili samo trije ukrepi¹¹, ki so vključevali dejavnosti, v katerih so bile posebej obravnavane potrebe žensk. Med anketiranci, ki so sodelovali v anketi Sodišča, jih je 84 % menilo, da bi bilo treba pri ukrepih dati več poudarka pomoči ženskam. V **okviru 2** so primeri premajhne osredotočenosti na ženske.

Okvir 2

Več ukrepov ni bilo dovolj osredotočenih na pomoč ženskam

V Butanu se je pri ukrepu 8 v zvezi s sektorjem obnovljivih naravnih virov, ki se je financiral v prvi fazi, štelo, da so ženske in moške kot člane podeželskih skupnosti vplivi podnebnih sprememb enako prizadeli. Vendar je bilo v študiji iz leta 2020 ugotovljeno, da podnebne spremembe najbolj prizadenejo ženske¹², saj običajno ostanejo v vaseh z otroki in starejšimi, medtem ko se mlajše prebivalstvo moškega spola seli v mestna območja, da bi našlo zaposlitev. V ukrepu 9, ki se je financiral v drugi fazi, je bila uvedena ciljna vrednost za povečanje deleža žensk, usposobljenih v tehnikah kmetovanja, in sicer s 43 % na 45 %. Vendar ta vrednost ni bil dovolj ambiciozna in ni bila dosežena. Delež žensk, ki so se usposabljevale, se je povečal na samo 44 %, in sicer zato, ker so bila potovanja zaradi COVID-19 omejena, kar je vplivalo na možnosti za izvajanje usposabljanj.

Pri spremljanju ukrepa 5 na območju Tihega oceana junija 2021 je bilo ugotovljeno, da ni bilo načrta za vključitev vidikov spola v dejavnosti, niti ni bilo kazalnikov spola za oceno učinka ukrepa na zmanjšanje neenakosti. V mestu Haupu v Vzhodnem Timorju se začetnih posvetovalnih sestankov o izvedbi prilagoditvene rešitve za vodno varnost, temelječo na ekosistemu, ni udeležila nobena ženska.

Čeprav je ukrep 12, ki je zajemal Afriko, vključeval študijo o enakosti spolov, je bilo v poročilih o spremljanju ugotovljeno, da vprašanje enakosti spolov ni bilo neposredno obravnavano. Ženske so bile v dejavnostih običajno premalo zastopane.

¹¹ Ukrepi 6, 7, 13.

¹² Državna komisija za ženske in otroke, Kraljevska vlada Butana, 2020: „*Gender and Climate Change in Bhutan*“.

Nekaterih dejavnosti si najrevnejša gospodinjstva niso mogla privoščiti

25 Cilj pobude je bil vključiti podnebne spremembe v prizadevanja za zmanjšanje revščine in posebno pozornost nameniti ukrepom, ki neposredno koristijo tistim, ki živijo v skrajni revščini¹³. Z ukrepi naj bi se prispevalo k zmanjšanju revščine tako, da bi se okrepila odpornost ranljivih gospodinjstev.

26 Vendar je bilo v poročilu o učinku in trajnostnosti iz leta 2021¹⁴, ki je bilo pripravljeno v okviru instrumenta za globalno podporo, ugotovljeno, da nekateri ukrepi niso zajeli najrevnejših gospodinjstev. Do tega je prišlo zato, ker se pri pridružitvi pilotnim projektom srečujejo z večjimi tveganji za preživetje, ali zato, ker je zanje uporaba novih tehnologij cenovno nedostopna. V študijah ukrepov v Kambodži, Nepal, na območju Tihega oceana in v Tanzaniji se je pokazalo, da so zaradi stroškov prilagoditvenih intervencij najranljivejša gospodinjstva večinoma izključena. Na primer pri ukrepu 3 na območju Tihega oceana si manjša in revnejša gospodinjstva niso mogla privoščiti stroškov prevoza cistern za zbiranje deževnice na oddaljenih otokih Palaua.

Velika spremenljivost stroškov kaže, da bi bilo mogoče izboljšati učinkovitost nekaterih ukrepov

27 Zasnovano in proračun ukrepov so ocenile delegacije EU in skupina za pregled kakovosti v GD INTPA. Delegacija EU je za ukrepa 6 in 7 (pobuda lokalne vlade o podnebnih spremembah) v Bangladešu ocenila razumnost stroškov glede na načrtovane rezultate. Želela je omejiti stroške upravljanja (tj. plače, potne stroške in dnevnice za vodstvene delavce, koordinatorje ter uslužbenke na področju uprave, financ, komunikacij in informacijske tehnologije skupaj s stroški pisarniških prostorov in opreme ter prispevkom k režijskim stroškom organizacije) na približno 20 %. Delegacija EU je dala temu prednost v primerjavi s podobno intervencijo z nekoliko višjimi stroški upravljanja. V študiji o pobudi lokalne vlade o podnebnih spremembah iz marca 2020 je bilo ugotovljeno, da je bila ena od pozitivnih lastnosti ukrepa velik delež financiranja, ki je neposredno koristil lokalnemu prebivalstvu.

28 Vendar Komisija pri devetih ukrepih iz vzorca Sodišča razumnosti stroškov ni dovolj temeljito ocenila. V treh primerih ni bilo analize o tem, ali so bili stroški zaposlenih in prevoza potrebni ali razumni (glej [okvir 3](#)).

¹³ Sporočilo Komisije [COM\(2007\) 540 konč.](#)

¹⁴ Globalno zavezništvo o podnebnih spremembah+, [Impact and Sustainability Report](#), 2021.

Okvir 3

Ni bilo sistematične analize razumnosti stroškov

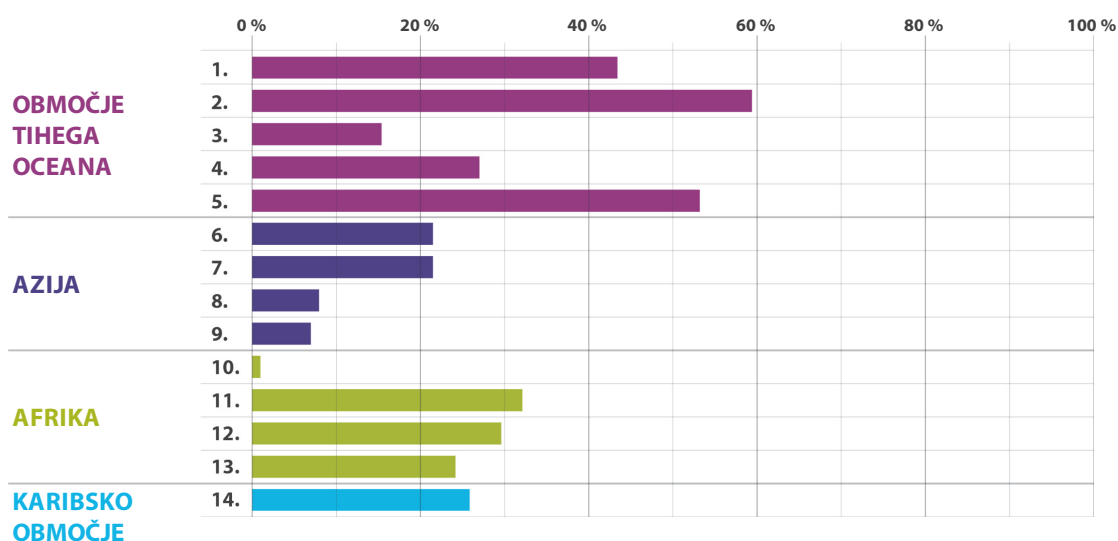
Stroški za zaposlene za ukrep 11 v Etiopiji so se med izvajanjem več kot podvojili (z 0,6 milijona EUR na 1,3 milijona EUR). To je izvajalskemu partnerju omogočilo, da je zaposlil več oseb z višjimi plačami, vendar ni bilo analize potrebe po povečanih stroških ali analize njihove razumnosti.

Proračun za ukrep 14 na Kubi je vključeval stroške upravljanja v višini 27 %. Vključeval je tudi 2 milijona EUR (39 % skupnih stroškov) za nakup in vzdrževanje opreme, vključno s kmetijskimi vozili, 11 tovornjaki, terenskim vozilom, kombijem, tremi avtomobili in 13 motornimi kolesi. Kombi, avtomobili in eno motorno kolo so bili namenjeni za administrativno enoto. Analiza proračuna, v kateri bi se ocenilo, ali so ti stroški potrebni ali razumni, ni bila opravljena.

V ukrepu 12, ki je zajemal Afriko, se je poročalo o končnih potnih stroških v višini 2,4 milijona EUR (31 % odhodkov). Potni stroški so bili visoki, ker so dejavnosti obsegale delavnice in konference, kar je pomenilo potovanja za udeležence sej in zadevne uslužbenke. Vendar ni bilo začetnega proračuna za potovanja, s katerim bi bilo te stroške mogoče primerjati.

29 Ker Komisija ni zadostno analizirala in primerjala stroškov, je Sodišče izvedlo svojo analizo stroškov upravljanja na podlagi informacij, ki so bile na voljo v proračunih in poročilih. V analizi ukrepov iz vzorca, ki jo je opravilo Sodišče, so se pokazale velike razlike v stroških upravljanja in možnosti, da se poiščejo načini za izboljšanje učinkovitosti v fazi zasnove (glej [sliko 7](#)).

Slika 7 – Stroški upravljanja so se zelo razlikovali



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Komisije

30 Stroški upravljanja so bili zlasti visoki na območju Tihega oceana. Za ukrepe 1, 2 in 5 so na primer pomenili 43 % (ukrep 1), 59 % (ukrep 2) oziroma 53 % (ukrep 5) celotnega proračuna. Obstajata dva glavna razloga za to, da so bili stroški upravljanja na tem območju še posebej visoki:

- (a) zaradi dveh ločenih ukrepov, ki sta se izvajala hkrati (npr. 1 in 5) in se financirala iz različnih komponent pobude, so bili stroški višji;
- (b) ukrepe iz druge faze (1, 2 in 5) je upravljalo več izvajalskih partnerjev, ki so zagotovili strokovno znanje iz različnih regionalnih organizacij, vendar so bili zaradi tega stroški upravljanja visoki.

