



ODPOWIEDZI KOMISJI EUROPEJSKIEJ

NA SPRAWOZDANIE SPECJALNE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO

Światowy sojusz na rzecz przeciwdziałania
zmianie klimatu +
Osiągnięcia nie dorównały ambicjom

Spis treści

I. ODPOWIEDZI KOMISJI W SKRÓCIE	2
II. ODPOWIEDZI KOMISJI NA GŁÓWNE UWAGI ETO.....	3
1. Ogólny wpływ inicjatywy GCCA+	3
2. Ukierunkowanie zasięgu geograficznego inicjatywy GCCA+	5
3. Widoczność i świadomość inicjatywy GCCA+	6
III. ODPOWIEDZI KOMISJI NA ZALECENIA ETO.....	9
1. Zalecenie 1: Skoncentrowanie się na krajach najbardziej odczuwających skutki zmiany klimatu.....	9
2. Zalecenie 2: Wykorzystanie wyciągniętych wniosków w przyszłych światowych inicjatywach przewodnich dotyczących rozwoju.....	10

Niniejszy dokument zawiera odpowiedzi Komisji Europejskiej na uwagi zawarte w sprawozdaniu specjalnym Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, zgodnie z art. 259 [rozporządzenia finansowego](#). Jest on publikowany wraz ze sprawozdaniem specjalnym.

I. ODPOWIEDZI KOMISJI W SKRÓCIE

Komisja z zadowoleniem przyjmuje wyżej wspomniane sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO). Światowy sojusz na rzecz przeciwdziałania zmianie klimatu (GCCA+) to inicjatywa przewodnia Unii Europejskiej, której celem jest wsparcie państw świata, które są najbardziej wrażliwe na zmiany klimatu, w przeciwdziałaniu negatywnym skutkom tych zmian.

Przyjęcie porozumienia paryskiego podczas 21. Konferencji Stron Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmian Klimatu (COP UNFCCC) w 2015 r. miało kluczowe znaczenie dla wzmocnienia roli inicjatywy GCCA+ jako instrumentu służącego wspieraniu starań krajów partnerskich w zakresie wdrażania tego porozumienia.

Pod względem wykazania **ogólnego wpływu** inicjatywy GCCA+ – chociaż oceny pokazały, że poszczególne projekty pozytywnie przyczyniły się do działań w dziedzinie klimatu, ich ostateczny wpływ na zdolność krajów będących beneficjentami do zwiększenia odporności na zmianę klimatu należałoby rozpatrywać łącznie z innymi interwencjami finansowanymi przez UE i innych darczyńców, w tym interwencjami państw członkowskich UE.

Pod względem **zasięgu geograficznego** – po przyjęciu porozumienia paryskiego GCCA+ rozszerzył swój zakres działań i rodzaje państw docelowych zarówno na działania w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu, jak i na rzecz łagodzenia zmian klimatu w państwach, które są na nie wrażliwe, aby ułatwić przejście w kierunku odpornego na zmianę klimatu niskoemisyjnego modelu funkcjonowania w przyszłości. Należy jednak pamiętać, że GCCA+ nie był jedynym źródłem finansowania skierowanym do krajów najslabiej rozwiniętych (LDC) oraz małych rozwijających się państw wyspiarskich, które są bardzo wrażliwe na skutki zmiany klimatu. W trakcie trwania inicjatywy GCCA+ wdrożono inne interwencje związane z klimatem, finansowane przez UE i innych darczyńców. W związku z ograniczoną z natury rzeczą wielkością funduszy dostępnych dla GCCA+ należało dokonać wyboru państw, które miały być objęte pomocą. W tym kontekście niestabilność polityczna i instytucjonalna w niektórych państwach lub brak wystarczających warunków bezpieczeństwa w terenie, wraz z potrzebą zwiększenia skali wyników osiągniętych w pierwszej fazie wspomnianej inicjatywy w określonych państwach, odegrały rolę w wyborze projektów w niektórych państwach w przeciwieństwie do innych.

Jeżeli chodzi o **widoczność i świadomość** inicjatywy, Komisja zwraca uwagę na liczne kanały komunikacyjne wykorzystywane w ramach tej inicjatywy do informowania o związanych z nią działaniach (publikacje, posty na platformie Capacity for Dev, strony internetowe, kanały na YouTube, działania podejmowane na wielu różnych forach regionalnych i międzynarodowych itp.). Zdecentralizowany charakter inicjatywy oznacza, że oprócz kilku inicjatyw prowadzonych z siedziby głównej Komisji kilka innych przeprowadzono na szczeblu lokalnym, co prawdopodobnie doprowadziło do niedoszacowania ogółu działań informacyjnych.