31 Komisija je poudarila, da so nekateri stroški spadali v sivo območje med upravljanjem in dejavnostmi, vendar ni mogla določiti deleža, ki je bil porabljen za prvo oziroma drugo. V **okviru 4** sta dva primera za ponazoritev tega problema.

Okvir 4

Ni bilo sistematičnega razlikovanja med stroški upravljanja in tistimi za dejavnosti

Stroški upravljanja za ukrep 13 v Nigru so pomenili 24 % celotnega proračuna. Dejavnosti so pomenile 28 % stroškov. Preostalih 48 % stroškov je bilo sestavljenih iz kombinacije upravljanja in dejavnosti (človeški viri, potni stroški, dobava in oprema), vendar Komisija ni mogla določiti, koliko je bilo porabljeno za prvo in koliko za drugo. Stroški upravljanja so vključevali standardnih 7 % za upravne stroške. To je zgornja meja za pavšalne prispevke k režijskim organizacijskim stroškom¹⁵. Povrh tega so vključevali 9 % za upravne stroške izvajalskega partnerja. Ti dodatni stroški niso bili upravičeni, vendar se je Komisija odločila, da jih bo poravnala, ker so bili že od začetka jasno določeni v pogodbi. Dodatna korist podrobnejše analize stroškov v fazi zasnove bi bila, da bi se tovrstne napake odkrile. V tem primeru bi Komisija prihranila 166 000 EUR.

¹⁵ Člen 181.6 uredbe o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije, julij 2018.

Stroški upravljanja za ukrep 1 na območju Tihega oceana so vključevali nekatere dejavnosti krepitve zmogljivosti in usposabljanja. V operative dejavnosti za ukrep 2 so bili vključeni tudi nekateri vodstveni delavci (pristojni za raziskave in skupnost). Vendar Komisija ni mogla določiti, koliko časa so porabili v tej vlogi. Nasprotno pa so stroški dejavnosti predhodnega ukrepa 3 vključevali nekoliko upravljanja, vendar Komisija ni imela podrobnih informacij o tem, kdo je sodeloval pri dejavnostih in kdo jih je upravljal.

Pri zaključenih ukrepih so bili izložki na splošno doseženi, vendar izboljšave položaja upravičencev niso bile izmerjene

32 Rezultati spadajo v dve kategoriji:

- (1) izložki: proizvedeni ali doseženi z viri, dodeljenimi ukrepu, npr. število usposobljenih oseb, število gospodinjstev, ki uporabljajo nove tehnike kmetovanja, pripravljene publikacije, izvedene prilagoditvene dejavnosti;
- (2) izidi: izboljšanje položaja upravičencev, ki je posledica intervencije, kot so izboljšane politike na področju podnebnih sprememb, boljši dostop do varne vode, boljša zaščita obalnih območij, povečanje zavarovanih zemljišč, povečanje proizvodnje in prihodkov ter izboljšanje zdravja upravičencev.

33 14 ukrepov v vzorcu Sodišča je bilo tipično namenjenih krepitvi zmogljivosti in izvajanju konkretnih prilagoditvenih dejavnosti (upravljanje obalnih območij, vodna varnost, zdravstveno varstvo in trajnostno kmetijstvo), ki so bili povečini pilotni projekti. Osem ukrepov¹⁶ je bilo osredotočeno predvsem na prilagajanje, štiri ukrepe¹⁷ so v enakem deležu sestavljale prilagoditvene dejavnosti in krepitev zmogljivosti, dva ukrepa pa sta bila sestavljena pretežno iz dejavnosti krepitve zmogljivosti¹⁸.

34 V vzorcu Sodišča je bilo sedem zaključenih ukrepov¹⁹, od katerih jih je pet²⁰ na splošno prineslo pričakovane izložke, kot so razvoj nacionalnih strategij na področju podnebnih sprememb ali pomoč skupnosti za izvajanje inovativnih prilagoditvenih ukrepov. Pri ukrepu 11 v Etiopiji in ukrepu 3 na območju Tihega oceana dejavnosti niso

¹⁶ Ukrepi 1, 6, 7, 8, 9, 11, 13, 14.

¹⁷ Ukrepi 3, 4, 5, 12.

¹⁸ Ukrepa 2 in 10.

¹⁹ Ukrepi 3, 4, 8, 9, 11, 12, 13.

²⁰ Ukrepi 4, 8, 9, 12, 13.

bile izvedene, kot je bilo načrtovano. Pri ukrepu 11 so bile dejavnosti krepitve zmogljivosti odpovedane, za preostanek pa sporočenih izločkov (fizičnih dosežkov) ni bilo mogoče povezati s specifičnimi lokacijami v 34 *woredas* (okrožjih). V ukrepu 3 ni bilo mogoče zgraditi načrtovane državne cisterne za vodo v Nauruju.

35 To, da je pobuda trajala 15 let, je bila priložnost za merjenje izidov (tj. izboljšanje položaja upravičencev). Izvajalski partnerji so Sodišču povedali, da bi se z osredotočenostjo na izide spodbudilo prevzemanje odgovornosti in pripomoglo k doseganju želenih dolgoročnih sprememb. Treba je bilo tudi nadalje spremljati izide, da bi se opredelili ukrepi, s katerimi so se dosegle trajne koristi, da bi se vplivalo na prihodnjo politiko in bi se izbrali najprimernejši ukrepi za povečanje obsega.

36 Vendar je Sodišče ugotovilo, da Komisija ni vzpostavila potrebnega sistema kazalnikov ter izhodiščnih in ciljnih vrednosti za merjenje izidov večine dejavnosti (glej [okvir 5](#)).

Okvir 5

Slabosti pri nadaljnjem spremljanju dolgoročnejših izidov

V ukrepu 10, katerega cilj je bil vključiti podnebno ozaveščeno načrtovanje v program varnostne mreže Etiopije za proizvodnjo, sprva niso bile določene niti izhodiščne niti ciljne vrednosti za oceno dolgoročnih izidov.

V ukrepu 12 so bili pripravljeni številni izdelki znanja (informativni dokumenti, poročila o politiki, tehnični dokumenti in poročila), ki so na voljo na spletišču programa ClimDev-Africa. Vendar se na spletišču ni spremljalo, koliko ogledov so imeli ti izdelki znanja.

V skladu s priporočilom iz poročila Komisije o spremljanju za leto 2015 so bili z ukrepom 4 uvedeni kazalniki za dolgoročneje izide. V enem od ciljnih kazalnikov na območju Tihega oceana je bilo predvideno, da sta dve tretjini študentov v 12 mesecih po zaključku usposabljanja še naprej dejavno udeleženi v znanstveni panogi, povezani s podnebnimi spremembami. Komisija je navedla mnoge primere študentov, ki so še naprej delali v ministrstvih za podnebne spremembe, meteoroloških službah, nacionalnih uradih za obvladovanje nesreč in pogajanjih o podnebnih spremembah. V okviru ukrepa je bila izvedena temeljitejša preučitev, v kateri se je spremljalo 72 % študentov, končno poročilo pa je vsebovalo informacije o njihovem sektorju dejavnosti (npr. nadaljnji študij, vlada, regionalne organizacije, mednarodne agencije, zasebni sektor). Vendar se v temeljitejši preučitvi ni pokazalo, ali so še vedno sodelovali v znanstveni panogi, povezani s podnebnimi spremembami.

37 Izvajalski partnerji na območju Tihega oceana so predlagali, da bi se kazalniki izidov lahko merili z ukrepom za spremljanje ali zadržanjem dela sredstev ukrepa. Vendar je Sodišče ugotovilo, da v pobudi niso bili spremljani kazalniki izidov iz prejšnjih ukrepov.

Namen pobude je bil prizadevati si za trajnostnost ukrepov prek sinergij, vendar se ni posvetilo dovolj pozornosti izhodnim strategijam

38 V študiji učinka in trajnostnosti je bil poudarjen pomen povezav z drugimi ukrepi za spodbujanje trajnostnosti. Med anketiranci v anketi Sodišča jih je 80 % menilo, da so bile pri ukrepih pobude dosežene sinergije z drugimi ukrepi na področju podnebnih sprememb. Tudi Sodišče je pri preučitvi ukrepov odkrilo mnogo sinergij. Vendar v treh primerih²¹ ni bilo usklajevanja in interakcije s podobnimi ukrepi. V odgovorih delegacij EU na več vprašanj v anketi Sodišča se je pokazalo tudi, da je bila trajnostnost rezultatov ukrepov v nekaterih primerih težavna:

- (a) 28 % anketirancev je menilo, da v ukrepih ni bilo dovolj poudarka na trajnostnosti;
- (b) 34 % jih je menilo, da vključevanje podnebnih sprememb v sektorske politike ni privedlo do proračunov, aktov in predpisov;
- (c) 52 % anketirancev v anketi Sodišča je menilo, da je bila fluktuacija zaposlenih velika (glej odstavek 22).

39 V poročilu o učinku in trajnostnosti za leto 2021 je bilo ugotovljeno, da v ukrepih na splošno ni bilo posvečeno veliko pozornosti oblikovanju izhodnih strategij, s katerimi bi se zagotovilo nadaljnje izvajanje dejavnosti po koncu financiranja (glej [okvir 6](#)).

²¹ Ukrepi 3, 8 in 12.

Okvir 6

V ukrepih ni bilo namenjene dovolj pozornosti izhodnim strategijam

V poročilu o učinku in trajnostnosti za leto 2021 je bilo ugotovljeno, da v ukrepih niso bile zadostno izvajane naslednje naloge, s katerimi bi se dejavnosti po koncu financiranja nadaljevale:

- izvedba analize vrzeli v trajnostnosti, pri čemer bi bilo treba upoštevati tehnične, finančne, institucionalne, okoljske in socialne vidike,
- oblikovanje memorandumov o soglasju z deležniki, v katerih so opredeljene njihove vloge in odgovornosti po koncu ukrepa,
- postopno zmanjševanje neposredne podpore za dejavnosti v poznejših fazah ukrepa, kar bi omogočilo nadomestitev z drugimi ukrepi,
- povezava dejavnosti z večjimi programi, pri katerih je mogoče računati na nadaljnjo podporo države, zasebnega sektorja ali drugih donatorjev,
- opredelitev ključnih vrzeli v zmogljivostih ključnih partnerjev in osredotočenje na njihovo odpravljanje,
- razvoj komunikacijskega gradiva za dokumentiranje pridobljenih izkušenj, da bi se spodbujala ponovitev najboljših praks iz ukrepa.

Vseh devet držav, podprtih z ukrepom 3 na območju Tihega oceana, je imelo težave pri ohranjanju tehničnih in finančnih virov, potrebnih za dolgoročno ohranjanje rezultatov. V Palauu je bilo malo posnemanja tehnologij za zbiranje deževnice zaradi visokih stroškov vzpostavitve (glej odstavek [26](#)).

40 V vzorcu Sodišča je bilo sedem zaključenih ukrepov. Pet od njih²² je prejelo dodatna sredstva EU bodisi iz pobude bodisi iz drugih programov EU, da bi lahko bili trajnostni. Vendar pri ostalih dveh zaključenih ukrepih²³ ni bilo dovolj virov za nadaljevanje dejavnosti po koncu financiranja. Obeti za trajnostnost ukrepa 11 v Etiopiji so bili zaradi pomanjkljivega vzdrževanja orodij in opreme še posebej slabi (glej [okvir 7](#)).

²² Ukrepi 3, 4, 8, 9 in 12.

²³ Ukrepa 11 in 13.

Okvir 7

Trajnostnost v Etiopiji je bila ovirana zaradi pomanjkljivega vzdrževanja

Pri oceni ukrepa 11 v Etiopiji je bilo ugotovljeno, da se uspešne pilotne dejavnosti po zaključku ukrepa niso nadaljevale zaradi pomanjkljivega vzdrževanja orodij in opreme:

- mnoge od ročnih vodnih črpalk so bile poškodovane, zato jih kmetje niso mogli uporabljati,
- večina postavljenih vodnjakov se je zrušila,
- gojilnica sadik je propadla zaradi pomanjkanja semen,
- kmetje zaradi pomanjkanja krme niso mogli uspešno izvajati hlevske reje,
- sistem za kapljično namakanje ni bil uspešen zaradi časa in truda, ki sta bila potrebna za prenos vode v dvignjene rezervoarje.

Ukrep 10 v Etiopiji, ki je sledil, je vseboval predvsem krepitev zmogljivosti in v njem se te dejavnosti niso nadaljevale.

V pobudi ni bilo dokazano, da se je z njo povečala odpornost držav na učinke podnebnih sprememb

41 Vplivi so dolgoročnejsše socialno-ekonomske posledice, ki jih je mogoče opaziti v določenem času po zaključku pobude. Pričakovani dolgoročnejsi učinek globalnega zavezništva o podnebnih spremembah je bila večja odpornost držav na učinke podnebnih sprememb. Vendar ni bil vzpostavljen zanesljiv sistem spremljanja in vrednotenja, ki je potreben za merjenje rezultatov in vplivov pobude, kot je bilo predlagano v globalnem vrednotenju²⁴ in konceptualnem dokumentu leta 2015 (glej odstavke **35**, **36**, **37** in **okvir 5**). Ni bilo okvira za ocenjevanje s skupnimi kazalniki, o katerih bi bilo mogoče poročati pri vseh ukrepih. Zato Komisija ni mogla združiti rezultatov vseh ukrepov, da bi lahko spremljala splošno uspešnost pobude, in ji ni

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

mogoče pripisati odgovornosti za njene dosežke. Namesto tega je bil učinek podpore izražen tako, da ni bil izmerljiv. Na primer:

- (a) Z varšavskim sklepom o izgubi in škodi²⁵, sprejetim na konferenci pogodbenic COP 19 leta 2013, je bil vzpostavljen Varšavski mednarodni mehanizem za izgubo in škodo, ki se nanaša na škodo, ki so jo povzročile podnebne spremembe. Publikacija iz leta 2014 z naslovom Izguba in škoda v Afriki, ki je bila pripravljena v okviru ukrepa 12 (ClimDev), je vsebovala oceno, ki jo je treba upoštevati pri določanju postopkov za izvajanje tega mehanizma. Vendar obseg njegovega prispevka ni bil izmerljiv.
- (b) V članku o globalnem zavezništvu o podnebnih spremembah iz leta 2019 je opisano, kako je to prispevalo k oblikovanju progresivne koalicije med EU in državami upravičenkami, kar je omogočilo Pariški sporazum²⁶. Vendar prispevka pobude k Pariškemu sporazumu ni bilo mogoče izmeriti.

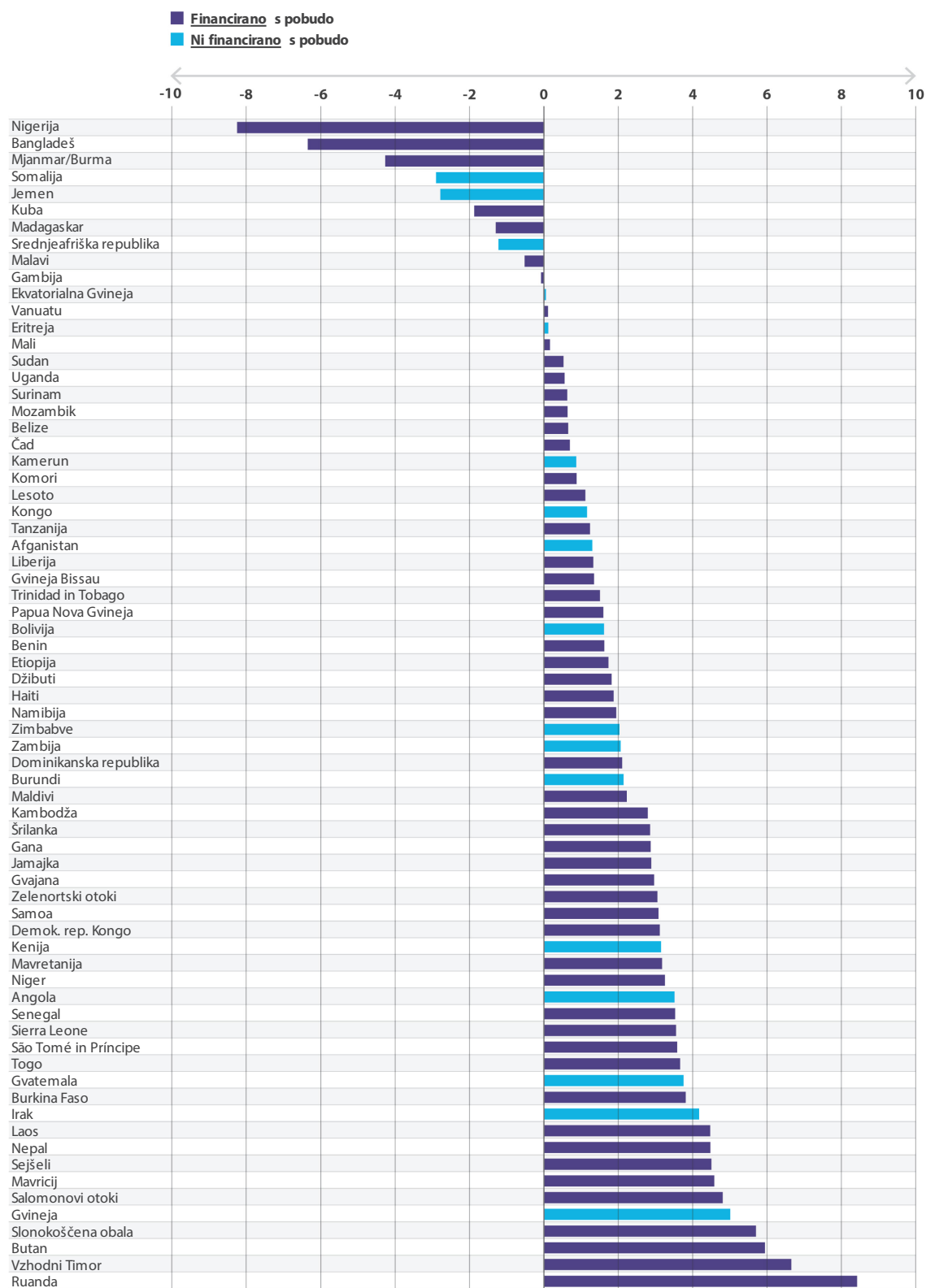
42 Eden od poskusov merjenja učinka je bil vključen v ukrep 5 na območju Tihega oceana, v katerem je bila za sodelujoče države kot kazalnik vključena sprememba indeksa za države²⁷ svetovne pobude Univerze Notre Dame za prilagajanje (ND-GAIN). Ta indeks kaže odpornost države na vplive podnebnih sprememb. V njem se uporablja 45 kazalnikov, s katerimi se merita ranljivost države za podnebne motnje in njena pripravljenost za naložbe v prilagoditvene ukrepe. Sodišče se je oprlo na poskus Komisije, da bi vpliv izmerila, in je analiziralo spremembe ocen indeksa ND-GAIN v obdobju pobude od leta 2007 do danes. Ugotovilo je, da se je ocena indeksa ND-GAIN za večino držav, ki so prejele sredstva iz pobude, izboljšala (glej [sliko 8](#)), v večini primerov za manj kot štiri točke na lestvici indeksa ND-GAIN.