W okresie obowiązywania wieloletnich ram finansowych (WRF) na lata 2021–2027 współpraca międzynarodowa UE jest finansowana w ramach Instrumentu Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej – „Globalny wymiar Europy” (ISWMR – „Globalny wymiar Europy”). W ramach ISWMR – „Globalny wymiar Europy” stosuje się podejście geograficzne, zgodnie z którym zdecydowaną większość środków przydziela się za pośrednictwem krajowych i regionalnych pul środków (68 mld EUR z 79,5 mld EUR), a ograniczone środki przeznacza się na globalne inicjatywy tematyczne. Jeżeli chodzi o finansowanie działań w związku ze zmianą klimatu, w obecnych WRF przyjęto bardziej ambitne cele klimatyczne UE w tym zakresie; na działania w dziedzinie klimatu ma być teraz przeznaczonych 30 % środków z ISWMR – „Globalny wymiar Europy” w porównaniu z 20 % w ostatnich WRF. Ponadto, w następstwie nowego zobowiązania złożonego przez przewodniczącą

Ursulę von der Leyen w rządzie o stanie Unii z 2021 r., do celu dodano kolejne 4 mld EUR, co odpowiada całkowitemu wkładowi w działania w dziedzinie klimatu w wysokości 35 %.

W tym kontekście tematyczna pula środków na „globalne wyzwania” w ramach ISWMR – „Globalny wymiar Europy” nie była wystarczająca, aby móc kontynuować inicjatywę GCCA+ w latach 2021–2027. W rezultacie zdecydowana większość programów działań w dziedzinie klimatu jest obecnie włączona do krajowych i regionalnych wieloletnich programów indykatywnych. Każda krajowa i regionalna pula środków jest dostosowana do potrzeb i priorytetów strategicznych UE w danym państwie/regionie, w tym w zakresie zmiany klimatu. Wnioski wyciągnięte na podstawie najlepszych praktyk wynikających z GCCA+, w tym analiza kapitalizacji w odniesieniu do adaptacji przeprowadzona w ramach instrumentu wsparcia GCCA+, będą miały zasadnicze znaczenie przy opracowywaniu i wdrażaniu nowych, skutecznych działań w dziedzinie zmiany klimatu. Nowy instrument, jakim jest ustalony na poziomie krajowym wkład, zastąpi instrument wsparcia GCCA+ i wraz z innymi instrumentami pomocy technicznej w ramach centrum wiedzy w zakresie Zielonego Ładu pozwoli oferować wsparcie zarówno krajom partnerskim, jak i delegaturom Unii w odniesieniu do projektowania i wdrażania finansowanych przez UE działań ukierunkowanych na łagodzenie zmiany klimatu, przystosowanie się do niej oraz zmniejszanie ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi.

II. ODPOWIEDZI KOMISJI NA GŁÓWNE UWAGI ETO

1. Ogólny wpływ inicjatywy GCCA+

UE utworzyła w 2007 r. światowy sojusz na rzecz przeciwdziałania zmianie klimatu (GCCA) z wizją nawiązania dialogu z najbardziej wrażliwymi społecznościami na temat tego, jak najlepiej wspierać je w przystosowywaniu się do negatywnych skutków zmieniającego się klimatu. W 2014 r. celem GCCA+ była odpowiedź na nową sytuację międzynarodową w zakresie zarządzania zmianą klimatu po 2015 r. Od tego czasu sojusz skupił się na dwóch filarach: dialogu merytorycznym oraz wsparciu technicznym i finansowym w zakresie wdrażania krajowych polityk przystosowania się do zmiany klimatu i jej łagodzenia. W ramach inicjatywy nadal wspierano państwa wrażliwe, głównie kraje najślabiej rozwinięte (LDC) i małe rozwijające się państwa wyspiarskie, przez zwiększanie ich odporności z myślą o przystosowaniu się do zmiany klimatu oraz zwiększenie dodatkowych korzyści związanych z jej łagodzeniem¹.

Jeżeli chodzi o zdolność do wykazania w ramach inicjatywy GCCA+, że pozwoliła ona zwiększyć odporność krajów partnerskich na negatywne skutki zmiany klimatu², Komisja podkreśla, że w istniejącej literaturze dotyczącej działań w dziedzinie klimatu wskazano, iż kwota środków finansowych wymaganych do właściwego zaspokojenia potrzeb krajów rozwijających się w zakresie przystosowania się jest znacznie większa niż poziomy międzynarodowego publicznego finansowania działań w związku ze zmianą klimatu zapewnianego obecnie przez kraje rozwinięte³. W rozważaniach tych uwzględniono również fakt, że finansowanie przystosowania się do zmiany klimatu stanowi mniejszościowy udział w portfelu finansowania działań w związku ze zmianą

¹ „The plus of GCCA+” [„Plus w GCCA+”].