²⁵ Spletna stran [UN Framework Convention on Climate Change \(UNFCCC\) loss and damage](#).

²⁶ Walter Kennes, 2019: [The origins of the GCCA: remembering how the alliance was born](#).

²⁷ Svetovni indeks Univerze Notre Dame za prilagajanje.

Slika 8 – Spremembe indeksov ND-GAIN za države v obdobju 2007–2019



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov pobude svetovnega indeksa Univerze Notre Dame za prilagajanje

43 Podpora te pobude je le eden od dejavnikov, ki lahko vplivajo na indeks ND-GAIN o ranljivosti držav za podnebne spremembe. Vpliva pobude ni mogoče ločiti od vpliva držav, drugih donatorjev in zunanjih dogodkov. Vpliv lahko imajo tudi druga finančna sredstva EU, zlasti ker so ukrepi, povezani s podnebjem, v večletnih okvirnih programih zdaj pomembnejši. Evropski razvojni sklad in instrument za razvojno sodelovanje sta na primer prispevala k ukrepom 9, 10, 11 in 12, ki so se prav tako financirali s pobudo globalnega zavezništva o podnebnih spremembah.

44 Še en znak, da izboljšanja indeksa ND-GAIN ni mogoče pripisati pobudi, je, da je prišlo do podobnega izboljšanja za večino ranljivih držav, ki niso prejele finančnih sredstev. Podobno so vse tri države, v katerih se je indeks ND-GAIN najbolj poslabšal (Nigerija, Bangladeš in Mjanmar/Burma), prejele sredstva pobude.

Komisija ni v največji možni meri povečala dodane vrednosti pobude

45 Ta del poročila vsebuje oceno, ali je Komisija:

- (a) obe fazi globalnega zavezništva o podnebnih spremembah osredotočila na revne države v razvoju, ki so najranljivejše za podnebne spremembe, zlasti najmanj razvite države in male otoške države v razvoju;
- (b) privabila dodatno financiranje iz držav članic EU, zasebnega sektorja in drugih inovativnih mehanizmov financiranja, kot je bilo predvideno, da bi se čim bolj povečal vpliv pobude;
- (c) spodbujala splošno ozaveščenost o pobudi;
- (d) imela zanesljiv globalni nadzor nad stroški in dejavnostmi pobude ter dosegla sinergije med globalnimi komponentami in komponentami znotraj držav AKP;
- (e) določila izhodno strategijo, da bi zagotovila prenos izkušenj, pridobljenih s pobudo, v novi večletni finančni okvir in njihovo upoštevanje pri zasnovi dejavnosti za boj proti podnebnim spremembam v državah v razvoju.

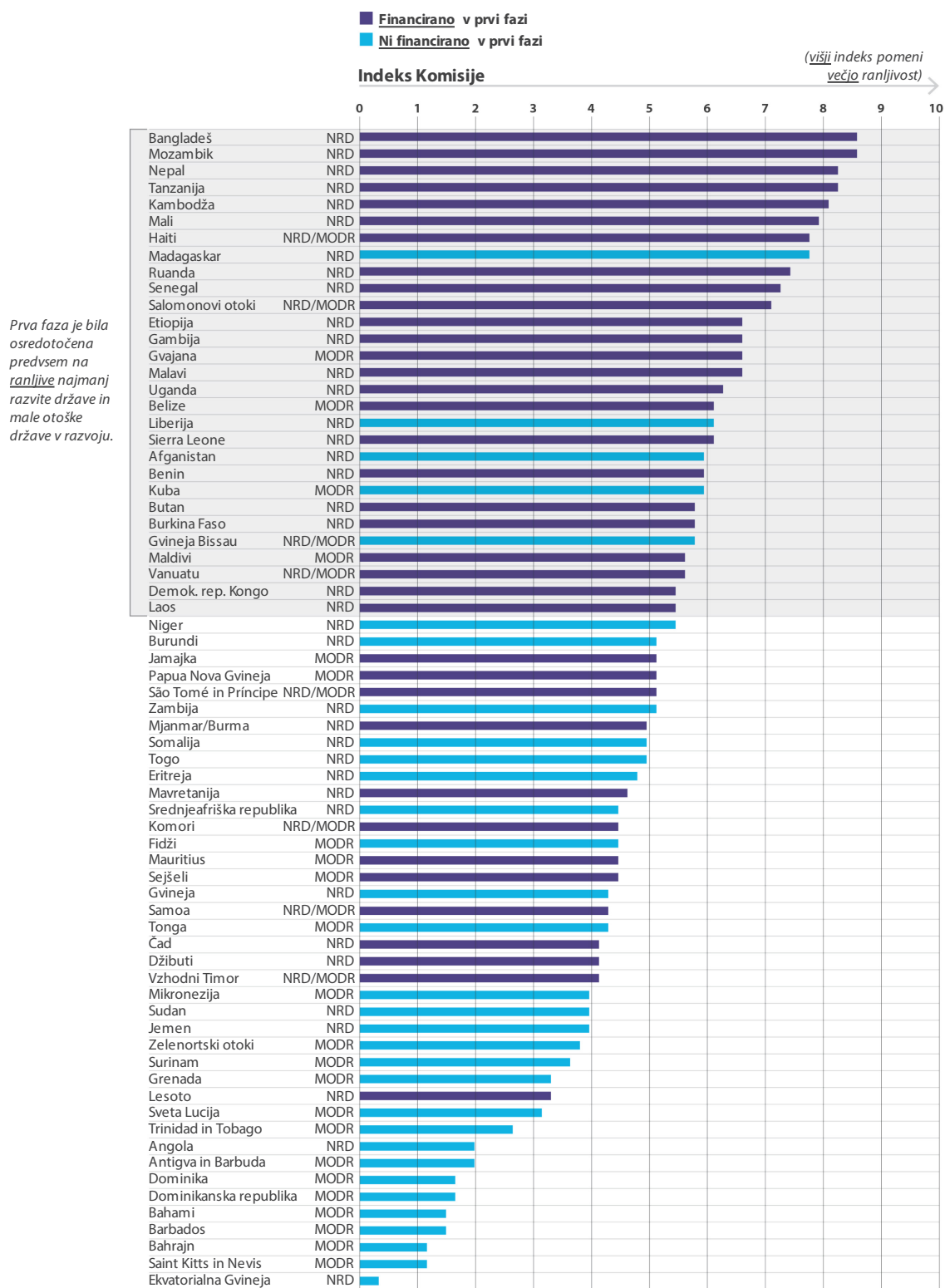
Osredotočenost na najranljivejše države je bila v drugi fazi manjša

46 Cilj pobude je bil pomagati revnim državam v razvoju, ki so najbolj ranljive za podnebne spremembe, zlasti najmanj razvitim državam in malim otoškim državam v razvoju, da bi povečale svoje zmogljivosti za prilagajanje na učinke podnebnih sprememb²⁸. V prvi fazi je Komisija razvila lastni indeks ranljivosti za podnebne spremembe, da bi izbrala države, ki bi bile najbolj upravičene do podpore. V tej fazi je bila zagotovljena podpora najranljivejšimi najmanj razvitim državam in malim otoškim državam v razvoju, pri čemer jih je sredstva prejelo 24 od 29 (glej [sliko 9](#))²⁹.

²⁸ Sporočilo Komisije COM(2007) 540 konč.

²⁹ Walter Kennes, 2019.

Slika 9 – Prva faza je bila osredotočena predvsem na ranljive najmanj razvite države in male otoške države v razvoju



Opomba: NRD = najmanj razvite države; MODR = male otoške države v razvoju.

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi indeksa Komisije za leto 2010

47 Indeks Komisije je temeljil na treh dejavnikih: bruto nacionalnem dohodku (BND) na prebivalca, ranljivosti, povezani s podnebnimi spremembami, in zavezanosti dialogu o politiki na področju podnebnih sprememb. Vendar se pri njem ni upoštevalo drugo financiranje, ki je bilo namenjeno pomoči državam članicam za boj proti podnebnim spremembam. Komisija zato ni vedela, ali je podpirala države, ki so že prejele znatna finančna sredstva, ki naj bi jim pomagala pri prilagajanju na vplive podnebnih sprememb, prek večletnih okvirnih programov (glej odstavek **04**) ali od drugih donatorjev.

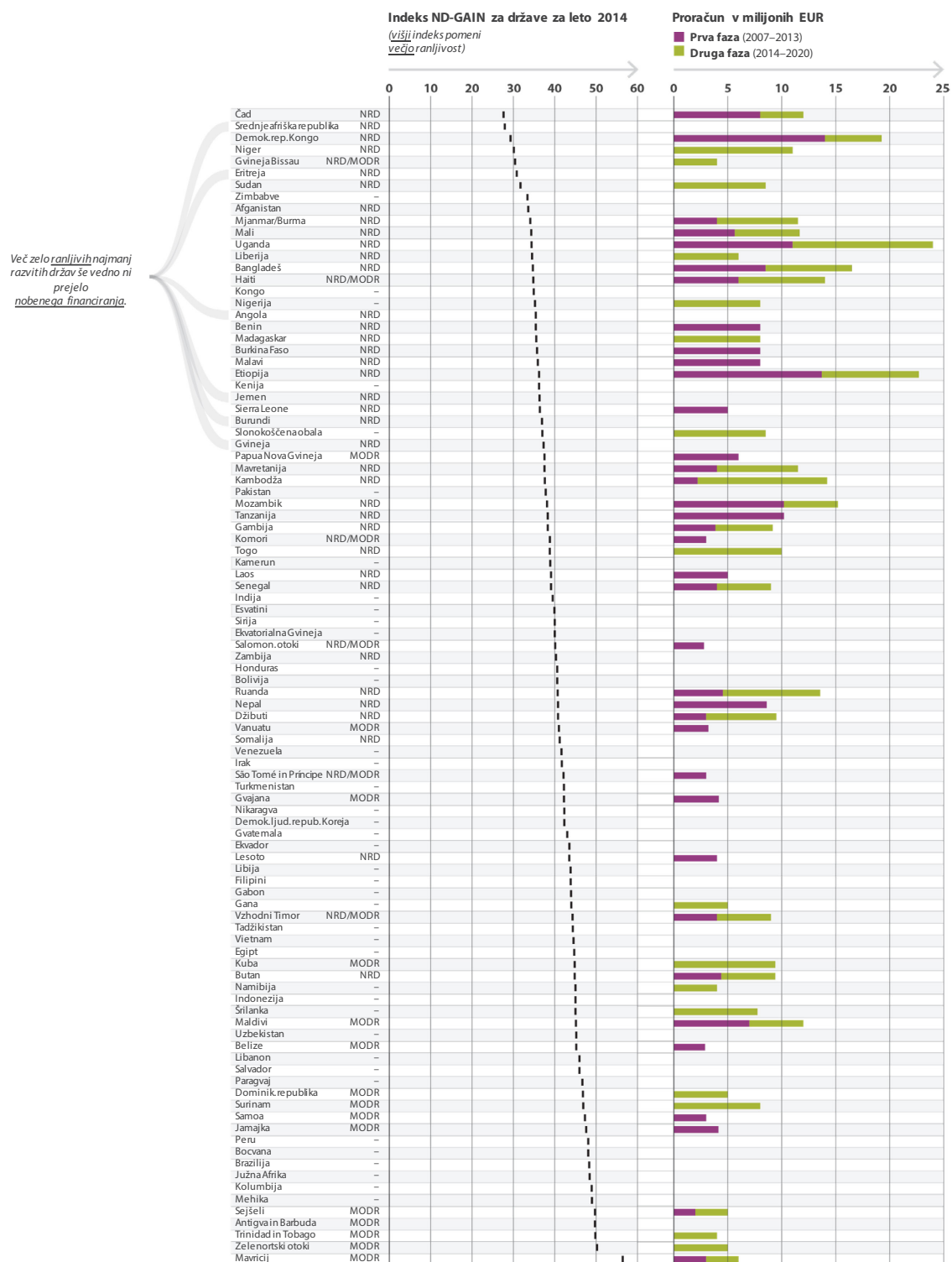
48 V drugi fazi se je na sedežu Komisije prenehal posodabljeni njen indeks ranljivosti, ki ga Komisija ni več uporabljala za izbiro držav za financiranje. Namesto tega se je sklicevala na indeks ND-GAIN za oceno ranljivosti držav za podnebne spremembe, vendar ga ni uporabila kot izbirno orodje.

49 Komisija je v drugi fazi v odziv na prošnje delegacij EU dodelila sredstva, katerih vloge so potrdile vlade držav gostiteljic. Vendar ta pristop, ki je temeljil na povpraševanju, ni bil uspešno usmerjen v ranljive države, ki v prvi fazi niso prejele finančnih sredstev, zlasti:

- (a) so nekatere manj ranljive države v drugi fazi prejele dodatna sredstva, čeprav so že prejele sredstva v prvi fazi (glej [sliko 10](#)). Te države so bile večinoma male otoške države v razvoju, npr. Mavricij (prejemnica financiranja z najvišjim indeksom ND-GAIN, precej manj ranljiva kot druge prejemnice), Maldivi, Sejšeli in Vzhodni Timor, pa tudi Butan, manj ranljiva država, ki se leta 2023 postopoma umika iz skupine najmanj razvitih držav;
- (b) nekatere države, ki niso bile najmanj razvite niti male otoške države v razvoju, so prav tako prejele sredstva v drugi fazi. To so bile Slonokoščena obala, Namibija, Nigerija in Šrilanka. Poleg tega sta dva obsežna večdržavna programa v drugi fazi zagotovila financiranje tudi za nekatere države, ki niso bile najmanj razvite niti male otoške države v razvoju (npr. Brazilija, gospodarstvo z višjim srednjim dohodkom);
- (c) več najmanj razvitih držav, ki so bile zelo ranljive za vplive podnebnih sprememb, vendar v prvi fazi niso prejele podpore, tudi v drugi fazi ni prejelo specifičnih sredstev. Med njimi so Afganistan, Angola, Burundi, Srednjeafriška republika, Eritreja, Gvineja in Jemen (glej [sliko 10](#)). Kljub nestabilnim političnim razmeram v nekaterih od teh držav pa so slednje imele koristi od druge dvostranske podpore EU prek večletnih okvirnih programov (glej odstavek **04**);

- (d) glede na indeks Komisije in indeks ND-GAIN so male otoške države na splošno manj ranljive za vplive podnebnih sprememb kot najmanj razvite države. Glede na eksistencialno grožnjo, ki jo pomeni dvigovanje morske gladine, se to morda zdi nelogično. Vendar je dvig morske gladine odtehtal 10 % končne ocene države glede na indeks Komisije in 4 % glede na indeks ND-GAIN. Pri oceni ranljivosti držav za podnebne spremembe so bili upoštevani številni drugi dejavniki, kot so poplave, suše, nevihte in odvisnost od kmetijstva, ki so jim bile najmanj razvite države še posebej izpostavljene. V prvi in drugi fazi so male otoške države v razvoju pomenile eno tretjino financiranih držav, čeprav so bile po uvrstitvi glede na indekse precej manj ranljive kot najmanj razvite države. Poleg tega so male otoške države v razvoju v Tihem oceanu prejele 16-krat več sredstev na osebo kot najmanj razvite afriške države. Komisija je menila, da je razmeroma močan poudarek na malih otoških državah v razvoju in visokem financiranju na prebivalca zanje ustrezen zaradi njihove majhnosti in izoliranosti.

Slika 10 – V drugi fazi več zelo ranljivih najmanj razvitih držav še vedno ni prejelo finančnih sredstev



Opomba: NRD = najmanj razvite države; MODR = male otoške države v razvoju. Države so razvrščene po ranljivosti glede na indeks ND-GAIN za države.

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Komisije

S pobudo se niso pritegnila tolikšna dodatna sredstva, kot se je pričakovalo

50 Komisija, Evropski parlament in Svet so vsi priznali, da bo uspeh pobude odvisen od mobilizacije znatnih sredstev (glej [okvir 8](#)).

Okvir 8

Mobilizacija znatnih sredstev, opredeljena kot ključni dejavnik uspeha

Komisija je v svojem sporočilu iz leta 2007 pozvala k močni zavezanosti EU globalnemu zavezništvu o podnebnih spremembah. Evropski parlament je ocenil, da bosta do leta 2010 za pobudo potrebni vsaj 2 milijardi EUR letno, do leta 2020 pa 5–10 milijard EUR letno³⁰.

Svet je sicer podprl oblikovanje pobude in ugotovil, da bo mobilizacija znatnih sredstev ključni dejavnik uspeha, vendar je od Komisije pričakoval, da bo našla inovativne načine financiranja. Komisija pa se je pri zagotavljanju več podpore zanašala na države članice. V posebnem poročilu Sodišča 17/2013 je bilo ugotovljeno, da države članice pobude niso dovolj podprle, zato so dosežki zaostali za začetnimi ambicijami. Z globalnim vrednotenjem pobude iz leta 2015 je bilo potrjeno, da je bilo povečanje prispevkov držav članic izziv.

51 Kljub številnim poskusom Komisije, da bi spodbudila večjo udeležbo, ji ni uspelo povečati obsega podpore EU tej pobudi. Na koncu je mobilizirala 728,8 milijona EUR v celotnem 14-letnem obdobju od leta 2007 do leta 2020, čeprav je bila druga faza vodilna pobuda EU. Skupno financiranje je tako ostalo precej pod pričakovanji Komisije. Medtem ko so nekatere države članice EU (Estonija, Irska, Ciper in Švedska) v prvi fazi k pobudi prispevale omejene dodatne prispevke v višini 28,8 milijona EUR³¹, v drugi fazi ni bilo dvostranskih prispevkov.

52 Namen pobude je bil poleg povečanja prispevkov držav članic EU tudi spodbujati inovativne načine financiranja in privabiti veliko širši krog deležnikov, nedržavnih akterjev in zasebnega sektorja v partnerskih državah. Parlament je tudi pozval k uvedbi

³⁰ Anders Wijkman, poročevalec EP: [Poročilo o oblikovanju globalnega zavezništva o podnebnih spremembah med Evropsko unijo in na podnebne spremembe najobčutljivejšimi revnimi državami v razvoju](#), 23. 9. 2008.

³¹ Estonija (0,8 milijona EUR), Irska (23 milijonov EUR), Ciper (0,6 milijona EUR) in Švedska (4,4 milijona EUR).

zelenih davkov, ustanovitvi javno-zasebnih partnerstev in uvedbi drugih inovativnih mehanizmov financiranja. Komisija je predvidela ustanovitev skrbniških in zbirnih skladov³², da bi združila financiranje iz različnih virov (države, donatorji, zasebni sektor itd.). Vendar se to ni uresničilo. V oceni pobude iz leta 2015 je bilo ugotovljeno, da je udeležba zasebnega sektorja ostala razmeroma majhna.

53 Na splošno Komisija zaradi ravni financiranja, ki je bila na voljo za pobudo, ni mogla uresničiti svoje prvotne ambicije o vzpostaviti svetovnega zavezništva in obseg tega, kar bi lahko uresničila v boju proti podnebnim spremembam v državah v razvoju, je bil omejen. V članku o globalnem zavezništvu o podnebnih spremembah iz leta 2019 je opisano, da je po začetku izvajanja globalnega zavezništva o podnebnih spremembah septembra 2007 precej hitro postalo jasno, da dodatni viri, ki bi jih lahko mobilizirala Evropska komisija, ne bi zadostovali, da bi lahko močno vplivali na položaj nekaj več kot 70 najmanj razvitih držav/malih otoških držav v razvoju v pogajanjih o podnebj³³.