² Zob. uwagi ETO: III, 41, 43 i 44.

³ Warto zauważyć, że UE i jej państwa członkowskie oraz EBI są największym na świecie dostarczycielem międzynarodowego publicznego finansowania działań w związku ze zmianą klimatu. W 2020 r. przekazały one ponad 27 mld USD, co stanowiło jedną trzecią łącznej kwoty 83 mld USD przekazanej przez państwa-darczyńców w tym roku.

klimatu przez darczyńców, który jest przede wszystkim ukierunkowany na jej łagodzenie. W rzeczywistości udział finansowania na przystosowanie się do zmiany klimatu zapewnianego i uruchamianego przez kraje rozwinięte zaczął stopniowo wzrastać dopiero od 2017 r., kiedy to wzrósł z 22 % do 37 % całkowitych kwot w 2020 r.⁴ W ramach tego procesu Komisja zapewnia dość zrównoważoną kwotę finansowania na rzecz przystosowania się do zmiany klimatu i jej łagodzenia. W tym miejscu Komisja pragnie podkreślić, że chociaż poszczególne projekty GCCA+ pozytywnie przyczyniły się do działań w dziedzinie klimatu, ich ostateczny wpływ na zdolność krajów będących beneficjentami do zwiększania odporności na zmianę klimatu należałoby rozpatrywać łącznie z innymi interwencjami finansowanymi przez UE i innych darczyńców. Choć jest mało prawdopodobne, by same projekty GCCA+ mogły spowodować ogólnokrajowe zmiany w postaci zwiększonej odporności, mogły one pozytywnie wpłynąć na niektóre wskaźniki wrażliwości, z których składa się wielowymiarowy wskaźnik ND-GAIN (np. jakość regulacyjna). Ponadto przyczyny ewentualnego spadku danego państwa w rankingu ND-GAIN mogą być wielorakie i wynikać z czynników środowiskowych, politycznych i społeczno-gospodarczych, które są poza kontrolą jakiegokolwiek działania GCCA+.

Zdolność państwa do reagowania na negatywne skutki zmiany klimatu zależy również od jego zdolności do projektowania, wdrażania i oceny odpowiednich działań. Włączenie przystosowania się do zmiany klimatu w główny nurt polityki publicznej ma kluczowe znaczenie dla skutecznego sformułowania i wdrożenia planów adaptacji na szczeblu krajowym, niższym niż krajowy i sektorowym. Ponadto włączenie to może pomóc wzmocnić ogólną zdolność przystosowawczą danego państwa i jednocześnie zapewnić możliwości podejmowania decyzji inwestycyjnych bardziej odpornych na zmianę klimatu. Inicjatywa GCCA+ w dużej mierze przyczyniła się do rozszerzenia możliwości krajów partnerskich w zakresie identyfikacji skutków, zrozumienia czynników wrażliwości, a tym samym przygotowania strategii adaptacji na szczeblu krajowym, niższym niż krajowy i sektorowym, które z kolei mogły zostać przełożone na plany adaptacji na szczeblu krajowym i niższym niż krajowy. Przez wspieranie państw w opracowywaniu polityk i działań mających na celu zwiększenie odporności tych państw na skutki zmiany klimatu na szczeblu krajowym i lokalnym oraz bezpośrednie zachęcanie do silniejszego globalnego zaangażowania i wymiany GCCA+ pomógł stworzyć podstawy działań w dziedzinie klimatu (w tym na przykład pierwsze krajowe strategie w zakresie przystosowania do zmiany klimatu i pierwszą generację ustalonych na poziomie krajowym wkładów) w wielu krajach LDC i małych rozwijających się państwach wyspiarskich, które dysponują ograniczonymi zasobami na ten cel. W ocenach poszczególnych projektów uznaje się i pozytywnie ocenia tę rolę GCCA+, jednak nie można w pełni zmierzyć ogólnego wpływu takiego wsparcia.

Oprócz tego kolejnym aspektem, który należy rozważyć, jest fakt, że wiele państw nie dysponowało odpowiednimi mechanizmami oceny swoich celów w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu. Jak wskazano w sprawozdaniu UNEP z 2022 r. w sprawie luki w przystosowaniu się do zmiany klimatu⁵ (s. 12), istnienie takich mechanizmów ma zasadnicze znaczenie dla ułatwienia z biegiem czasu coraz skuteczniejszych działań w zakresie adaptacji. Aspekt ten należy uwzględnić przy ocenie zdolności GCCA+ do zwiększenia odporności państw na skutki zmian klimatu, ponieważ programy rozwoju także opierają się na istnieniu krajowych mechanizmów monitorowania i sprawozdawczości.