V pobudo so bile zajete številne države, vendar sta bili ozaveščenost in prepoznavnost še vedno omejeni

54 Delegacije EU so bile na splošno seznanjene s pobudo ter so redno prejemale informativno gradivo in glasila instrumenta za globalno podporo. Vendar je bilo v anketi Sodišča ugotovljeno, da mnoge delegacije EU (46 %) menijo, da pobuda v državah v razvoju ni dobro poznana. Poleg tega je 77 % anketirancev menilo, da je pomanjkanje ozaveščenosti o razpoložljivih sredstvih eden od razlogov, zaradi katerega nekatere ranljive države ne zaprosijo za finančno podporo.

55 Stalna predstavništva držav članic EU so bila slabo seznanjena s pobudo. K temu je prispevalo to, da Komisija za Svet ni pripravila letnih poročil, v katerih bi povzela glavne dosežke pobude, kot so bili prvotno načrtovani v izvedbenem okviru³⁴.

³² Delovni dokument služb Komisije *Implementation Framework of the Global Climate Change Alliance*, SEC(2008) 2319.

³³ Walter Kennes, 2019.

³⁴ Delovni dokument služb Komisije SEC(2008) 2319.

56 Drugi razlogi, zakaj je ozaveščenost o pobudi kljub ukrepom financiranja v več kot 80 državah ostala majhna, so bili:

- (a) komunikacijske dejavnosti v nekaterih državah (ukrepa 11 v Etiopiji in 13 v Nigru) so omogočile prepoznavnost EU, ne pa tudi prepoznavnosti pobude;
- (b) obstajalo je veliko različnih virov informacij, vključno z več spletnimi stranmi³⁵, zaradi česar so bile informacije o pobudi razpršene prek več komunikacijskih kanalov;
- (c) zaradi hkratnega izvajanja prek komponente globalno (ki se je financirala iz instrumenta za razvojno sodelovanje) in komponente znotraj držav AKP (ki se je financirala iz ERS) sta bili zabrisani podoba in prepoznavnost pobude in mogoče je bila povzročena zmeda, zlasti za zunanje deležnike.

Zaradi kompleksne strukture pobude in ker njen obseg ni bil jasno opredeljen, je bila dodana vrednost manjša

57 Pobuda ni bila niti povezana z določenim načinom pomoči niti se z njo ni podpiral specifični sektor/ukrep, ki se ni že podpiral z drugimi finančnimi sredstvi (EU in drugimi).

58 Komisija je v svojem sporočilu iz leta 2007 in z njim povezanem delovnem dokumentu služb Komisije iz leta 2008 predstavila svojo vizijo pobude. Nanjo je gledala kot na dopolnilo številnih že obstoječih skladov in pobud na področju podnebnih sprememb, zlasti Sklada za najmanj razvite države, Posebnega sklada za podnebne spremembe, Prilagoditvenega sklada in Globalnega sklada za okolje. Namen Komisije je bil zagotoviti večino financiranja pobude neposredno vladam prek splošne ali sektorske proračunske podpore in se ne opirati na projektni pristop, ki bi deloval prek izvajalskih agencij OZN, kot je veljalo za druge sklade.

59 Vendar je pobuda večinoma temeljila na projektih, tako kot v primeru obstoječih skladov, veliko pomoči pa je bilo dodeljene tudi prek organizacij OZN ali razvojnih agencij držav članic EU (glej [sliko 5](#) in odstavek [12](#)). Zato ni bilo jasne razlike med to pobudo in številnimi namenskimi skladi, ki se že uporabljajo v boju proti podnebnim spremembam v državah v razvoju.

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

60 Komisija ni imela zanesljivega pregleda nad stroški in dejavnostmi pobude, s katerim bi se olajšalo strateško načrtovanje virov. Financiranih ukrepov ni bilo mogoče razlikovati od drugih ukrepov EU za boj proti podnebnim spremembam v državah v razvoju. V nekaterih primerih so bila sredstva uporabljena kot dopolnitev ukrepov, ki so se že financirali iz drugih programov EU. Zato se porajajo pomisleki o dodani vrednosti ločene pobude z lastno upravljavsko strukturo za financiranje istih ukrepov. Glede na to, da so bili vsi ukrepi podprti z istimi sredstvi (instrument za razvojno sodelovanje in Evropski razvojni sklad), ni bilo jasno, zakaj je bila sprejeta odločitev, da se v nekaterih primerih doda oznaka globalnega zavezništva o podnebnih spremembah, v drugih pa ne.

61 Poleg tega, da obseg pobude ni bil jasno opredeljen, je bila pobuda zaradi razdelitve na dve komponenti in dva podporna instrumenta po nepotrebnem kompleksna (glej odstavka **06** in **07** ter **tabelo 2**). Ni le primanjkovalo sinergij, temveč je bil obstoj ločenih ukrepov (na primer ukrepov 3 in 4 v Tihem oceanu) manj smiseln z vidika učinkovitosti. Združitev ukrepov bi omogočila ekonomijo obsega, (kar velja tudi za ukrepa 1 in 5 v Tihem oceanu), in to bi pripomoglo k zmanjšanju visokih stroškov upravljanja (glej odstavek **30**). Zaradi kompleksnosti strukture pobuda ni mogla biti povezana celota.

Tabela 2 – Struktura pobude

Globalna komponenta	Komponenta znotraj držav AKP	
več kot 85 držav	Regionalne organizacije	
več kot 80 ukrepov	več kot 20 ukrepov	
Instrument za razvojno sodelovanje	Evropski razvojni sklad	
Tehnična pomoč, podporni instrument (<i>Ad hoc</i> podpora institucijam, ki delajo v državah upravičenkah, usposabljanje in krepitev zmogljivosti itd.)	Tehnična pomoč sekretariatu Organizacije afriških, karibskih in pacifiških držav	Tehnična pomoč, instrument za podporo podnebnim ukrepom
Spletišča: Globalni instrument Skupnost globalnega zavezništva o podnebnih spremembah Kanal You Tube globalnega zavezništva o podnebnih spremembah	Spletišče: Instrument za program znotraj držav AKP Twitter znotraj držav AKP	
Glasila: <i>Fridays for Climate, Flashnews</i>	Uradno glasilo <i>Intra-ACP GCCA+</i>	
Platforma za izmenjavo znanja za institucionalne deležnike in upravičence	Platforma za upravljanje znanja	

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Komisije

62 Regionalne seje, ki so bile organizirane v okviru obeh podpornih instrumentov, so pripomogle k izmenjavi spoznanj in izkušenj med ukrepi. Podporna instrumenta sta prispevala k zasnovi ukrepov in zanju so bila razvita njima lastna spletna orodja za izmenjavo znanja. Vendar Sodišče ni našlo utemeljene obrazložitve za podvajanje struktur (z njihovimi spletišči itd.), kar je povzročalo tveganje prekrivanja in morebitne neučinkovitosti. Delavnica, ki je bila izvedena maja 2021 na regionalni ravni, je na primer vključevala le instrument za globalno podporo. To je bila zamujena priložnost, saj bi bile za delavnico lahko koristne izkušnje instrumenta za podporo znotraj držav AKP z regionalnimi organizacijami.

V pobudi so se proaktivno opredeljevale pridobljene izkušnje, vendar Komisija ni določila jasne izhodne strategije

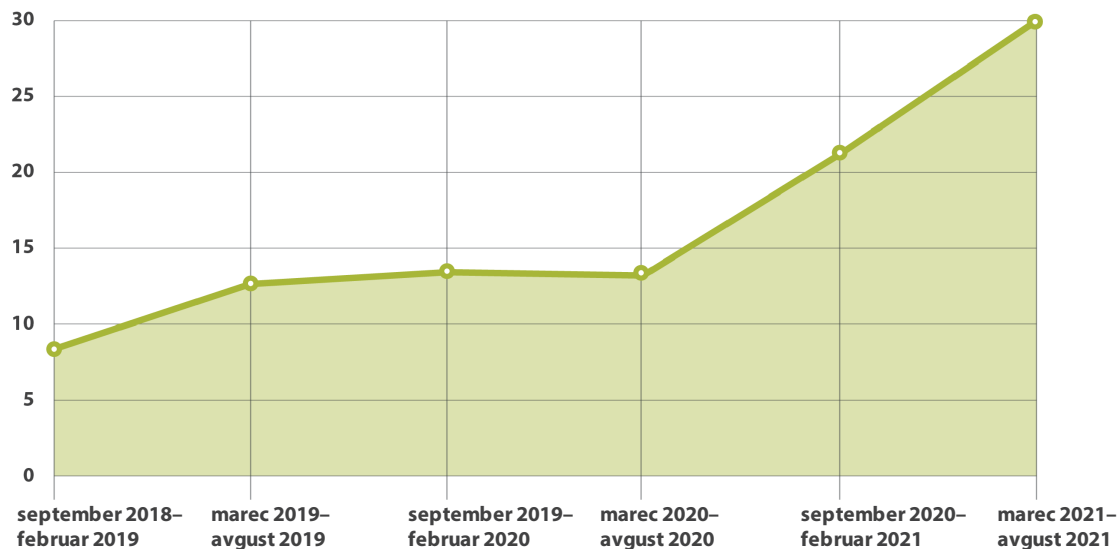
63 Iz ukrepov, financiranih v okviru pobude, je bilo pridobljenih veliko izkušenj, na primer da bi bilo treba:

- (a) oceniti povpraševanja oblikovalcev politik po informacijah o podnebjju, ki jih zagotavljajo ukrepi;
- (b) zagotoviti trajnostnost orodij skupnosti za načrtovanje ukrepov na področju podnebnih sprememb z njihovo vključitvijo v učne načrte šol in univerz;
- (c) vključiti dejavnosti, posebej zasnovane za ženske, mlade in starejše državljane;
- (d) okrepiti sodelovanje med resornimi ministrstvi in ministrstvom, pristojnim za finance, ter
- (e) nameniti več pozornosti nadgrajevanju dosežkov uspešnih ukrepov v prihodnosti.

64 Med anketiranci v anketi Sodišča jih je 76 % menilo, da so bile v pobudi opredeljene koristne izkušnje, s katerimi bi se lahko pripomoglo k izboljšanju podpore v večletnih okvirnih programih držav za obdobje 2021–2027. Komisija je leta 2021 mobilizirala instrument za globalno podporo za namene izmenjave izkušenj z delegacijami EU prek regionalnih delavnic in za vključitev pridobljenih izkušenj v vsebino večletnih okvirnih programov za obdobje 2021–2027. Komisija bo upoštevala tudi izkušnje iz študije učinka in trajnostnosti ter študije o izkušnjah pobude na področju spremljanja in vrednotenja prilagajanja. Na spletiščih pobude, platformah za sodelovanje in platformi skupnosti Cap4Dev so na voljo izkušnje o posameznih ukrepih. Znanje in izkušnje se izmenjujejo na spletišču instrumenta za globalno podporo, na katerem se je število uporabnikov v treh letih povečalo z 8000 na 30 000 (glej [sliko 11](#)).

Slika 11 – Ključni statistični podatki o uporabi spletišča instrumenta za globalno podporo

(v tisočih uporabnikov)



Vir: vmesno poročilo globalnega zavezništva o podnebnih spremembah+, marec–avgust 2021

65 Sodišče je ugotovilo, da Komisija ni pripravila jasne izhodne strategije za pobudo. V uredbi iz leta 2021 o instrumentu za sodelovanje ter razvojno in mednarodno sodelovanje (NDICI – Globalna Evropa) za obdobje 2021–2027 je določeno, kako se bodo s tematskimi proračunskimi vrsticami financirale globalne pobude. Navedeno je tudi, da se bodo posebni ukrepi za posamezne države ali regionalni ukrepi financirali iz sredstev za dvostransko sodelovanje. V tem kontekstu se je Komisija odločila, da pobude ne bo nadaljevala.

66 Trenutno so razpoložljive informacije o pobudi porazdeljene po različnih dokumentih. Komisija ni določila jasne izhodne strategije, v kateri bi bili združeni prihodnji koraki v zvezi s pobudo. Prav tako ni jasno, kaj se bo zgodilo z različnimi spletišči, pa tudi z vsemi tehničnimi dokumenti, referenčnimi dokumenti, gradivom za usposabljanje in delavnice, pripravljenimi v okviru instrumenta za globalno podporo in podporo znotraj držav AKP.

67 Komisija ni pojasnila, kako namerava po koncu pobude dati na voljo izdelke znanja in pridobljene izkušnje prenesti v instrument EU za globalno podporo za nacionalno določene prispevke, ki je začel delovati oktobra 2021. Prav tako ni jasno, kako se bodo s tem novim instrumentom podpirale dejavnosti v teku, ki naj bi se nadaljevale do leta 2025.

Zaključki in priporočila

68 Sodišče je prišlo do zaključka, da se v pobudi na splošno ni dokazal njen vpliv na odpornost držav na podnebne spremembe. Kar zadeva učinkovitost, so zaključeni ukrepi na splošno dosegli svoje izloške, vendar včasih z visokimi stroški.

69 V pobudi se ni merilo izboljšanje položaja upravičencev, niti ni bila dovolj osredotočena na potrebe najbolj prizadetih. Zaradi stroškov uporabe novih tehnologij so revna gospodinjstva težje izkoristila prednosti programa. Poleg tega je le malo ukrepov vključevalo dejavnosti, v katerih bi bile posebej obravnavane potrebe žensk.

70 Pobuda je bila osredotočena na krepitev institucionalnih zmogljivosti, vendar je bila trajnostnost zaradi velike fluktuacije zaposlenih omejena. Zato pričakovani razvoj od krepitev zmogljivosti in pilotnih dejavnosti k povečanju obsega prilagoditvenih ukrepov, v katere bi bilo zajeto več upravičencev, ni bil sistematičen (odstavki [20–26](#) in [32–44](#)).

Priporočilo 1 – Osredotočenost na tiste, ki so jih podnebne spremembe najbolj prizadele

Pri financiranju ukrepov v zvezi s podnebnimi spremembami v državah v razvoju naj Komisija:

- (a) izbere kazalnike, izhodišča in cilje za merjenje rezultatov dejavnosti;
- (b) ob upoštevanju razmer v vsaki državi določi ambiciozne cilje za delež žensk, ki bodo imele neposredne koristi od ukrepov, in se bolj osredotoči na najrevnejša gospodinjstva;
- (c) v primeru zaporednih ukrepov izboljša ravnovesje med krepitvijo zmogljivosti in drugimi dejavnostmi, da bi se povečal obseg konkretnih prilagoditvenih ukrepov, v katero bi bilo zajeto več ljudi, ki jih neposredno prizadenejo vplivi podnebnih sprememb.

Ciljni rok za izvedbo: ukrepi, ki se bodo financirali od januarja 2024 naprej.

71 Nobena od faz globalnega zavezništva o podnebnih spremembah ni privabila pričakovanega dodatnega financiranja držav članic in zasebnega sektorja. Kljub tej veliki vrzeli v financiranju Komisija v 15-letnem obdobju trajanja pobude ni revidirala

svojih prvotnih ambicioznih ciljev. Poleg tega so merila Komisije za dodeljevanje sredstev v drugi fazi privedla do tega, da je bila najranljivejšim državam dodeljena sorazmerno manjša podpora.

72 Komisija ni dovolj analizirala razumnosti stroškov, predvidenih v proračunu, za večino ukrepov v vzorcu. Analiza Sodišča je pokazala, da so se stroški upravljanja ukrepov med sabo zelo razlikovali in so bili zlasti visoki na območju Tihega oceana. Sodišče je ugotovilo, da bi Komisija s podrobnejšo analizo stroškov lahko prihranila.

73 Čeprav se je pobuda začela izvajati leta 2007 in se je z njo podprlo več kot 80 držav, je ozaveščenost o njej v državah v razvoju in državah članicah EU ostala majhna, deloma zato, ker financiranih ukrepov ni bilo mogoče razlikovati od drugih ukrepov EU, s katerimi so se obravnavale podnebne spremembe v državah v razvoju. Poleg tega je bila učinkovitost pobude slabša zaradi kompleksnosti njene organizacije, zlasti podvajanja podpornih zmogljivosti in tokov financiranja.

74 Globalno zavezništvo o podnebnih spremembah sicer ne bo imelo dodatnih faz, vendar so se z njim zagotovile koristne izkušnje za vse druge pobude za globalni razvoj, ki bi jih EU lahko izvajala v prihodnosti (odstavki [27–31](#) in [45–67](#)).

Priporočilo 2 – Vključitev pridobljenih izkušenj v prihodnje pobude za globalni razvoj

Komisija naj pri oblikovanju prihodnjih pobud za globalni razvoj upošteva izkušnje, pridobljene z globalnim zavezništvom o podnebnih spremembah, zlasti tako, da:

- (a) revidira cilje v primerih, v katerih je med izvajanjem očitno, da ni na voljo dovolj financiranja;
- (b) strateško dodeli sredstva, tako da uporabi objektivna merila, pri katerih upošteva tudi finančno podporo za isti sektor, ki so jo partnerske države prejele iz drugih virov;
- (c) sistematično analizira in dokumentira razumnost stroškov ukrepov, predvidenih v proračunu;
- (d) spodbuja splošno ozaveščenost o pobudi s komunikacijskimi dejavnostmi, namenjenimi državam upravičenkam in potencialnim donatorjem.

Ciljni rok za izvedbo: april 2024.

To poročilo je sprejel senat III, ki ga vodi članica Evropskega računskega sodišča Bettina Jakobsen, v Luxembourgju na zasedanju 10. januarja 2023.