⁴ OECD (2022), „Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2016–2020” [„Finansowanie działań w związku ze zmianą klimatu zapewnione i uruchomione przez kraje rozwinięte w latach 2016–2020”]. Dostępne na stronie: „Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2016–2020: Insights from Disaggregated Analysis” | en | OECD.

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

Zdaniem ETO utrzymujący się nacisk na budowanie zdolności w trakcie dwóch faz programu wynika z odchodzenia przeszkolonych pracowników, co z kolei zmniejszyło zasoby dostępne na systematyczne zwiększanie skali udanych konkretnych działań⁶. W związku z tą uwagą Komisja pragnie dodać, że budowanie zdolności miało nadal duże znaczenie, ponieważ stanowi jedną z trzech form wsparcia, które w porozumieniu paryskim przewidziano dla krajów rozwijających się (finansowanie, budowanie zdolności i transfer technologii). Duża rotacja pracowników – proces pozostający poza kontrolą w kontekście projektów GCCA+ – wymagała działań zaradczych, takich jak ciągłe budowanie zdolności, w celu utrzymania poziomu kompetencji kraju będącego beneficjentem na wystarczająco wysokim poziomie, aby nadal realizować działania w dziedzinie klimatu. Ponadto, ponieważ rządy krajów partnerskich były regularnie angażowane w opracowywanie projektów, miały one możliwość uwzględnienia w nich swoich własnych potrzeb. Dlatego też Komisja uważa, że uwzględnienie budowania zdolności w koncepcji projektu odpowiada potrzebom partnerów.

2. Ukierunkowanie zasięgu geograficznego inicjatywy GCCA+

Komisja stwierdza, że w drugiej fazie (lata 2014–2020) zróżnicowano ukierunkowanie w ramach inicjatywy⁷. Szersze ukierunkowanie geograficzne GCCA+ było uzasadnione zmianami w środowisku międzynarodowej polityki klimatycznej. Postępy w międzynarodowej polityce klimatycznej oznaczały, że Komisja miała również możliwość zmiany sposobu udzielania wsparcia za pośrednictwem GCCA+.

Po pierwsze, w ramach inicjatywy GCCA+ miało miejsce stopniowe rozszerzanie zakresu działań po przyjęciu w 2015 r. porozumienia klimatycznego z Paryża jako dalekosiężnego porozumienia wielostronnego, do przestrzegania którego zobowiązała się UE, a także kraje partnerskie. To, wraz z powiązaniem z GCCA celem programu „Globalne dobra publiczne i wyzwania o skali światowej”, polegającym na „ułatwieniu przejścia w kierunku odpornej na zmianę klimatu niskoemisyjnej przyszłości”, oznaczało, że GCCA+ rozszerzył się zarówno na działania w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu, jak i na rzecz jej łagodzenia w państwach wrażliwych, innych niż małe rozwijające się państwa wyspiarskie i kraje LDC, oraz wspierał realizację krajowych zobowiązań w dziedzinie klimatu, takich jak ustalone na poziomie krajowym wkłady lub krajowe plany adaptacji. Tak było na przykład w przypadku Brazylii, która korzystała z programów na rzecz zrównoważonych systemów rolno-spożywczych i zrównoważonego krajobrazu, charakteryzujących się silnymi dodatkowymi korzyściami związanymi z przystosowaniem się do zmiany klimatu i jej łagodzeniem. Włączenie łagodzenia do kwalifikujących się działań było uzasadnione tym, że coraz więcej dowodów naukowych wskazuje na potrzebę jak najwcześniejszego ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, aby pomóc ograniczyć przyszłe koszty przystosowania się, a także zapobiec stratom i szkodom.

Po drugie, w odniesieniu do faktu, że nie udało się dotrzeć z finansowaniem GCCA+ do wszystkich krajów LDC bardzo wrażliwych na skutki zmiany klimatu, Komisja wyjaśnia, iż wynika to między innymi z czterech konkretnych powodów:

- a. Ograniczone fundusze dostępne dla GCCA+ oznaczały konieczność dokonywania wyborów w zakresie selekcji państw, w tym w zakresie możliwości i efektywności finansowania

⁶ Zob. uwagi ETO: V, 21, 22, 23 i 70.

⁷ Zob. uwagi ETO: V, 46–49 i 71.

działań w dziedzinie klimatu w określonych państwach w ramach innych instrumentów lub programów.

- b. Fakt, że zmiana klimatu nie była często określana jako priorytet w programach wieloletnich tych państw, skutkowało ograniczeniem możliwości przeznaczenia środków na działania w dziedzinie klimatu tym sposobem. We wspomnianych programach wieloletnich zawarte są priorytety współpracy UE z krajami partnerskimi. Priorytety te określa się na podstawie zasady odpowiedzialności krajów partnerskich i opracowuje w wyniku szeroko zakrojonych konsultacji i dialogu merytorycznego ze wszystkimi zainteresowanymi stronami, w tym organami krajowymi i władzami lokalnymi, społeczeństwem obywatelskim i innymi darczyńcami.
- c. Występowanie bieżącego wsparcia ze strony innych darczyńców lub programów regionalnych, w tym w ramach komponentu GCCA+ obejmującego państwa AKP, nie uzasadniałoby zapewnienia przez GCCA+ dodatkowego finansowania w ramach stosunków dwustronnych.
- d. W niektórych przypadkach, z powodu niestabilności politycznej i instytucjonalnej lub ze względów bezpieczeństwa współpraca UE musiała zostać ukierunkowana na inne priorytety. Dotyczy to w szczególności państw niestabilnych lub krajów (po)konfliktowych, między innymi Afganistanu, Jemenu, Somalii i Republiki Środkowoafrykańskiej, których priorytety w zakresie rozwoju dotyczyły bardziej krótkoterminowych potrzeb w zakresie pomocy, takich jak odbudowa, żywność gospodarcze, budowanie pokoju i pomoc humanitarna.

Po trzecie, niektóre mniej wrażliwe państwa (głównie małe rozwijające się państwa wyspiarskie) otrzymały w drugiej fazie dodatkowe środki finansowe na rozwinięcie wcześniejszych lub bieżących działań z myślą o przyczynieniu się do zwiększenia skali wyników osiągniętych w pierwszej fazie. Komisja zamierzała w ten sposób realizować cele dwóch filarów GCCA+⁸. Ponadto Komisja pragnie powtórzyć, że wyboru państw, które mają otrzymać wsparcie, nie dokonano wyłącznie na podstawie wskaźników wrażliwości, ale uwzględniono w nim inne kryteria, takie jak jakość złożonego wniosku i poświadczenia wydane przez właściwe organy krajowe lub delegaturę Unii, stan dialogu na temat zmiany klimatu między danym państwem a UE; czynniki polityczne, takie jak strategiczna lub wzmocniona współpraca z niektórymi państwami; rola, jaką dane państwo odgrywa w negocjacjach w ramach UNFCCC, i zaangażowanie w związane z tą konwencją procesy oraz starania na rzecz realizacji powiązanych zobowiązań.

3. Widoczność i świadomość inicjatywy GCCA+

W pierwszej fazie inicjatywy GCCA+ podstawą działań w zakresie komunikacji i zapewnienia widoczności była głównie strona internetowa. W drugiej fazie GCCA+ położono większy nacisk na wiążącą rolę zarządzania wiedzą i komunikacji. Celem było stworzenie solidnej bazy wiedzy o doświadczeniach i praktycznych instrumentach wspierających i wzmacniających krajowe polityki i programy klimatyczne krajów partnerskich, służących intensywniejszym działaniom na rzecz podnoszenia świadomości, wymiany informacji, tworzenia sieci i widoczności na wszystkich poziomach.

Jeżeli chodzi o stopień świadomości krajów partnerskich co do inicjatywy GCCA+⁹, Komisja pragnie podkreślić złożoność i koszt zakrojonej na szeroką skalę, długotrwałej kampanii komunikacyjnej

⁸ Filar 1: pomoc w dialogu i dzieleniu się wiedzą. Filar 2: udzielanie technicznego i finansowego wsparcia na rzecz działań w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu, działań na rzecz łagodzenia zmiany klimatu i działań polegających na ograniczaniu ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi.

⁹ Zob. uwagi ETO: VIII, 45, 54–56 i 73.

obejmującej wiele państw, mającej na celu podniesienie świadomości na temat konkretnego programu, a także zwrócić uwagę na potencjalnie ograniczoną opłacalność takiego przedsięwzięcia. Mimo to działania informacyjne GCCA+ były szeroko zakrojone. GCCA+ opublikował wiele sprawozdań i regularnych publikacji, aby upowszechnić wiedzę o prowadzonych działaniach. Na przykład w repozytorium Capacity4dev¹⁰ zapisanych jest 380 publikacji i wydano ponad 100 regularnych biuletynów, docierając do odbiorców w liczbie 5 000 subskrybentów. Strona internetowa www.gcca.eu jest obszernym repozytorium wykonanych prac, podobnie jak odpowiedni kanał na YouTube¹¹. Tę samą funkcję pełni strona internetowa komponentu GCCA+ obejmującego państwa AKP (www.intraacpgccaplus.org), która zawiera sekcję poświęconą zarządzaniu wiedzą.

GCCA+ zorganizował również światowe i regionalne konferencje w celu wymiany doświadczeń i budowania wiedzy, w szczególności wydarzenia towarzyszące podczas każdej sesji COP UNFCCC¹². Działania w zakresie podnoszenia świadomości na temat przedmiotowej inicjatywy podejmowano także na wielu forach, w tym na konferencjach regionalnych organizacji gospodarczych lub konferencjach regionalnych w państwach AKP, takich jak konferencja w Rwandzie w 2019 r., kiedy to współpraca z Międzynarodową Unią Ochrony Przyrody doprowadziła do dużej regionalnej widoczności inicjatywy. Tendencja ta osłabła od chwili początku pandemii COVID-19 w 2020 r.

Podnoszenie świadomości było elementem kilku programów GCCA+, przy czym w cyklu życia inicjatywy rozpoczęto ponad 20 kampanii podnoszenia świadomości w ponad 50 państwach. Kraje partnerskie, w których wdrażany jest GCCA+, są zatem świadome istnienia inicjatywy, a GCCA+ wykorzystano do zintensyfikowania dialogu merytorycznego z krajami partnerskimi i organizacjami regionalnymi. W ramach instrumentów wsparcia GCCA+ współpracowano również przy organizacji wydarzeń, a globalny instrument wsparcia GCCA+ odnosi się do komponentu obejmującego państwa AKP¹³.

W państwach, w których budżet na komunikację i zapewnienie widoczności poszczególnych działań GCCA+ jest ograniczony, z myślą o zwiększeniu świadomości na temat inicjatywy współpraca objęła również delegatury Unii, siedzibę główną Komisji i instrumenty GCCA+. Na przykład instrument wspierający GCCA+ umożliwił wspieranie zainteresowanych stron w Mjanmie w budowaniu krajowej strategii komunikacji, która pozytywnie wpłynęła na włączenie zmiany klimatu do polityki krajowej. Zasięg takich działań byłby większy, gdyby ustanowiono synergję z władzami na szczeblu krajowym lub niższym niż krajowy oraz zainteresowanymi stronami związanymi z projektami GCCA+, co nie zawsze miało miejsce.

Komisja uważa, że rotacja pracowników w delegaturach Unii, odpowiednich departamentach rządowych krajów partnerskich i organizacjach zainteresowanych stron mogła doprowadzić do utraty pamięci instytucjonalnej, a tym samym świadomości GCCA+, zwłaszcza w państwach, w których miała miejsce tylko jedna interwencja na wczesnym etapie pierwszej fazy GCCA. Ponadto specjaliści z agencji rozwoju państw członkowskich, którzy są zatrudnieni w terenie, posiadają lepszą wiedzę na temat inicjatywy w porównaniu z osobami pracującymi w stałych przedstawicielstwach w Brukseli.

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

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

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

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

Podsumowując, ocena ogólnej świadomości inicjatywy GCCA(+) jest złożonym zagadnieniem, które wiąże się z co najmniej dwoma czynnikami. Z jednej strony charakter tego zdecentralizowanego programu obejmującego wiele państw stanowi wyzwanie, jeżeli chodzi o spójne i jednolite zrozumienie działań w ramach tego programu po stronie odbiorców. Z drugiej strony wiele skutków pod względem świadomości i widoczności nie jest rejestrowanych lub mierzonych konsekwentnie z kilku powodów (niemierzalne kontakty i interakcje międzyludzkie, brak pełnej kontroli nad działaniami promocyjnymi prowadzonymi za pośrednictwem oficjalnych kanałów krajów partnerskich, ograniczone wykorzystanie mediów społecznościowych przez wielu beneficjentów, ograniczony budżet/personel zajmujący się komunikacją, częsta rotacja pracowników, podmioty wdrażające projekt nie zawsze wymieniają darczyńców itp.).

III. ODPOWIEDZI KOMISJI NA ZALECENIA ETO

1. Zalecenie 1: Skoncentrowanie się na krajach najbardziej odczuwających skutki zmiany klimatu

(Termin realizacji: działania finansowane od stycznia 2024 r.)

Finansując działania w dziedzinie zmiany klimatu w krajach rozwijających się, Komisja powinna:

a) ustanowić system wskaźników, scenariuszy odniesienia i celów, aby mierzyć rezultaty działań

Komisja przyjmuje to zalecenie i będzie je wdrażać w ramach systemu monitorowania wyników programu ISWMR – „Globalny wymiar Europy” (GEPMS). GEPMS jest systemem monitorowania wyników, który opiera się na szeregu elementów metodycznych, w tym: i) określeniu zestawu wskaźników korporacyjnych, w odniesieniu do których w ramach wszystkich programów prosi się o składanie sprawozdań (ramy wyników programu ISWMR – „Globalny wymiar Europy”) i które to wskaźniki publikuje się co roku, m.in. w celu składania sprawozdań z postępów w ramach ISWMR – „Globalny wymiar Europy”, ii) wykorzystaniu matryc logicznych wraz z ich wskaźnikami jako głównego narzędzia do składania sprawozdań z wyników oraz iii) określeniu podstawowych wskaźników sektorowych i tematycznych, które mogą być wybierane i włączane do matryc logicznych (zob. również dokument roboczy SWD(2022) 22 final). W praktyce system ten jest obecnie wprowadzany w całej organizacji przez wykorzystanie nowego systemu informatycznego (OPSYS), który ma zostać wdrożony po raz pierwszy od stycznia 2023 r.

b) określić ambitne cele, w których uwzględniono kontekst krajowy, dotyczące odsetka najuboższych gospodarstw domowych i kobiet czerpiących bezpośrednio korzyści z działań

Komisja przyjmuje to zalecenie. Jeżeli chodzi o cel dotyczący płci, Komisja będzie go realizować w ramach unijnego planu działania w sprawie równości płci (GAP) na lata 2021–2025. Zgodnie z GAP na lata 2021–2025 do 2025 r. w 85 % nowych działań zewnętrznych równość płci będzie znaczącym lub głównym celem (wskaźniki G1 i G2 zgodnie ze wskaźnikiem polityki równości płci OECD-DAC), a w co najmniej 5 % z nich równość płci jest najważniejszym celem (wskaźnik G2). Wykracza to poza zapewnienie określonego odsetka kobiet bezpośrednio korzystających z działań. W ramach działań, w których równość płci jest znaczącym celem (ze wskaźnikiem G1), należy zapewnić, aby:

- przeprowadzono analizę projektu/programu dotyczącą płci, a wnioski z tej analizy uwzględniono w koncepcji programu;
- istniał co najmniej jeden wynik lub wskaźnik mający szczególne powiązanie z poprawą równości płci;
- wyniki/wskaźniki zostały zdezagregowane według płci tam, gdzie jest to istotne;
- w ramach oceny programu zobowiązano się do monitorowania i sprawozdawczości pod względem osiągniętych dzięki niemu wyników w zakresie równości płci.

Liczba działań, których znaczącym celem jest równość płci, stale rosła w ciągu ostatnich 10 lat, od czasu przyjęcia pierwszego unijnego planu działania w sprawie równości płci. Z danych z 2022 r.

dotyczących wdrażania instrumentów działań zewnętrznych UE¹⁴ wynika, że równość płci była istotnym lub głównym celem 70 % wszystkich programów przyjętych w 2021 r.

Nacisk na najuboższe gospodarstwa domowe zostanie zwiększony w ramach planu działania w zakresie nierówności lub wykorzystania wskaźnika nierówności, w zależności od dostępności danych na szczeblu krajowym.

c) zmniejszyć z czasem udział wsparcia przeznaczanego na budowanie zdolności w celu zwiększenia skali bardziej konkretnych działań w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu docierających do większej liczby osób bezpośrednio dotkniętych skutkami zmiany klimatu.

Komisja przyjmuje to zalecenie. Nie wszystkie kraje rozwijające się mają wystarczające zdolności, aby sprostać wielu wyzwaniom związanym ze zmianą klimatu, zwłaszcza w dziedzinie przystosowania się do niej. W związku z tym wystarczające zdolności instytucjonalne w krajach partnerskich są warunkiem wstępnym realizacji konkretnych działań w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu. Kwestię tę dodatkowo podkreślono w ocenach potrzeb technicznych krajów LDC i małych rozwijających się państw wyspiarskich¹⁵, ustalonych na poziomie krajowych wkładach i krajowych planach adaptacji oraz powtarza się ją w częstych wnioskach o budowanie zdolności i pomoc techniczną w ramach mechanizmu technologicznego związanego z UNFCCC¹⁶. Aby odzwierciedlić tę rzeczywistość, w porozumieniu paryskim położono duży nacisk na budowanie zdolności związanych z klimatem w krajach rozwijających się i zwrócono się do krajów rozwiniętych o zwiększenie wsparcia na rzecz działań w zakresie budowania zdolności w krajach rozwijających się. Budowanie zdolności pozostanie zatem ważnym elementem przyszłego wsparcia UE w obszarze działań w dziedzinie klimatu. Jednocześnie część wsparcia przeznaczona na budowanie zdolności w ramach danego działania może zostać dostosowana w celu zwiększenia skali działań w zakresie przystosowania się, z uwzględnieniem charakteru samego działania, jak również jego zasięgu geograficznego, potrzeb beneficjentów i zdobytych doświadczeń.

2. Zalecenie 2: Wykorzystanie wyciągniętych wniosków w przyszłych światowych inicjatywach przewodnich dotyczących rozwoju

(Termin realizacji: inne inicjatywy finansowane od stycznia 2024 r.)

Przy tworzeniu przyszłych światowych inicjatyw przewodnich dotyczących rozwoju Komisja powinna uwzględnić wnioski wyciągnięte ze światowego sojuszu na rzecz przeciwdziałania zmianie klimatu, w szczególności:

a) dokonać przeglądu celów inicjatywy w przypadku braku dostępności wystarczającego finansowania

¹⁴ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady: Sprawozdanie roczne za 2022 r. dotyczące wdrażania instrumentów działań zewnętrznych Unii Europejskiej w 2021 r., COM/2022/578 final.

¹⁵ <https://unfccc.int/ttclear/tna>

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

Komisja przyjmuje to zalecenie i uwzględni tę kwestię jako istotną dla globalnych inicjatyw „Drużyna Europy” w zaktualizowanych wytycznych metodycznych dotyczących inicjatyw „Drużyna Europy”.

b) ustanowić i stosować odpowiednie i obiektywne kryteria przydzielania finansowanie, w których uwzględniono również wsparcie otrzymywane przez kraje partnerskie z innych źródeł

Komisja przyjmuje to zalecenie i będzie je wdrażać w możliwym zakresie w ramach podejścia geograficznego w ISWMR – „Globalny wymiar Europy”. Komisja pragnie również podkreślić, że możliwości synergii, również z innymi darczyńcami, będą rozpatrywane w jak największym stopniu.

c) systematycznie analizować racjonalność zapisanych w budżecie kosztów działań

Komisja przyjmuje to zalecenie. Chociaż istnieje system analizy zapisanych w budżecie kosztów działań, Komisja dopracuje obowiązujące wytyczne i instrukcje, w szczególności w zakresie dokumentowania tej oceny.

Komisja podkreśla jednak, że chociaż w ramach prawnych wyraźnie wymaga się, by koszty były rozsądne i zgodne z zasadą należytego zarządzania finansami, aby koszty te były kwalifikowalne – proporcje kosztów personelu lub kwoty przydzielone na jedno działanie należy oceniać w świetle celów danego działania i okoliczności, w których jest ono realizowane.

d) upowszechniać wiedzę o inicjatywie przez działania komunikacyjne skierowane do krajów będących beneficjentami i potencjalnych darczyńców

Komisja przyjmuje to zalecenie. W nowych wytycznych z 2022 r. dotyczących komunikacji i widoczności w odniesieniu do działań zewnętrznych kanały komunikacyjne specyficzne dla danego projektu/programu – strony internetowe, konta w mediach społecznościowych, biuletyny itp. – są co do zasady niedozwolone, chyba że istnieje konkretne i przekonujące uzasadnienie dla ich tworzenia lub utrzymywania. Działania komunikacyjne dotyczące przyszłych światowych inicjatyw przewodnich dotyczących rozwoju będą prowadzone w kontekście bardziej strategicznego i ukierunkowanego podejścia wdrażanego w ramach ISWMR – „Globalny wymiar Europy”. W przypadku tego podejścia, w ramach którego odchodzi się od działań komunikacyjnych prowadzonych przez partnerów w odniesieniu do poszczególnych projektów na rzecz bardziej skonsolidowanego podejścia kierowanego przez delegatury Unii i siedzibę główną Komisji, nacisk zostanie położony na kluczowe priorytety UE, a zwłaszcza te określone w strategii Global Gateway z 2021 r. Powyższe podejście, którego celem jest zapewnienie świadomości, zrozumienia i dostrzegania UE, zarówno w UE, jak i w krajach partnerskich, jest współmierne do skali i zakresu naszych dalszych inwestycji, ponieważ obejmuje skupienie się na opartych na danych działaniach komunikacyjnych z zakresu polityki i działalności publicznej, zaprojektowanych w celu zapewnienia wpływu. Komunikacja w zakresie światowych inicjatyw przewodnich, które są dostosowane do tych kluczowych priorytetów, zostanie zatem włączona do szerszej strategii komunikacji na szczeblu globalnym, regionalnym i krajowym, na przykład przez wykorzystanie uznanych korporacyjnych kanałów komunikacji (strony internetowe, media społecznościowe itp.) oraz nawiązanie odpowiednich partnerstw z kluczowymi podmiotami opiniotwórczymi i influencerami.