Za Evropsko računsko sodišče

Tony Murphy
predsednik

Priloga

Pregled ukrepov v vzorcu

Št.	Država/ regija	Ime pogodbe	Komponenta financiranja	Pogodbeni znesek v EUR	Izplačani znesek v EUR (stanje aprila 2022)	Način izvajanja	Status	Spletišče	Ocena potreb	Analiza stroškov	Rezultati	Trajnostnost
1	Območje Tihega oceana	Povečanje prilagoditve za območje Tihega oceana: komponenta Pacifiška skupnost in sekretariat Pacifiškega regionalnega okoljskega programa	globalna	12 790 000	6 794 115	sporazum o financiranju	se izvaja	https://gccasupa.org/	nekaj slabosti	nezadovoljivo	nekaj slabosti	ni relevantno
2	Območje Tihega oceana	Povečanje prilagoditve za območje Tihega oceana: komponenta Univerza Južnega Pacifika	globalna	2 100 000	1 548 306	nepovratna sredstva za ukrepe	se izvaja	https://gccasupa.org/	nekaj slabosti	nezadovoljivo	nekaj slabosti	ni relevantno
3	Območje Tihega oceana	Povečanje odpornosti malih otoških držav v Tihem oceanu na podnebne spremembe prek globalnega zaveznitva o podnebnih spremembah	globalna	11 356 556	11 356 556	sporazum o financiranju	zaključeno	https://ccprojects.gsd.spc.int/eu-gcca-psis/	nekaj slabosti	nekaj slabosti	nekaj slabosti	nekaj slabosti
4	Območje Tihega oceana	Podpora globalnemu zaveznitvu o podnebnih spremembah s krepitevijo zmogljivosti, sodelovanjem skupnosti in uporabnimi raziskavami	znotraj držav AKP	7 602 439	7 602 439	nepovratna sredstva za ukrepe	zaključeno		zadovoljivo	zadovoljivo	zadovoljivo	zadovoljivo
5	Območje Tihega oceana	Prilagajanje držav Tihega oceana na podnebne spremembe in krepitev zmogljivosti	znotraj držav AKP	9 500 000	6 314 867	sporazum o financiranju	se izvaja		nekaj slabosti	nezadovoljivo	zadovoljivo	ni relevantno
6	Bangladeš	Pobude lokalne vlade o podnebnih spremembah: komponenta Program Združenih narodov za razvoj	globalna	7 443 312	5 385 252	sporazum o financiranju	se izvaja	https://mptf.undp.org/fund/bd40	zadovoljivo	dobro	zadovoljivo	ni relevantno
7	Bangladeš	Pobude lokalne vlade o podnebnih spremembah: komponenta Sklad Združenih narodov za razvoj kapitala	globalna	7 434 392	5 373 032	sporazum o financiranju	se izvaja	https://mptf.undp.org/fund/bd40	zadovoljivo	dobro	zadovoljivo	ni relevantno
8	Butan	Prilagajanje podnebnim spremembam v sektorju obnovljivih naravnih virov	globalna	3 746 972	3 746 972	proračunska podpora	zaključeno		zadovoljivo	zadovoljivo	zadovoljivo	zadovoljivo
9	Butan	Program za razvoj podeželja in odziv na podnebne spremembe	globalna	5 000 000	5 000 000	proračunska podpora	zaključeno		zadovoljivo	dobro	zadovoljivo	zadovoljivo
10	Etiopija	Tehnična pomoč za podporo GCCA+/Vključevanje pristopov za podnebno ozaveščeno načrtovanje in izvajanje v program proizvodne varnostne mreže IV v Etiopiji	globalna	8 136 790	5 632 128	storitve	se izvaja		nekaj slabosti	nekaj slabosti	nekaj slabosti	ni relevantno
11	Etiopija	Pilotne preizkusne dejavnosti na področju podnebnih sprememb v okviru programa za trajnostno upravljanje zemljišč	globalna	6 247 634	6 247 634	sporazum o financiranju	zaključeno		zadovoljivo	nekaj slabosti	nekaj slabosti	nezadovoljivo
12	Afrika	Afriški koncept podnebnih informacij za razvoj v Afriki (ClimDev Africa)	znotraj držav AKP	7 740 166	7 740 166	sporazum o financiranju	zaključeno	https://www.climdev-africa.org/	zadovoljivo	nekaj slabosti	zadovoljivo	zadovoljivo
13	Niger	<i>Appui au Développement de la résilience des ménages face au changement climatique dans la région de Zinder</i>	globalna	1 318 160	1 307 189	nepovratna sredstva za ukrepe	zaključeno		dobro	nezadovoljivo	zadovoljivo	zadovoljivo
14	Kuba	<i>Construyendo resiliencia costera en Cuba a través de soluciones naturales para la adaptación al cambio climático</i>	globalna	5 000 000	4 577 110	sporazum o financiranju	se izvaja		zadovoljivo	nezadovoljivo	nekaj slabosti	ni relevantno
15	Globalni instrument	Istrument za podporo GCCA+	globalna	8 415 622	6 852 729	storitve	se izvaja	https://www.gcca.eu/gcca-support-facility				
16	Instrument sodelovanja znotraj AKP	Tehnična pomoč sekretariatu AKP za upravljanje programa GCCA+ znotraj AKP in instrumenta za podporo podnebnim ukrepom	znotraj držav AKP	5 499 320	4 181 663	storitve	se izvaja	https://intraacpgccaplus.org/				

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Komisije

Kratice in okrajšave

AKP: afriške, karibske in pacifiške države

ERS: Evropski razvojni sklad

GCCA(+): globalno zavezništvo o podnebnih spremembah(+)

GD INTPA: Generalni direktorat za mednarodna partnerstva

MODR: male otoške države v razvoju

ND-GAIN: Svetovna pobuda Univerze Notre Dame za prilagajanje

NDICI: Instrument za sosedstvo ter razvojno in mednarodno sodelovanje

NRD: najmanj razvite države

Glosar

Blažitev podnebnih sprememb: zmanjšanje ali omejitev emisij toplogrednih plinov zaradi njihovega vpliva na podnebje.

Ocena programa: dokument, ki ga pripravi država partnerica in odobri Evropska komisija, v katerem je določeno delo na področju sodelovanja ali razvoja, ki ga je treba izvesti, ter za to potrebni finančni, človeški in materialni viri.

Prilagajanje podnebnim spremembam: zmanjšanje ranljivosti držav in skupnosti za podnebne spremembe s povečanjem njihove sposobnosti za absorpcijo njihovih vplivov.

Proračunska podpora: neposreden prenos pomoči EU v državno zakladnico partnerske države ob izpolnitvi določenih pogojev.

Odgovori Komisije

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

Časovnica

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

Revizijska ekipa

V posebnih poročilih Evropskega računskega sodišča so predstavljeni rezultati revizij politik in programov EU ali tem, povezanih z upravljanjem, iz posebnih proračunskih področij. Sodišče izbere in oblikuje te revizijske naloge tako, da imajo največji učinek, pri čemer upošteva tveganja za smotrnost poslovanja ali skladnost, raven prihodkov ali porabe, prihodnji razvoj dogodkov ter politični in javni interes.

To revizijo smotrnosti je opravil revizijski senat III – zunanji ukrepi, varnost in pravica –, ki mu predseduje članica Evropskega računskega sodišča Bettina Jakobsen. Revizijo je vodil član Sodišča Hannu Takkula, pri njej pa so sodelovali vodja njegovega kabineta Turo Hentila, atašejka v njegovem kabinetu Nita Tennilä, vodilni upravni uslužbenec Alejandro Ballester Gallardo, vodja naloge Loulla Puisais – Jauvin in revizorja Mark Marshall in Flavia Di Marco. Jezikovno podporo je zagotovila Zoe Dennis, podporo pri grafičnem oblikovanju pa Alexandra Mazilu. Podporo pri anketi sta zagotovili Britta Gauckler in Roussalia Nikolova. Katja Dudzińska in Gitana Letukyte sta zagotovili upravno podporo.

AVTORSKE PRAVICE

© Evropska unija, 2023

Politika Evropskega računskega sodišča (Sodišča) glede ponovne uporabe je določena v njegovem sklepu o politiki odprtih podatkov in ponovni uporabi dokumentov [ECA Decision No 6-2019](#).

Če ni drugače navedeno (npr. v posameznih obvestilih o avtorskih pravicah), so vsebine Sodišča, ki so v lasti EU, pod licenco [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Praviloma je zato ponovna uporaba dovoljena, če se ustrezno navede vir in označijo morebitne spremembe. Kdor ponovno uporabi vsebine Sodišča, ne sme potvoriti prvotnega pomena ali sporočila. Sodišče ni odgovorno za morebitne posledice ponovne uporabe.

Če so na gradivu prikazane določljive fizične osebe, npr. na fotografijah uslužbencev Sodišča, ali če gradivo vsebuje dela tretjih oseb, je treba pridobiti dodatne pravice.

Kadar je pridobljeno tako dovoljenje, se z njim razveljavi in nadomesti zgoraj omenjeno splošno dovoljenje, zato morajo biti v njem jasno navedene morebitne omejitve glede uporabe.

Za uporabo in prikazovanje vsebin, katerih lastnica ni EU, je morda treba pridobiti dovoljenje neposredno od imetnikov avtorskih pravic.

- Slika 2 in tabela 1 – ikone: sliki sta bili oblikovani z uporabo virov <https://flaticon.com>. © Freepik Company S.L. Vse pravice pridržane.

Programska oprema ali dokumenti, za katere veljajo pravice industrijske lastnine, kot so patenti, blagovne znamke, registrirani modeli, logotipi in imena, niso vključeni v politiko Sodišča glede ponovne uporabe.

Na spletiščih institucij Evropske unije znotraj domene europa.eu so povezave do spletišč tretjih oseb. Ker Sodišče na ta spletišča ne more vplivati, vas poziva, da preberete njihove dokumente o politiki glede varstva osebnih podatkov in avtorskih pravic.

Uporaba logotipa Sodišča

Logotip Sodišča se ne sme uporabljati brez predhodnega soglasja Sodišča.

PDF	ISBN 978-92-847-9461-4	ISSN 1977-5784	doi:10.2865/495656	QJ-AB-23-005-SL-N
HTML	ISBN 978-92-847-9468-3	ISSN 1977-5784	doi:10.2865/01160	QJ-AB-23-005-SL-Q

EU je leta 2007 začela izvajati pobudo globalnega zavezništva o podnebnih spremembah, da bi revnim državam v razvoju, ki so najranljivejše za podnebne spremembe, pomagala povečati zmogljivosti za prilagajanje na učinke podnebnih sprememb. V reviziji je Sodišče ocenilo, ali so bili z ukrepi učinkovito doseženi načrtovani rezultati in ali je Komisija kar se da povečala dodano vrednost pobude. Ugotovilo je, da so bili pri zaključenih ukrepih na splošno doseženi njihovi izločki, da pa so bile še možnosti, da se stroški zmanjšajo in da se dokaže učinek pobude. Komisiji je priporočilo, naj se osredotoči na tiste, ki so jih podnebne spremembe najbolj prizadele, in pridobljene izkušnje prenese v prihodnje pobude za globalni razvoj.

Posebno poročilo Sodišča v skladu z drugim pododstavkom člena 287(4) PDEU.



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE



Urad za publikacije
Evropske unije

EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

Vprašanja: eca.europa.eu/sl/Pages/ContactForm.aspx
Spletišče: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors