



EUROPSKI
REVIZORSKI SUD

Tematsko izvješće br. 17

2013

**FINANCIJSKA SREDSTVA EU-a ZA
BORBU PROTIV KLIMATSKIH PROMJENA
U KONTEKSTU VANJSKE POMOĆI**

HR



Tematsko izvješće br. 17 // 2013

FINANCIJSKA SREDSTVA EU-a ZA BORBU PROTIV KLIMATSKIH PROMJENA U KONTEKSTU VANJSKE POMOĆI

(prema članku 287. stavku 4. drugom podstavku UFEU-a)

EUROPSKI REVIZORSKI SUD
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

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

Tematsko izvješće br. 17 // 2013

Više informacija o Europskoj uniji dostupno je na internetu (<http://europa.eu>).

Podaci o katalogizaciji navedeni su na kraju ove publikacije.
Luxembourg: Ured za publikacije Europske unije, 2014.

ISBN 978-92-9241-594-5
doi:10.2865/19173

© Europska unija, 2014.
Umnožavanje je dopušteno uz uvjet da se navede izvor.

Printed in Luxembourg

SADRŽAJ

Odlomak

KRATICE I AKRONIMI

I.-VI. SAŽETAK

1.-14. UVOD

1.-2. IZAZOVI VEZANI ZA KLIMATSKE PROMJENE

3.-6. MEĐUNARODNI PLAN ZA KLIMATSKE PROMJENE I FINACIJSKA SREDSTVA ZA BORBU PROTIV KLIMATSKIH PROMJENA

7.-9. POLITIKA EU-a O FINACIJSKIM SREDSTVIMA ZA BORBU PROTIV KLIMATSKIH PROMJENA U KONTEKSTU VANJSKE POMOĆI

10.-14. FINACIJSKA SREDSTVA EU-a I DRŽAVA ČLANICA ZA BORBU PROTIV KLIMATSKIH PROMJENA U KONTEKSTU VANJSKE POMOĆI

15.-16. REVIZIJSKI OPSEG I PRISTUP

17.-64. OPAŽANJA

17.-25. KOMISIJA JE DOBRO UPRAVLJALA POTPOROM VEZANOM ZA BORBU PROTIV KLIMATSKIH PROMJENA FINANCIRANOM IZ PRORAČUNA EU-a I ERF-a

18.-20. KOMISIJA JE DALA VEĆI PRIORITY FINACIJSKIM SREDSTVIMA ZA BORBU PROTIV KLIMATSKIH PROMJENA

21.-25. KOMISIJA JE ODREDILA FINACIJSKA SREDSTVA ZA BORBU PROTIV KLIMATSKIH PROMJENA U SKLADU S POSEBNIM OKOLNOSTIMA PARTNERSKE ZEMLJE

26.-64. KOORDINACIJA DJELOVANJA KOMISIJE I DRŽAVA ČLANICA ZA POMOĆ ZEMLJAMA U RAZVOJU DA ODGOVORE NA KLIMATSKE PROMJENE NIJE ODGOVARAJUĆA

28.-39. POTREBNO JE POBOLJŠATI KOORDINIRANJE PROGRAMA EU-a I DRŽAVA ČLANICA ZA ZEMLJE

40.-41. KOMISIJA I DRŽAVE ČLANICE NISU SE DOGOVORILE OKO TOGA KAKO ĆE RAZMJERNO POVEĆAVATI DUGOROČNA FINACIJSKA SREDSTVA ZA BORBU PROTIV KLIMATSKIH PROMJENA

42.-51. JOŠ NIJE USPOSTAVLJEN DJELOTVORAN SUSTAV PRAĆENJA, IZVJEŠĆIVANJA I PROVJERE

52.-55. NIJE JASNO U KOJOJ SU MJERI OSTVARENE OBVEZE VEZANE ZA FINACIJSKI PAKET ZA BRZI POČETAK

56.-64. KOMISIJA I DRŽAVE ČLANICE NISU ZAJEDNIČKI DJELOVALE NA SMANJENJU FRAGMENTIRANOSTI SREDSTAVA ZA BORBU PROTIV KLIMATSKIH PROMJENA

65.-69. ZAKLJUČAK I PREPORUKE

- PRILOG I. — NAJNERAZVIJENIJE ZEMLJE, MALE OTOČNE ZEMLJE U RAZVOJU I AFRIKA**
- PRILOG II. — FINACIJSKA SREDSTVA EUROPEAIDA ZA BORBU PROTIV KLIMATSKIH PROMJENA ZA RAZDOBLJE OD 2003.-2012. GODINE**
- PRILOG III. — TOKOVI FINACIJSKI SREDSTAVA ZA BORBU PROTIV KLIMATSKIH PROMJENA ZA ZEMLJE U RAZVOJU ZA RAZDOBLJE OD 2007.-2013. GODINE**
- PRILOG IV. — REVIZIJSKA METODOLOGIJA I PRIKUPLJANJE DOKAZA**
- PRILOG V. — GLAVNI POTENCIJALNI IZVORI PRIHODA KOJE JE KOMISIJA ODREDILA ZA RAZMJERNO JAČANJE FINACIJSKIH SREDSTAVA ZA BORBU PROTIV KLIMATSKIH PROMJENA**
- PRILOG VI. — DEFINICIJE „NOVOG I DODATNOG“ KOJE JE ODREDILA KOMISIJA I DRŽAVE ČLANICE EU-a ODABRANE ZA REVIZIJU**

ODGOVORI KOMISIJE I ESVD-a

KRATICE I AKRONIMI

AKP: Afričke, karipske i pacifičke zemlje

CCW: Alati za praćenje klimatskih promjena

CTF: Fond za čistu tehnologiju

COP: Konferencija stranaka

DCI: Instrument za razvojnu suradnju

DIPECHO: Program DG ECHO-a za pripravnost u slučaju katastrofe

DRR: Smanjenje rizika od katastrofa

ECHO: Glavna uprava za humanitarnu pomoć i civilnu zaštitu

ERF: Europski razvojni fond

ESVD: Europska služba za vanjsko djelovanje

EFC: Gospodarski i financijski odbor

ENPI: Europski instrument za susjedstvo i partnerstvo

ENRTP: Tematski program za okoliš i održivo upravljanje prirodnim resursima uključujući energiju

EPC: Odbor za ekonomsku politiku

ETS: Sustav trgovanja kvotama emisije stakleničkih plinova

FCPF: Instrument za partnerstvo u smanjenju emisija ugljika koje nastaju krčenjem i uništavanjem šuma

FLEGT: Provedba zakonodavstva, upravljanje i trgovina u području šumarstva

FSF: Financijski paket za brzi početak

FTI: Inicijativa za izravan pristup

GCCA: Savez za globalne klimatske promjene

GCF: Zeleni klimatski fond

GEEREF: Fond za globalnu energetska učinkovitost i obnovljivu energiju

GEF: Fond za globalni okoliš

GFDRR: Globalni fond za smanjenje katastrofa i oporavak

IMF: Međunarodni monetarni fond

LDC: Najnerazvijenije zemlje

MMR: Mehanizam za praćenje i izvješćivanje o emisijama stakleničkih plinova

MF: Višegodišnji financijski okvir

MRV: Mjerenje, izvješćivanje i provjere

NGO: Nevladine organizacije

ODA: Službena razvojna pomoć

OECD: Organizacija za gospodarsku suradnju i razvoj

REDD: Smanjenje emisija koje nastaju krčenjem i uništavanjem šuma

SIDS: Male otočne države u razvoju

UNDP: Program Ujedinjenih naroda za razvoj

UNEP: Program Ujedinjenih naroda za zaštitu okoliša

UNFCCC: Okvirna konvencija Ujedinjenih naroda o klimatskim promjenama

USD: američki dolar

SAŽETAK

I.

Klimatske promjene jedne su od najvećih ekoloških, socijalnih i gospodarskih opasnosti koje prijete planetu. Milijuni ljudi koji žive u zemljama u razvoju zbog klimatskih bi promjena ponovno mogli živjeti u siromaštvu, što predstavlja temeljnu opasnost po gospodarski razvoj i ostvarivanje milenijskih razvojnih ciljeva. Razvijene zemlje obvezale su se da će povećati svoju potporu kako bi pomogle zemljama u razvoju u njihovim nastojanjima da se prilagode klimatskim promjenama i da ublaže utjecaj klimatskih promjena. EU i države članice zajednički daju najveći doprinos financijskim sredstvima za borbu protiv klimatskih promjena u zemljama u razvoju.

II.

Sud je revidirao pružanje financijskih sredstava EU-a za borbu protiv klimatskih promjena. Sud je ispitivao je li Komisija dobro upravljala sredstvima potrošenima za borbu protiv klimatskih promjena iz proračuna EU-a i Europskog razvojnog fonda. Također je ispitivao i je li Komisija poduzela prikladne korake za promicanje koordiniranog djelovanja s državama članicama EU-a vezano za financijska sredstva za borbu protiv klimatskih promjena u zemljama u razvoju te je li takva koordinacija bila odgovarajuća.

III.

Što se tiče upravljanja potporom vezanom za borbu protiv klimatskih promjena financiranom iz proračuna EU-a i ERF-a, Komisija je bila uspješna. U skladu s obvezama u okviru politike, Komisija je razmjerno povećavala rashode vezane za borbu protiv klimatskih promjena financirane iz proračuna EU-a i ERF-a. Usredotočila se na odgovarajuće prioritete te je svoje programe izradila na način da vode računa o posebnim okolnostima pojedinih partnerskih zemalja.

SAŽETAK

IV.

Koordinacija djelovanja Komisije i država članica vezanog za financijska sredstva za borbu protiv klimatskih promjena je neodgovarajuća. Komisija nije iskazala dovoljno vodstva u određenim područjima dok države članice nisu dovoljno odgovarale na neke od njezinih inicijativa. Potrebni su znatni daljnji naponi za osiguranje komplementarnosti programa EU-a i programa država članica za zemlje. Komisija i države članice nisu se dogovorile oko toga kako mogu ispuniti obvezu razmjernog povećavanja financijskih sredstava za borbu protiv klimatskih promjena do 2020. godine. Još nije uspostavljen čvrsti sustav praćenja, izvješćivanja i provjera koji bi pružao sveobuhvatne i pouzdane informacije o rashodima vezanima za borbu protiv klimatskih promjena Komisije i država članica te nije jasno u kojoj su mjeri ispunjene obveze vezane za financijski paket za brzi početak. Nije se pokušalo smanjiti povećanje količine sredstava za borbu protiv klimatskih promjena. Potrebna je znatna daljnja koordinacija između Komisije i država članica kako bi se spriječila i suzbila korupcija.

V.

Sud zaključuje da je Komisija dobro upravljala rashodima EU-a vezanima za borbu protiv klimatskih promjena iz proračuna EU-a i iz ERF-a. No kako bi EU imala najveći mogući učinak na međunarodnoj razini, koordinacija između Komisije i država članica za zemlje u razvoju morala bi se znatno poboljšati.

VI.

Sud preporučuje da:

(a) Komisija bi trebala:

- predložiti plan za razmjerno povećanje financijskih sredstava za borbu protiv klimatskih promjena prema ciljnoj vrijednosti iz Sporazuma iz Kopenhagena,
- naručiti nezavisno vrednovanje Saveza za globalne klimatske promjene;

(b) Komisija i ESVD bi trebali:

- izvješćivati o tome u kojoj se mjeri u razvojnoj pomoći provodi ciljna vrijednost potrošnje 20 % proračuna EU-a i ERF-a tijekom razdoblja od 2014. do 2020. godine na mjere vezane za borbu protiv klimatskih promjena;

(c) Komisija i države članice trebale bi:

- U okviru Uredbe o mehanizmu za praćenje dogovoriti zajedničke standarde za praćenje, izvješćivanje i provjeru financijskih sredstava za borbu protiv klimatskih promjena za zemlje u razvoju,
- povećati intenzitet međusobne suradnje kako bi se u području financijskih sredstava za borbu protiv klimatskih promjena proveo Kodeks ponašanja EU-a o podjeli rada.

UVOD

IZAZOVI VEZANI ZA KLIMATSKE PROMJENE

1. Opće je priznato da ljudsko djelovanje, poput sagorijevanja fosilnih goriva, krčenja šuma i uzgoja stoke, ima sve negativniji utjecaj na klimatske prilike na Zemlji. Prosječne temperature diljem svijeta su u porastu te ekstremne vremenske nepogode, kao što su uragani, poplave i suše postaju sve češće pojave. Klimatske promjene izravno utječu na ljudsko zdravlje, živote i mogućnost privređivanja te posredno utječu i na sigurnost hrane i održivost gospodarstava temeljenih na prirodnim resursima.
2. U Okvirnoj konvenciji Ujedinjenih naroda o klimatskim promjenama (UNFCCC) stoji da klimatske promjene „mogu onemogućiti održivi razvoj, povećati siromaštvo i uzrokovati kašnjenje ili spriječiti ostvarenje milenijskih razvojnih ciljeva¹“. Mnoge zemlje u razvoju ugrožene su klimatskim promjenama: često im nedostaju dostatni resursi da se nose sa sve većim opasnostima po vodu, energiju, tlo, šume, močvarna područja, divlje vrste i riblji fond, o kojima izravno ovise kako bi preživjele.

¹ UNFCCC, *Klimatske promjene: Učinci, ugroženost i prilagodba u zemljama u razvoju* (2007. g.), str. 42.

MEĐUNARODNI PLAN ZA KLIMATSKE PROMJENE I FINANCIJSKA SREDSTVA ZA BORBU PROTIV KLIMATSKIH PROMJENA

3. UNFCCC je globalni forum za usklađeno međunarodno djelovanje čija je svrha ublažiti klimatske promjene i prilagoditi se njihovim učincima. Osnovno je načelo UNFCCC-a imati „zajedničku, ali različitu odgovornost“: razvijene zemlje trebale bi preuzeti vodeću ulogu u borbi protiv klimatskih promjena i pružiti potporu zemljama u razvoju u njihovim nastojanjima da se prilagode i ublaže učinke klimatskih promjena jer su potonje najmanje doprinijele nakupljanju stakleničkih plinova u atmosferi, a snosit će najviše posljedica. Drugim riječima, troškove bi trebao snositi onečišćivač.
4. Stranke okupljene unutar UNFCCC-a sastajale su se jednom godišnje od 1995. godine kako bi procijenile napredak u nošenju s klimatskim promjenama. Ti su sastanci poznati kao COP-ovi, odnosno kao konferencije stranaka. Posljednja se konferencija stranaka održala u Dohi u studenome 2012. godine (COP 18) i u Varšavi u studenome 2013. godine (COP 19).

5. Na 15. konferenciji stranaka (COP 15) održanoj u Kopenhagenu 2009. godine, razvijene su se zemlje dogovorile da će na dobrovoljnoj osnovi preuzeti obvezu (Sporazum iz Kopenhagena) „novog i dodatnog“ financiranja za potporu zemljama u razvoju u nošenju s izazovima koje nose klimatske promjene, i to putem ublažavanja posljedica, prilagođavanja, tehnološkog razvoja i prijenosa, kao i mjera za jačanje kapaciteta. Sporazum se sastoji od:

- (a) kratkoročne obveze pod nazivom „Financijski paket za brzi početak“ (FSF) u vrijednosti od otprilike 30 milijardi američkih dolara za razdoblje od 2010. do 2012. godine. Svrha je financijskog paketa za brzi početak pomoći zemljama u razvoju da provedu neposredne, hitne mjere za borbu protiv klimatskih promjena i pomoći im da dugoročno prime veće količine financijskih sredstava;
- (b) dugoročne obveze prikupljanja iznosa do 100 milijardi američkih dolara godišnje do 2020. godine za financijska sredstva za borbu protiv klimatskih promjena iz širokog raspona javnih i privatnih, bilateralnih i multilateralnih izvora financiranja, uključujući i inovativne izvore financiranja.

6. Na 16. konferenciji stranaka (COP 16) održanoj u Cancúnu 2010. godine, na temelju Sporazuma iz Kopenhagena, odobrena je uspostava globalnog Zelenog klimatskog fonda (GCF) za usmjeravanje većine financijskih sredstava. Na 16. konferenciji stranaka ponovno su potvrđene prijašnje obveze te je naglašeno da su klimatske promjene prioritet za najugroženije zemlje u razvoju, posebice za najnerazvijenije zemlje, male otočne zemlje u razvoju i Afriku (vidjeti **Prilog I.**).

POLITIKA EU-a O FINANCIJSKIM SREDSTVIMA ZA BORBU PROTIV KLIMATSKIH PROMJENA U KONTEKSTU VANJSKE POMOĆI

7. Politika EU-a o klimatskim promjenama za zemlje u razvoju potječe iz 2003. godine². Politika je otad ažurirana te sad uključuje i stavlja naglasak na određena područja, odnosno prilagodbu³ (2004. g.), smanjivanje rizika od katastrofa⁴ (2009. g.) i pružanje potpore razvoju kapaciteta i prijenosa tehnologije u održivim poljoprivrednim i energetske sektorima, uključujući prilagodbu klimatskim promjenama i strategije za ublažavanje posljedica⁵ (2011. g.).

² COM(2003) 85 final od 11. ožujka 2003.

³ Zaključci Vijeća br. 15164/04 od 24. studenoga 2004. o klimatskim promjenama u kontekstu razvojne suradnje (<http://consilium.europa.eu>).

⁴ COM(2009) 84 final od 23. veljače 2009.

⁵ COM(2011) 637 final od 13. listopada 2011.

8. Klimatske promjene važan su prioritet vanjske politike EU-a. Zajednički dokument iz 2011. godine koji su sastavili ESVD i Komisija upozorava na to da klimatske promjene sa sobom nose važne posljedice po sigurnost. U njemu je priznata važna uloga koju Visoki povjerenik, Komisija i ESVD igraju u zajedničkom radu s državama članicama u području klimatske diplomacije te se u njemu potiče zajedničko programiranje pomoći čiji je cilj postići najvišu razinu sinergije i izbjeći duplo obavljanje poslova⁶. Vijeće je 2013. godine osnovalo Mrežu za zelenu diplomaciju EU-a i pozvalo na „proaktivniji i bolje ciljani plan klimatske diplomacije EU-a čiji je cilj maksimalno povećati kolektivne napore i dodatno pronijeti glas o klimatskoj politici EU-a na međunarodnoj razini“⁷.
9. Koordinacija razvojne pomoći dijeljena je odgovornost EU-a i država članica. Članak 210. Ugovora o funkcioniranju Europske unije propisuje da je tome tako „radi promicanja komplementarnosti i učinkovitosti njihova djelovanja“ te da Komisija „može pokrenuti svaku korisnu inicijativu radi promicanja koordinacije“⁸. Kako bi osigurala takvu koordinaciju, Komisija se obvezala poštovati Parišku deklaraciju o djelotvornoj pomoći (2005. g.) te je Vijeće usvojilo Europski konsenzus o razvoju (2006. g.): EU i države članice predane su promicanju bolje koordinacije i komplementarnosti donatora te bi trebale zauzeti vodeću ulogu u provedbi Pariške deklaracije. 2008. godine Komisija i države članice pokrenule su tzv. Inicijativu za brzi pristup (FTI) o podjeli rada kako bi poboljšale djelotvornost pomoći provedbom „Kodeksa ponašanja EU-a o podjeli rada“⁹.

FINANCIJSKA SREDSTVA EU-a I DRŽAVA ČLANICA ZA BORBU PROTIV KLIMATSKIH PROMJENA U KONTEKSTU VANJSKE POMOĆI

10. EU i države članice obvezale su se doprinijeti inicijativi financijskog paketa za brzi početak (vidi odlomak 5.) sa 7,2 milijarde eura (10 milijardi američkih dolara), s uravnoteženom dodjelom sredstava mjerama prilagodbe i mjerama za ublažavanje posljedica, kako je propisano sporazumom iz Cancúna. Komisijin udio ukupne obveze iznosio je 150 milijuna eura za razdoblje od 2010. do 2012. godine.
11. Za dugoročnu obvezu preuzetu Sporazumom iz Kopenhagena trebalo se osigurati 100 milijardi američkih dolara godišnje do 2020. godine, ali nije utvrđena dodjela sredstava među razvijenim zemljama. Međutim, Komisija procjenjuje da udio EU-a i država članica u ovom globalnom pothvatu iznosi između 29 % i 38 % ukupnog iznosa (tj. između 22 milijarde i 29 milijardi eura)¹⁰.

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

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

⁸ Članak 210. stavak 1.: radi promicanja komplementarnosti i učinkovitosti njihova djelovanja, Unija i države članice koordiniraju svoje politike razvojne suradnje i međusobno se savjetuju o svojim programima pomoći, uključujući i u okviru međunarodnih organizacija i međunarodnih konferencija. One mogu poduzeti zajedničke aktivnosti. Države članice doprinose, ako je to potrebno, provedbi programa pomoći Unije. Članak 210. stavak 2.: Komisija može pokrenuti svaku korisnu inicijativu radi promicanja koordinacije iz stavka 1.

⁹ Vijeće Ministara od 15. svibnja 2007., dokument br. 9558/07.

¹⁰ SEC(2011) 487 final od 8. travnja 2011., str. 18. (http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/financial_operations/pdf/sec_2011_487_final_en.pdf).

- 12.** Komisija financira financijska sredstva za borbu protiv klimatskih promjena u kontekstu vanjske pomoći iz proračuna EU-a i Europskog razvojnog fonda (ERF). Tijekom razdoblja od 2003. do 2012. godine, EuropeAid je rezervirao otprilike 4650 milijuna eura za financijska sredstva za borbu protiv klimatskih promjena, dok je DG ECHO rezervirao 155 milijuna eura za financiranje mjera pripravnosti u slučaju katastrofe uzrokovane klimatskim promjenama. Za dodatne pojedinosti, vidjeti **Prilog II**.
- 13.** Financijska sredstva za borbu protiv klimatskih promjena pružaju se unutar tematskih programa¹¹ i unutar geografskih programa. Komisijina financijska sredstva za borbu protiv klimatskih promjena uglavnom se pružaju kroz bilateralne programe s partnerskim zemljama i regionalnim organizacijama. U **Prilogu III** prikazan je pregled tih kanala za pružanje sredstava.
- 14.** Cilj je potpore za prilagodbu pomoći partnerskim zemljama da ojačaju otpornost na nepovoljne utjecaje klimatskih promjena. Programi su usmjereni na zaštitu infrastrukture, industrije i poljoprivrede od promjenjivih vremenskih obrazaca i porasta razine mora, kao i na ulaganje u gospodarenje vodama i usjeve otporne na sušu. Cilj je potpore za ublažavanje posljedica ubrzati prijelaz na globalno gospodarstvo s niskim emisijama ugljika. Programi su usmjereni na razvoj tehnologije čiste energije, energetske učinkovitost i smanjenje emisije stakleničkih plinova, i to kroz održivo gospodarenje i očuvanje šuma kao i zaliha ugljika.

¹¹ Većinom tematski programi za okoliš i održivo upravljanje prirodnim resursima uključujući energiju (ENTRP) i tematski program za sigurnost hrane (FSTP).

REVIZIJSKI OPSEG I PRISTUP

- 15.** Revizijom je ispitano pružanje financijskih sredstava EU-a za borbu protiv klimatskih promjena. Izvješće naglasak stavlja na sljedeća dva pitanja:
- (a) Je li Komisija dobro upravljala potporom vezanom uz borbu protiv klimatskih promjena financiranom iz proračuna EU-a i ERF-a?
 - (b) Je li Komisija poduzela prikladne korake za promicanje koordiniranog djelovanja s državama članicama EU-a vezano za financijska sredstva za borbu protiv klimatskih promjena zemalja u razvoju te je li takva koordinacija bila odgovarajuća?
- 16.** Revizijom su obuhvaćene Komisijine financijske inicijative za borbu protiv klimatskih promjena provedene u razdoblju od 2007. do 2013. godine s učinkom do 2020. godine. Revizija se sastojala od pregleda dokumentacije, uredskih provjera programa u šesnaest zemalja i dvije regije, intervjua i revizijskih posjeta na licu mjesta u četirima zemljama: Bangladešu, Indoneziji, Tanzaniji i Ugandi. Revizijski kriteriji i metode prikupljanja revizijskih dokaza detaljnije su opisani u **Prilogu IV**.

OPAŽANJA

KOMISIJA JE DOBRO UPRAVLJALA POTPOROM VEZANOM ZA BORBU PROTIV KLIMATSKIH PROMJENA FINANCIRANOM IZ PRORAČUNA EU-a I ERF-a

17. U ovom se dijelu ispituje jesu li financijska sredstva koje je dodijelila Komisija za borbu s izazovima vezanima za klimatske promjene:
- (a) prikladno odrazila obveze u okviru politike; i
 - (b) bila određena vodeći računa o posebnim okolnostima partnerskih zemalja i regija.

KOMISIJA JE DALA VEĆI PRIORITET FINANCIJSKIM SREDSTVIMA ZA BORBU PROTIV KLIMATSKIH PROMJENA

18. Komisija je postepeno povećavala rashode vezane za borbu protiv klimatskih promjena za zemlje u razvoju iz općeg proračuna EU-a i ERF-a tijekom desetogodišnjeg razdoblja koje je završilo 2012. godine (vidi **sliku 1.**), što je uključivalo i dodatan doprinos u iznosu od 155 milijuna pruženih u okviru inicijative financijskog paketa za brzi početak. Tijekom programskog razdoblja od 2007. do 2013. godine, rezervirano je otprilike 3,7 milijardi eura za programe vezane za borbu protiv klimatskih promjena do kraja 2012. godine, odnosno otprilike 8 % ukupnih sredstava za razvoj iz proračuna EU-a i ERF-a (vidjeti **Prilog II. tablicu 1.**)
19. Za razdoblje od 2014. do 2020. godine Europsko je vijeće¹² podržalo usmjeravanje najmanje 20 % ukupnih rashoda EU-a vezanih za mjere borbe protiv klimatskih promjena, odražavajući činjenicu da je borba protiv klimatskih promjena strateški prioritet EU-a. Ova ciljna vrijednost od 20 % uključena je u nacrt uredbe o instrumentu za razvojnu suradnju (DCI) za razdoblje od 2014. do 2020. godine¹³, kao i u upute za izradu programa u okviru 11. ERF-a¹⁴. Pod pretpostavkom da se ciljna vrijednost od 20 % primjenjivala na svu vanjsku pomoć, to bi predstavljalo procijenjeni iznos od 11,6 milijardi eura za klimatske promjene unutar vanjske pomoći, što je tri puta veći iznos od onoga koji je rezerviran tijekom razdoblja od 2007. do 2013. godine.
20. Za provedbu takve obveze u okviru politike bit će potreban znatan angažman Komisije, Europske službe za vanjsko djelovanje (ESVD) i partnerskih zemalja. No rasprave s delegacijama EU-a u četirima posjećenim zemljama ukazale su na to da potreba za vođenjem računa o ciljevima vezanima za klimatske promjene u budućoj izradi programa nije sustavno razmotrena: u Bangladešu delegacija nije imala nikakve planove za razmjerno povećanje sredstava za klimatske promjene u strategiji i programima suradnje, dok je u Ugandi i Tanzaniji potvrđeno upravo suprotno¹⁵.

¹² Zaključci Europskog vijeća od 7./8. veljače 2013. o višegodišnjem financijskom okviru za razdoblje od 2014. do 2020. g. (EUCO 37/13), odlomak 10. „[...] Ciljevi mjera za borbu protiv klimatskih promjena moraju predstavljati najmanje 20 % rashoda EU-a u razdoblju od 2014. do 2020. godine [...]”.

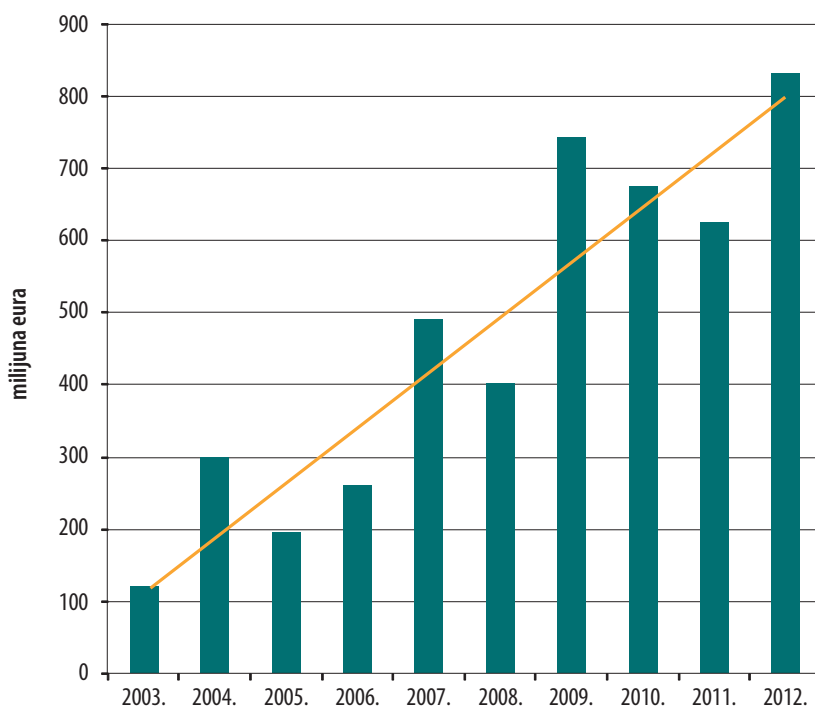
¹³ COM(2011) 840 final od 7. prosinca 2011.

¹⁴ Upute za izradu programa u okviru 11. ERF-a i instrumenta za razvojnu suradnju za razdoblje od 2014. do 2020. g., koje je izdao ESVD i Europska komisija, s datumom 15. svibnja 2012. g. (vidjeti str. 3., fusnotu 2.)

¹⁵ Indonezija je jedna od 19 zemalja u gospodarskom usponu koja će biti obuhvaćena novo osmišljenim instrumentom za partnerstvo te stoga od 2014. godine više neće ispunjavati uvjete za primanje bilateralne pomoći u okviru instrumenta za razvojnu suradnju.

SLIKA 1.

FINANCIJSKA SREDSTVA EUROPEAIDA ZA BORBU PROTIV KLIMATSKIH PROMJENA ZA RAZDOBLJE OD 2003.-2012. G.



Izvor: Europska komisija.

KOMISIJA JE ODREDILA FINANCIJSKA SREDSTVA ZA BORBU PROTIV KLIMATSKIH PROMJENA U SKLADU S POSEBNIM OKOLNOSTIMA PARTNERSKE ZEMLJE

- 21.** Tijekom razdoblja od 2007. do 2013. godine Komisijinim programskim smjernicama zahtijevala se provedba analize rizika vezanih za klimatske promjene i prilika za svaku partnersku zemlju¹⁶. 2009. godine izdala je smjernice za delegacije EU-a u kojima je navedeno kako bi se u određenim sektorima trebalo voditi računa o klimatskim promjenama¹⁷.
- 22.** Kako je navedeno u odlomku 6., u Sporazumu iz Kopenhagena i na 16. konferenciji stranaka u Cancúnu naglasak je stavljen na potrebu za davanjem prednosti mjerama za prilagodbu klimatskim promjenama, posebice u odnosu na najnerazvijenije zemlje, male otočne zemlje u razvoju i afričke zemlje¹⁸. Vijeće je podržalo ove prioritete, iako je to učinilo bez postavljanja brojčanih ciljnih vrijednosti¹⁹. Ipak, Komisijine obveze vezane za financijska sredstva za borbu protiv klimatskih promjena odražavaju navedene prioritete.

¹⁶ Ekološki profili zemalja i ekološki profili regija.

¹⁷ Usvojene su smjernice za uključivanje promjena vezanih za okoliš i klimu u razvojnu pomoć. Također su izdane smjernice za osam sektora u kojima su se poduzimale određene intervencije: zdravstvo, infrastruktura, poljoprivreda i ruralni razvoj, opskrba energijom, obrazovanje, vodoopskrba i odvodnja, trgovina i investicije te gospodarenje krutim otpadom.

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

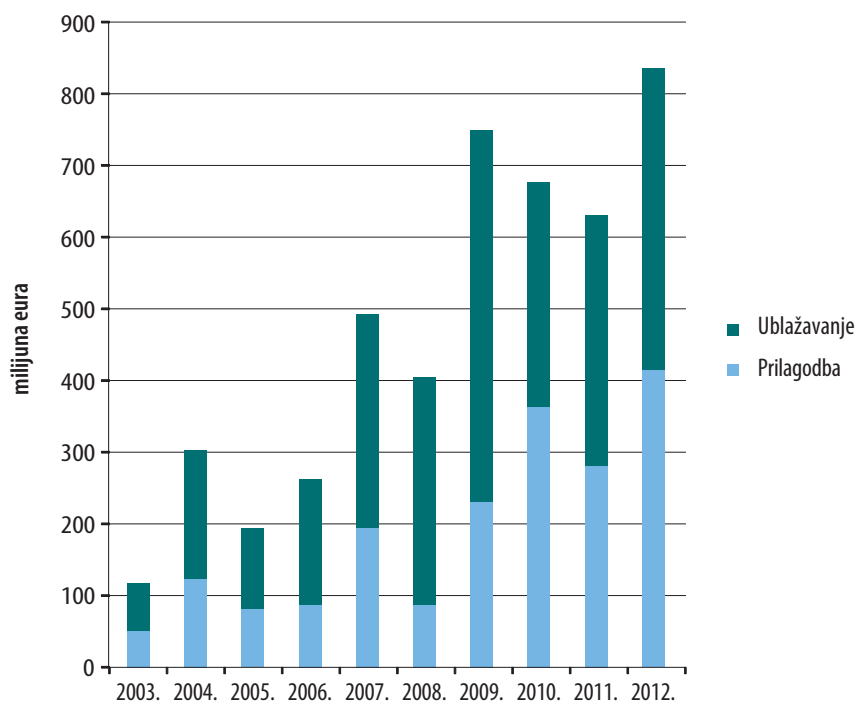
¹⁹ Zaključci Vijeća br. 15265/1/09 REV1 od 1. prosinca 2009., 9437/1/10 REV1 od 12. svibnja 2010., 14957/10 od 14. listopada 2010. i 15353/11 od 10. listopada 2011. (<http://consilium.europa.eu>).

23. Tijekom razdoblja od 2003. do 2012. godine financijska sredstva za prilagodbu na klimatske promjene predstavljala su neznatno manje od polovice obveza vezanih uz Komisijina financijska sredstva za borbu protiv klimatskih promjena (vidjeti **sliku 2.**) te je njezin udio veći od 2010. godine. Tijekom čitavog tog razdoblja, polovica obveza za prilagodbu u okviru programa za zemlju²⁰ pružalo je potporu mjerama za prilagodbu u najnerazvijenijim zemljama, malim otočnim zemljama u razvoju i afričkim zemljama (vidjeti **tablicu 4.** u **Prilogu II.**)

²⁰ Komisijini podatci ne omogućavaju utvrđivanje udjela za najnerazvijenije zemlje, male otočne zemlje u razvoju i afričke zemlje u regionalnim programima.

SLIKA 2.

PROCIJENJENA PODJELA DODJELA FINANCIJSKIH SREDSTAVA EUROPEAIDA ZA PRILAGODBU I ZA UBLAŽAVANJE



Izvor: Europska komisija. Sud je procijenio podjelu izravnom primjenom postotaka obje vrste dodjela financijskih sredstava s ukupnim iznosom (vidjeti **tablicu 3.** u **Prilogu II.**).

24. Za uzorak od šesnaest revidiranih zemalja i dvije regije, Sud je utvrdio da je Komisija prikladno odrazila prioritete vezane za klimatske promjene koji su utvrđeni za većinu njih u okviru programskog razdoblja od 2007. do 2012. godine ²¹:

- (a) Komisija je posebno obratila pozornost na klimatske promjene u trinaest zemalja i azijskoj regiji u kojima su klimatske promjene obrađivane ili kao sektor od posebne važnosti unutar strategije suradnje²² ili u okviru drugog sektora od posebne važnosti vezanog za okoliš, gospodarenje prirodnim resursima, ruralni razvoj ili čak trgovinu i investicije²³;
- (b) u pet zemalja²⁴, srednjoročni je pregled programa za razdoblje od 2007.-2013. godine doveo do donošenja odluka o jačanju potpore vezane za klimatske promjene dodavanjem novih područja intervencije ili povećanjem količine dodijeljenih sredstava.

25. Osim uzorka od šesnaest zemalja Sud je detaljno analizirao i dodatan poduzorak od osam zemalja i dvije regije²⁵ te ispitivao jesu li Komisijine intervencije vezane za klimatske promjene bile usmjerene na prioritete koje su utvrdile same partnerske zemlje. Sud je zaključio da su programi bili prikladno usmjereni.

KOORDINACIJA DJELOVANJA KOMISIJE I DRŽAVA ČLANICA ZA POMOĆ ZEMLJAMA U RAZVOJU DA ODGOVORE NA KLIMATSKE PROMJENE NIJE PRIMJERENA

26. Člankom 210. Ugovora o funkcioniranju Europske unije Komisiji je dana uloga u optimizaciji koordinacije između Unije i država članica. Klimatske promjene važan su prioritet vanjske politike EU-a te se Komisija obvezala poštovati i Parišku deklaraciju o djelotvornoj pomoći (vidjeti odlomke 8. i 9.).

27. U ovom se dijelu procjenjuje napredak ostvaren u nekoliko područja u osiguravanju da su aktivnosti EU-a i država članica uistinu komplementarne i djelotvorne. Posebna pažnja posvećena je sljedećim pitanjima:

- (a) je li Komisija koordinirala svoje programe za zemlje s onima država članica;
- (b) je li Komisija promicala koordinaciju s državama članicama sukladno međunarodnim dugoročnim obvezama vezanima za financijska sredstva za borbu protiv klimatskih promjena, kako je dogovoreno Sporazumom iz Kopenhagena iz 2009. godine;

²¹ Vidjeti **Prilog IV**.

²² U Kini, Ukrajini i regionalnoj izradi programa za Aziju.

²³ U Bangladešu, Boliviji, Brazilu, Etiopiji, Gvajani, Indoneziji, Maliju, Maroku i Ugandi.

²⁴ Indonezija, Bolivija, Kina, Ukrajina i Maroko.

²⁵ Bangladeš, Etiopija, Indonezija, Mauricijus, Nikaragva, Tanzanija, Ukrajina, Uganda, Istočna Afrika i azijske regije.

- (c) što je postignuto u pogledu praćenja, provjere i izvješćivanja o obvezanim i isplaćenim financijskim sredstvima za borbu protiv klimatskih promjena;
- (d) u kojoj mjeri napredak ostvaren u ovim područjima omogućuje provjeru i analizu doprinosa EU-a i država članica financijskom paketu za brzi početak; te
- (e) je li EU doprinio pojednostavnjenju mehanizama za pružanje financijskih sredstava za borbu protiv klimatskih promjena („smanjivanje fragmentiranosti“).

POTREBNO JE POBOLJŠATI KOORDINIRANJE PROGRAMA EU-a I DRŽAVA ČLANICA ZA ZEMLJE

- 28.** U zaključcima Vijeća redovito se tijekom godina naglašava potreba za koordinacijom vanjske pomoći između EU-a i država članica²⁶. U skladu s Pariškom deklaracijom i Europskim konsenzusom o razvoju pomoć bi trebala biti koncentrirana u onim područjima u kojima donator ima komparativnu prednost.
- 29.** Komisija i ESVD mišljenja su da je podjelu rada i utvrđivanje komparativnih prednosti moguće odrediti samo na razini partnerske zemlje i posebnog konteksta. Od delegacija EU-a očekuje se da istražuju podjelu rada. Nisu provedene nikakve posebne analize: komparativne prednosti obično se mjere kroz donatorovu sposobnost „uvođenja“ klimatskih promjena u poseban sektor, dok nisu uzeti u obzir ljudski resursi na regionalnoj ili središnjoj razini. Komisija i države članice ne razmjenjuju informacije o dodjelama po pojedinim zemljama u okviru inicijativa za pružanje financijskih sredstava za borbu protiv klimatskih promjena, posebice kako bi odredili zemlje u kojima postoje znatna preklapanja (tzv. „favorizirane zemlje“) ili nedostaci (tzv. „zanemarene zemlje“) u smislu donatorske aktivnosti i/ili razine dodjela pomoći. Kodeks ponašanja EU-a potiče komplementarnost i podjelu rada u razvojnoj politici²⁷.
- 30.** U trećem izvješću o praćenju i pregledu napretka Inicijative za brzi pristup (vidjeti odlomak 9.) izneseni su različiti rezultati²⁸. Pokrenut je pilot program koji je uključivao delegacije EU-a i veleposlanstva država članica za odabrani broj zemalja (uključujući Bangladeš), no rezultati su bili razočaravajući iz razloga vezanih i za donatore i za partnerske zemlje²⁹. Nalazi Suda u skladu su sa zaključcima Odbora za razvojnu pomoć OECD-a iznesenima u njegovom pregledu stručnjaka iste razine (2012. g.) u kojima stoji da je kombinacija tehničkih i političkih prepreka značila da institucije EU-a nisu ostvarile veliki napredak kako su se nadale tijekom zajedničke izrade programa³⁰.

²⁶ Vidjeti, primjerice, Zaključke Vijeća od 14. 10. 2010. (Pripreme za 16. sjednicu konferencije stranaka (COP 16) Okvirne konvencije UN-a o klimatskim promjenama (UNFCCC) i 6. sjednica konferencije stranaka Protokola iz Kyota (Cancún, od 29. studenoga do 10. prosinca 2010. godine)).

²⁷ Vidjeti Kodeks ponašanja EU-a o podjeli rada u razvojnoj politici <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st09/st09558.en07.pdf>. Vidjeti i Zaključke Vijeća s 3166. sastanka Vijeća za vanjske poslove od 14. svibnja 2012.

²⁸ SEC(2011) 502 final od 19. travnja 2011., prilog 5.

²⁹ Uključujući: nepostojanje kapaciteta ili interesa partnerske zemlje; nepostojanje konkretnih pravila o upravljanju; složene okolnosti u zemlji; postojanje drugih koordinacijskih mehanizama; nepostojanje usklađenosti donatorskih planova i ciklusa izrade programa; nedovoljnu transparentnost nekih donatora; snažne bilateralne interese; te, u nekim slučajevima, jasnu prevlast EU-a kao glavnog donatora.

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

31. Djelotvorna podjela rada i komplementarnost donatorskih aktivnosti ovise o nekoliko čimbenika. Oni uključuju:

- spremnost donatora za suradnju na području djelotvornosti pomoći i borbi protiv korupcije;
- spremnost nacionalnih vlasti na suradnju;
- postojanje nacionalne strategije za borbu protiv klimatskih promjena.

Ovi su čimbenici detaljnije opisani u odlomcima od 33. do 39.

32. Kvaliteta koordiniranosti donatora u području borbe protiv klimatskih promjena razlikovala se u četirima zemljama koje je posjetio Sud. Kvaliteta je bila veća u Bangladešu, Tanzaniji i Ugandi nego u Indoneziji, ali je Sud utvrdio da delegacije EU-a trebaju poboljšati mjere kako bi se ojačala koordinacija donatora EU-a u svima četirima državama. U **okviru 1.** prikazan je primjer neodgovarajuće koordinacije ustanovljene tijekom terenske inspekcije Suda u Bangladešu.

OKVIR 1.

BANGLADEŠ: PRIMJER NEKOORDINIRANIH PROGRAMA

U Bainpari su se gotovo istovremeno provodila dva vodoopskrbna programa. Jedan od njih, kojeg su financirali UNICEF, Ujedinjena Kraljevina i Oxfam završen je 2011. godine. Drugi program kojeg su financirali EU i Ujedinjena Kraljevina u okviru programa sveobuhvatnog upravljanja prirodnim katastrofama i njemačka razvojna agencija³¹ završen je 2012. godine. Zbog neprikladne koordiniranosti nije uzimana u obzir mogućnost kombiniranja potpore različitih donatora unutar jednog programa kako bi se postigao ekonomičniji pristup.

³¹ Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit.

33. Spremnost donatora na koordinaciju djelovanja uvelike se razlikuje među četirima različitim zemljama:

- (a) u Bangladešu, Tanzaniji i Ugandi o financijskim sredstvima za borbu protiv klimatskih promjena raspravlja se u tematskim radnim skupinama, ali provedba programa nije uvijek dobro koordinirana (vidjeti odlomak 32.)³². Šefovi misija EU-a u Bangladešu izrazili su sumnje o zajedničkoj izradi programa kako je navedeno u Zaključcima Vijeća³³;
- (b) u Indoneziji postoji konkurencija među donatorima te su nejasne uloge i obveze vlade u pogledu klimatskih promjena. Drugi čimbenici predstavljaju dodatne izazove: veličina zemlje, bogatstvo prirodnim resursima i financijska sposobnost koja privlači mnoge donatore³⁴ s različitim nacionalnim planovima; nekoliko zemalja donatora dominiraju kao „prirodni vođe“ pružanjem znatnih količina sredstava³⁵.

34. Kao i drugi oblici vanjske pomoći, financijska sredstva za borbu protiv klimatskih promjena izložena su korupciji³⁶. Bangladeš, Indonezija, Tanzanija i Uganda snažno su pogođene ovim problemom³⁷. Suradnja donatora ključna je za smanjenje rizika od korupcije.

35. U Ugandi su međunarodni donatori 2009. godine razvili tzv. *zajednički odgovor na korupciju*. Nakon što je glavni državni revizor Ugande 2012. godine otkrio da su nestali milijuni američkih dolara donatorskog novca, nekoliko donatora obustavilo je pomoć Ugandi, uključujući i Komisiju i države članice. U Tanzaniji se na visokoj razini vodio dijalog o korupciji u okviru Partnerstva za opću proračunsku potporu.

36. U Bangladešu, gdje je jedan od većih donatora korupciju u zemlji Sudu nazvao „vrlo ozbiljnom“, uspostavljene su dva uzajamna fonda - jednog je uspostavila vlada (Bangladeški uzajamni fond za borbu protiv klimatskih promjena), dok su drugu osnovali međunarodni donatori, uključujući EU, kako bi ograničili fiducijarne rizike (Bangladeški fond za otpornost na klimatske promjene). U Indoneziji, većina donatora, uključujući EU, odlučili su ne sudjelovati u indoneškom uzajamnom fondu za borbu protiv klimatskih promjena zbog slabih vladinih mehanizama.

³² Primjerice, u Ugandi Svjetska banka namjerava financirati novi program vodoopskrbe i odvodnje iako već postoji program koji sufinanciraju drugi donatori, uključujući EU, i koji dobro djeluje.

³³ Zaključci Vijeća br. 16773/11 od 14. studenoga 2011.

³⁴ Prema podatcima delegacije EU-a, trenutno djeluje otprilike 50 donatora.

³⁵ Na primjer, dok je službena razvojna pomoć EU-a Indoneziji za razdoblje od 2009. do 2010. godine u prosjeku iznosila 109 milijuna američkih dolara, Japan je pružio 1 505 milijuna američkih dolara, Francuska 326 milijuna američkih dolara, SAD 269 milijuna američkih dolara, a Njemačka 172 milijuna američkih dolara. Izvor: <http://www.oecd.org/dac/stats/IDN.gif>.

³⁶ Transparency International, Globalno izvješće o korupciji: Klimatske promjene (2011. godina).

³⁷ Prema indeksu percepcije korupcije organizacije Transparency International, sve četiri zemlje bile su nisko rangirane među 176 zemalja i teritorija: Tanzanija (102. mjesto); Indonezija (118.); Uganda (130.); i Bangladeš (144.) (Izvor: <http://cpi.transparency.org/cpi2012/results/>).

37. No institucionalni dijalog sličan onome koji se odvija u Ugandi i Tanzaniji nije ostvaren u Bangladešu i Indoneziji niti ga je Komisija predložila. Donatori u ovim zemljama moraju pojačati intenzitet svoje koordinacije u borbi protiv korupcije³⁸.

38. Spremnost nacionalne vlade da odigra važnu ulogu u pružanju potpore koordinaciji donatora i podjeli rada uvelike utječe na djelotvornost pomoći. U četiri posjećene zemlje zatečene su različite situacije:

- (a) vlada Bangladeša aktivno sudjeluje u razvoju partnerskih skupina i podružnih radnih skupina. Bangladeš je bio prva zemlja na svijetu koja je objavila zajedničku strategiju suradnje kao odgovor na Parišku deklaraciju i Akcijski program iz Accre, što je pomoglo osigurati veću komplementarnost donatorskih programa³⁹;
- (b) vlade Ugande i Tanzanije sudjelovale su u zajedničkim tematskim radnim skupinama s razvojnim partnerima, iako neka ministarstva preferiraju održavanje bilateralnih kontakata kako bi iskoristila potencijalne razlike u mišljenjima različitih razvojnih partnera;
- (c) u Indoneziji odgovornost za koordinaciju u području klimatskih promjena dijele različita tijela⁴⁰ te donatorima nije jasno tko je odgovoran za koordinaciju.

39. Jedna jasna nacionalna strategija za borbu protiv klimatskih promjena može ojačati nacionalno vlasništvo i olakšati koordinaciju donatora. Bangladeš može poslužiti kao primjer dobre prakse, dok u Indoneziji navodno postoji nekoliko strategija i politika. Ipak, sama strategija nije dovoljna za osiguravanje boljih rezultata⁴¹. Sud je ustanovio da je u svima četirima posjećenim zemljama nepostojanje određivanja prioriteta u vladi oslabjelo strategije i akcijske planove za borbu protiv klimatskih promjena.

³⁸ Sud je već nekoliko puta u prošlosti istaknuo da Komisija mora voditi više računa o rizicima od korupcije u vanjskoj pomoći. Vidjeti, primjerice, tematsko izvješće br. 11/2010 o Komisijinom upravljanju potporom iz općeg proračuna u afričko-karipskim zemljama, Latinskoj Americi i azijskim zemljama te tematsko izvješće br. 4/2013 o suradnji EU-a s Egiptom u području upravljanja (<http://eca.europa.eu>).

³⁹ No zajednička strategija suradnje prestala se provoditi 2011. godine nakon optužbi za korupciju vezanih za jedan od većih programa kojeg je financirala Svjetska banka.

⁴⁰ Kao što je Bappenas (Ministarstvo planiranja nacionalnog razvoja), Nacionalno vijeće za klimatske promjene ili radna skupina za program REDD.

⁴¹ Primjerice, Indonezija je od 2007. godine proizvela nekoliko nacionalnih akcijskih planova i smjernica za borbu protiv klimatskih promjena, ali oni ne olakšavaju koordinaciju donatora.

KOMISIJA I DRŽAVE ČLANICE NISU SE DOGOVORILE OKO TOGA KAKO ĆE RAZMJERNO POVEĆAVATI DUGOROČNA FINANCIJSKA SREDSTVA ZA BORBU PROTIV KLIMATSKIH PROMJENA

40. Komisija je nakon Sporazuma iz Kopenhagena povećala svoje napore da razmjerno poveća financijska sredstva za borbu protiv klimatskih promjena EU-a i država članica određivanjem potencijalnih inovativnih izvora kako bi ispunila obveze za 2020. godinu (vidjeti odlomke 5. i 11.)⁴²:

- prihodi iz sustava EU-a za trgovanje emisijama (EU ETS);
- određivanje cijena ugljika za međunarodni zračni i morski promet;
- novi mehanizam tržišta ugljikom;
- pristojba za financijski sektor; i
- pristup financijskim sredstvima za borbu protiv klimatskih promjena kroz multilateralne i druge banke za razvitak.

41. Komisija je zajedno s državama članicama pokrenula nekoliko inicijativa za određivanje potencijalnih inovativnih izvora financiranja, i to s različitim stupnjem uspješnosti (vidjeti **Prilog V.**), ali još uvijek postoje i znatni izazovi:

- (a) očekuje se da će privatno financiranje činiti najveći izvor financijskih sredstava za borbu protiv klimatskih promjena za ispunjavanje obveza u okviru Sporazuma iz Kopenhagena. No ne postoji opći dogovor oko toga koje će se vrste potrošenih sredstava računati kao privatna financijska sredstva⁴³. Unatoč tome što je to Vijeće nekoliko puta spomenulo u svojim zaključcima⁴⁴, kao i tome da je Komisija pokrenula nekoliko inicijativa⁴⁵, Komisija i države članice nisu usvojile zajednički stav;
- (b) unatoč obvezi Vijeća da „radi na određivanju puta za razmjerno povećanje financijskih sredstava za borbu protiv klimatskih promjena od 2013. do 2020. godine“⁴⁶, Komisija još nije predložila smjernice. Nije odlučeno koliko se financijskih sredstava može iskoristiti u zemljama u razvoju i koji će biti doprinosi svake države članice.

⁴² SEC(2010) 409 final od 1. travnja 2010. i SEC(2011) 487 final od 8. travnja 2011.

⁴³ OECD, *Comparing Definitions and Methods to Estimate Mobilised Climate Finance (Usporedba definicija i metoda procjene osiguranih financijskih sredstava za borbu protiv klimatskih promjena)*, svibanj 2013. g.

⁴⁴ Vidjeti 3167. zaključke Vijeća za gospodarske i financijske poslove od 15. svibnja 2012. ili 3198. zaključke Vijeća za gospodarske i financijske poslove od 13. studenoga 2012.

⁴⁵ U kolovozu 2011. godine Komisija je državama članicama uputila upitnik o utvrđivanju uloge privatnih financijskih sredstava za borbu protiv klimatskih promjena, no odgovore je poslalo nešto manje od polovice država članica (i EIB). U radnim skupinama i na razini stručnih skupina Vijeća još se odvijaju rasprave. Unatoč određenom napretku ostvarenom razmjernom iskustava država članica o osiguravanju privatnih financijskih sredstava, još nije postignut dogovor.

⁴⁶ Priopćenje za medije sa 3088. sastanka Vijeća za gospodarske i financijske poslove od 17. svibnja 2011. i zaključci Vijeća o financijskim sredstvima za borbu protiv klimatskih promjena na 3115. sastanku Vijeća za gospodarske i financijske poslove od 4. listopada 2011.

JOŠ NIJE USPOSTAVLJEN DJELOTVORAN SUSTAV PRAĆENJA, IZVJEŠĆIVANJA I PROVJERE

- 42.** Djelotvoran okvir praćenja, izvješćivanja i provjere može povećati djelotvornost uporabe javnih i privatnih sredstava. Dobro izvješćivanje ključno je za jačanje ozračja pouzdanosti i povjerenja između donatora i zemalja primateljica kroz jaču odgovornost, pouzdanost i transparentnost.
- 43.** Stupanje na snagu mehanizma za praćenje i izvješćivanje o emisijama stakleničkih plinova⁴⁷ u lipnju 2013. godine nastavak je okvira za izvješćivanje UNFCCC-a na dvogodišnjoj razini koji je usvojen u veljači 2013. godine⁴⁸. Mehanizam za praćenje i izvješćivanje o emisijama stakleničkih plinova otišao je korak dalje od okvira za izvješćivanje UNFCCC-a jer od država članica traži da izvijeste o uporabi prihoda od trgovanja emisijama za financijska sredstva za borbu protiv klimatskih promjena, kao i javnih (tj. ne-privatnih) financijskih sredstava za borbu protiv klimatskih promjena pruženih zemljama u razvoju.
- 44.** No iako su dogovoreni oblici zajedničkog izvješćivanja, nisu određeni i zajednički standardi i definicije. Stroga novi mehanizam još nije u mogućnosti osigurati dostatnu usporedivost podataka. Posebice razilazeće nacionalne definicije „novog i dodatnog“, primjena „pokazatelja iz Rija“ i razlikovanje obećanja i plaćanja, pitanja su koja još nisu riješena i koja bi mogla imati negativan utjecaj na mjeru u kojoj se uistinu razmjerno povećavaju međunarodna financijska sredstva za borbu protiv klimatskih promjena.

„NOVO I DODATNO“

- 45.** Sporazum iz Kopenhagena iz 2009. godine naglašava potrebu za „novim i dodatnim sredstvima“, iako to nije definirano. Europski parlament pozvao je da sredstva EU-a za prilagodbu i ublažavanje budu osigurana povrh 0,7 % ciljne vrijednosti službene razvojne pomoći⁴⁹. Do današnjeg dana ne postoji opće dogovorena definicija „novog i dodatnog“, te donatori (uključujući pojedinačne države članice) koriste vlastite pristupe⁵⁰.

⁴⁷ Uredba (EU) br. 525/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2013. o mehanizmu za praćenje i izvješćivanje o emisijama stakleničkih plinova i za izvješćivanje o drugim informacijama u vezi klimatskih promjena na nacionalnoj razini i razini Unije te stavljanju izvan snage Odluke br. 280/2004/EC (SL L 165, 18.6.2013, str. 13).

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

⁴⁹ Rezolucija Europskog parlamenta o konferenciji o klimatskim promjenama u Durbanu, P7_TA(2011)0504 (16. 11. 2011.)

⁵⁰ Izvješće o odgovornosti EU-a iz 2011. godine o financijskim sredstvima za razvoj: Pregled napretka EU-a i država članica, str. 44 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2011:0500:FIN:EN:PDF>). Vidjeti, primjerice, izvješće OECD-a pod naslovom „Razvojna perspektiva strukture financijskih sredstava za borbu protiv klimatskih promjena nakon 2012. godine“, str. 8.

- 46.** U lipnju 2010. godine Komisija je predložila zajednički pristup za definiranje „dodatnih“ financijskih sredstava. No neke su se države članice tome usprotivile. Komisijina anketa o državama članicama iz 2011. godine ukazala je na različitost korištenih definicija. Sud može potvrditi da su četiri ispitane države članice⁵¹ koristile vrlo različite pristupe onome što se smatra „novim i dodatnim“ (vidjeti **Prilog VI.**).
- 47.** Neki od znatnih doprinosa država članica za financijski paketi za brzi početak uključuju prethodno preuzete obveze⁵². Neke države članice (na primjer, Belgija, Španjolska i Švedska) smatraju financijska sredstva za Fond za globalni okoliš dijelom svojih obveza prema financijskom paketu za brzi početak, druge ih države članice (kao što su Francuska, Finska i Ujedinjena Kraljevina) računaju tek djelomično, dok ih Danska i Njemačka ne računaju uopće⁵³.

POKAZATELJI IZ RIJA

- 48.** Klimatske promjene obično su sastavni dio programa pomoći koji se također bavi drugim razvojnim ciljevima⁵⁴. Određivanje programa vezanih za klimatske promjene stoga uključuje ostavljanje diskrecijskog prostora: najraširenija metoda praćenja rashoda vezanih za klimatske promjene metodologija je Odbora za razvojnu pomoć OECD-a koja se temelji na „pokazateljima iz Rija“⁵⁵.
- 49.** Iako gotovo sva financijska sredstva financijskog paketa za brzi početak EU-a pružaju države članice koje su obvezne primjenjivati pokazatelje iz Rija u svojim izvješćima Odboru za razvojnu pomoć OECD-a⁵⁶, Komisija i države članice nisu postigle dogovor o zajedničkim parametrima za određivanje brojčanih vrijednosti financijskih sredstava za borbu protiv klimatskih promjena u programima u kojima se koriste pokazatelji iz Rija. Kao rezultat toga, iako Komisija primjenjuje vlastitu klasifikaciju pokazatelja iz Rija, ona ima ograničen uvid u praksu država članica i stoga ne može znati jesu li prijavljeni podatci usporedivi i jesu li ukupni iznosi usklađeni.

⁵¹ Njemačka, Francuska, Italija i Ujedinjena Kraljevina. Sud je odabrao ove četiri države članice na temelju većih iznosa izdvojenih za financijski paket za brzi početak EU-a.

⁵² Na primjer, popis programa financijskog paketa za brzi početak EU-a uključuje doprinose država članica Fondu za čistu tehnologiju ili Fondu za globalni okoliš (GEF). No izvješća upravitelja sredstava ne odražavaju ova povećanja.

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

⁵⁴ Kao što su poljoprivreda, energija i obrazovanje.

⁵⁵ Od 2007. godine pokazatelji iz Rija obvezni su za članove Odbora za razvojnu pomoć OECD-a, što ih čini najraširenijom metodologijom.

⁵⁶ Četrnaest država članica nisu članice Odbora za razvojnu pomoć OECD-a: Bugarska, Češka Republika, Estonija, Hrvatska, Cipar, Latvija, Litva, Luksemburg, Mađarska, Malta, Poljska, Rumunjska, Slovenija i Slovačka.

OBVEZE, OBEĆANJA I PLAĆANJA

- 50.** Sporazumom iz Kopenhagena nije određeno što zapravo znače obveze koje su na sebe preuzeli donatori u svrhu povećanja financijskih sredstava za borbu protiv klimatskih promjena. Stoga su donatori (uključujući države članice) izvijestili o svojim iznosima za financijski paket za brzi početak na temelju obećanja (dodjela), a ne na temelju stvarnih novčanih plaćanja (isplata). S ovim problemom ne suočava se samo EU⁵⁷. Mnogi od namjenskih multilateralnih fondova kroz koje Komisija i države članice usmjeravaju financijska sredstva za borbu protiv klimatskih promjena ne izvješćuju dosljedno o isplatama financijskih sredstava. OECD je u svibnju 2013. godine izvijestio o tome da nije jasno što pojam „osiguravanje“ znači u kontekstu međunarodnih financijskih sredstava za borbu protiv klimatskih promjena te koje to posljedice može imati po povjerenje i transparentnost⁵⁸.
- 51.** Za financijski paket za brzi početak, na temelju vlastite analize, Sud je procijenio da je od polovine 2013. godine Komisija rezervirala 155 milijuna eura, a isplatila 38 milijuna eura.

NIJE JASNO U KOJOJ JE MJERI PROVEDEN FINANCIJSKI PAKET ZA BRZI POČETAK

- 52.** EU i države članice podnosile su godišnja izvješća UNFCCC-u o njihovom doprinosu za svaku od tri godina inicijative financijskog paketa za brzi početak. Komisija je prikupila podatke koji su obuhvaćali doprinose Komisije i država članica. Svako je izvješće zatim usvajalo Vijeće te su ga UNFCCC-u zajednički podnosili predsjedništvo EU-a i Komisija.
- 53.** U završnom izvješću⁵⁹, koje je UNFCCC-u podneseno 29. svibnja 2013. godine, stoji da su EU i države članice tijekom razdoblja od 2010. do 2012. godine osigurale 7,34 milijarde eura. Tim je iznosom premašena ukupna obveza u iznosu od 7,2 milijarde eura koja je preuzeta 2009. godine (vidjeti **sliku 3.**) Vijeće je zaključilo da je ukupna obveza ispunjena.

⁵⁷ Između 2003. i 2011. godine, ukupna vrijednost fondova za klimu za koje su preuzete obveze odnosno koji su odobreni za trošenje i isplaćeni fondu za globalnu klimu na svjetskoj razini iznosi 30,88 milijardi američkih dolara, odnosno 9,34 milijardi i 1,92 milijardi američkih dolara. *Izvor:* „The Atlas of Climate Change“, Dow & Downing, 2011. g. Podatci preuzeti s www.ClimateFundsUpdate.org.

⁵⁸ „Nije potpuno jasno što znači „osigurati“ financijska sredstva za klimatske promjene i što bi bile prikladne smjernice za mjerenje, izvješćivanje i provjeru, te to ima važne političke posljedice u kontekstu UNFCCC-a, jer je takva jasnoća potrebna za postizanje povjerenja i transparentnosti, kao i za poboljšanje uzajamne odgovornosti.“ Dokument stručne skupine za klimatske promjene OECD-a, br. 2013(2), svibanj 2013. g.

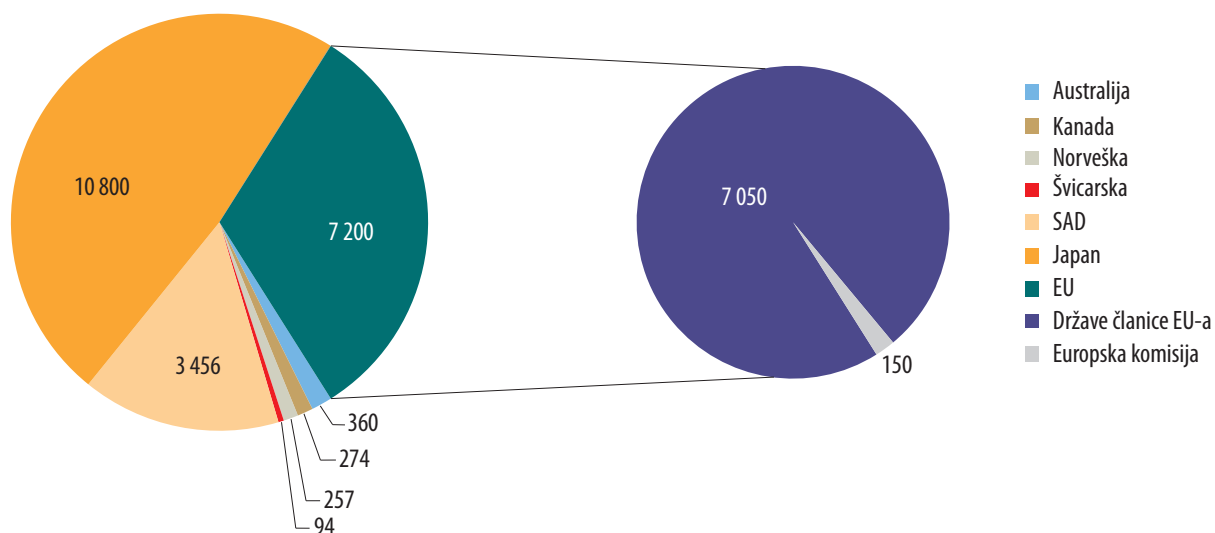
⁵⁹ Svako se izvješće temelji na ukupnim podacima s prilogom koji sadržava detaljan popis pojedinačnih aktivnosti (popis intervencija) kojima su pružile potporu Komisija i države članice. Popis intervencija, međutim, ne uključuje zbroj individualnih aktivnosti. (http://ec.europa.eu/clima/policies/finance/international/faststart/documentation_en.htm).

- 54.** Sud nije mogao uskladiti prijavljeni iznos od 7,34 milijarde eura s podacima u „popisu intervencija“⁵⁹. Sud je procijenio da je zbroj intervencija iznosio otprilike 5,48 milijardi eura, što je dovelo do razlike od 1,86 milijardi eura (25 % prijavljenog ukupnog iznosa). Komisija nije obavila pregled točnosti iznosa koje su prijavile države članice te ne može objasniti takvu razliku.
- 55.** S obzirom na te okolnosti i nepostojanje zajedničkih definicija i metoda za utvrđivanje potrošenih sredstava vezanih za klimatske promjene, nije jasno u kojoj su mjeri EU i države članice ispunile obvezu vezanu za financijski paket za brzi početak.

SLIKA 3.

OBVEZE VEZANE ZA FINACIJSKI PAKET ZA BRZI POČETAK KOJE SU PREUZELI DONATORI

(milijuna eura¹)



¹ Obveze razvijenih zemalja iznosile su 31,2 milijarde američkih dolara. Ovaj je iznos izračunat u eurima na temelju tečajne stope koju koristi EU i države članice te je njihova obveza u vrijednosti od 10 milijardi američkih dolara pretvorena u 7,2 milijardi eura.

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

KOMISIJA I DRŽAVE ČLANICE NISU ZAJEDNIČKI DJELOVALE NA SMANJENJU FRAGMENTIRANOSTI SREDSTAVA ZA BORBUTIV KLIMATSKIH PROMJENA

- 56.** Posljednjih je godina došlo do povećanja broja fondova vezanih za klimatske promjene. Takav porast broja mehanizama za financiranje stvara izrazito fragmentiran sustav koji predstavlja znatne izazove za koordinaciju, vlasništvo i odgovornost.
- 57.** Program Ujedinjenih naroda za razvoj (UNDP) procijenio je da postoji više od 50 međunarodnih javnih fondova, 45 tržišta ugljika i 6 000 privatnih dioničkih fondova koji pružaju financijska sredstva za borbu protiv klimatskih promjena⁶⁰, svaki sa svojom upravljačkom strukturom. Kako je napomenula Svjetska banka, fragmentacija ove vrste mogla bi dovesti do smanjenja ukupne djelotvornosti financijskih sredstava za borbu protiv klimatskih promjena⁶¹. U Pariškoj deklaraciji stoji⁶² da bi donatori trebali težiti tome da primjenjuju zajedničke i pojednostavnjene postupke kako bi se izbjeglo dvostruko obavljanje posla i smanjili troškovi transakcija, te je Organizacija za gospodarsku suradnju i razvoj (OECD) upozorila na to da bi bilo prikladno omogućiti jasniju definiciju uloga multilateralnog fonda, bolju koordinaciju ili konsolidaciju određenih fondova⁶³.
- 58.** Komisija i države članice koriste i bilateralne i multilateralne kanale za isplatu financijskih sredstava za borbu protiv klimatskih promjena. 2010. godine koristili su najmanje 22 multilateralna kanala⁶⁴.
- 59.** Komisija pri izradi vlastitih programa nije smatrala smanjenje fragmentacije sredstava za borbu protiv klimatskih promjena jednim od prioriteta. Također nije o tome raspravila s državama članicama.
- 60.** Komisija je predložila osnivanje Saveza za globalne klimatske promjene (GCCA) kao „odgovor EU-a na razvojnu dimenziju klimatskih promjena“⁶⁵. Vijeće je podržalo prijedlog u studenome 2007. godine iako je istaknulo potrebu za „najbolju moguću uporabu“ mehanizama koji već postoje i na razini EU-a i na globalnoj razini, te je naglasilo „strogo komplementarnu“ prirodu Saveza za globalne klimatske promjene u pogledu aktualnih procesa i okvira⁶⁶. Samo pet država članica osiguralo je (uglavnom skromne) doprinose Savezu za globalne klimatske promjene⁶⁷ te unatoč nekoliko pokušaja poticanja većeg sudjelovanja, Komisija nije uspjela proširiti temelj pomoći EU-a za svoju inicijativu.

⁶⁰ UNDP, *Blending Climate Finance through National Climate Funds (Združivanje financijskih sredstava za borbu protiv klimatskih promjena kroz nacionalne klimatske fondove)*, 2011. g., str. 6. Za analizu mehanizama za multilateralno financiranje, vidjeti sljedeći dokument OECD-a: *Development Perspectives for a Post-2010 Climate Financing Architecture (Razvojna perspektiva strukture financijskih sredstava za borbu protiv klimatskih promjena nakon 2012. godine)*, (<http://www.oecd.org/dataoecd/47/52/47115936.pdf>).

⁶¹ Svjetska banka, *Izvješće o svjetskom razvoju*, 2010. g.: *Razvoj i klimatske promjene*, 2009. g.

⁶² OECD, *Pariška deklaracija o djelotvornoj pomoći*, 2005, str. 6.

⁶³ OECD, *Development Perspectives for a Post-2012 Climate Financing Architecture*, (Razvojna perspektiva strukture financijskih sredstava za borbu protiv klimatskih promjena nakon 2012. godine), 2011. g., str. 23.

⁶⁴ Izvješće o financijskom paketu za brzi početak EU-a za Cancún, dokument Vijeća br. 15889/10.

⁶⁵ Europska komisija (2008. g.): „Radni dokument osoblja Komisije: provedbeni okvir Saveza za globalne klimatske promjene“, str. 4.

⁶⁶ Vidjeti Zaključke Vijeća za opće poslove i vanjske odnose od 20. studenoga 2007. godine (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st15/st15103.en07.pdf>).

⁶⁷ Savez za globalne klimatske promjene kombinira doprinose iz proračuna EU-a (166 milijuna eura), ERF-a (40 milijuna eura) i država članica: Irska (31 milijun eura), Švedska (5,1 milijun eura), Estonija (0,8 milijuna eura), Cipar (0,6 milijuna eura) i Češka Republika (0,2 milijuna eura).

- 61.** Savez za globalne klimatske promjene nije uključen ni u rad država članica ni u Komisijinu izradu vlastitih programa. Komisija se suočavala s poteškoćama pri uvjeravanju država članica da inicijativa nosi dodanu vrijednost. Nedosljednost država članica koje su prvo podržale Komisijin prijedlog za pokretanjem Saveza za globalne klimatske promjene, a zatim oklijevale aktivno podržati inicijativu, također je doprinio znatnom nerazmjeru između početnih ambicija Saveza i njegovih stvarnih postignuća.
- 62.** Osnivanje Saveza za globalne klimatske promjene u razdoblju od 2007. do 2008. godine prethodilo je zaključcima Povjerenstva za klimatske promjene i razvoj iz 2009. godine u kojima je stajalo da nisu potrebna dodatna vertikalna sredstva za prilagodbu, kao i dogovoru o osnivanju Zelenog klimatskog fonda donesenog na 16. konferenciji stranaka (COP 16) u Cancúnu u 2010. godini. No Komisija uslijed ovog novog razvoja događaja nije tražila ponovnu procjenu potrebe za održavanjem Saveza za globalne klimatske promjene. Isto tako, države članice oklijevale su spojiti ili približiti svoje nacionalne klimatske fondove ili ostvariti veću sinergiju među njima kako bi se smanjili troškovi transakcija i administrativnog opterećenja razvojnih zemalja.
- 63.** Zeleni klimatski fond (GCF) osnovan je kako bi se ispunili ciljevi Sporazuma iz Kopenhagena povećanjem financijskih sredstava za borbu protiv klimatskih promjena na 100 milijardi američkih dolara godišnje do 2020. godine. Prijelazni je odbor pripremio pokretanje Zelenog klimatskog fonda. Neke su države članice dale zajedničke doprinose (npr. Danska i Nizozemska), dok su Komisija i druge države članice pružile odvojene doprinose (npr. Njemačka i Ujedinjena Kraljevina). EU i države članice nisu djelovale zajednički.
- 64.** Upravni odbor Zelenog klimatskog fonda odgovoran je za odluke o financiranju, uključujući i sustave pružanja sredstava. Kada je u svibnju 2012. godine dogovoreno imenovanje predstavnika razvijenih zemalja u odboru, sedam od dvanaest mjesta dodijeljeno je državama članicama. Iako je Vijeće izrazilo podršku dodjeli jednog mjesta u odboru Komisiji kao predstavniku EU-a⁶⁸, države članice nisu se složile da se to provede u praksi⁶⁹. Komisija je glavni pregovarač EU-a na konferencijama stranaka te je ujedno i promicatelj koordinacije u skladu s Ugovorom o funkcioniranju Europske unije i Europskim konsenzusom o razvoju, no nije prisutna u upravnom odboru najvećeg fonda namijenjenog borbi protiv klimatskih promjena.

⁶⁸ 3167. sastanak Vijeća, gospodarska i financijska pitanja, 15. svibnja 2012. g.

⁶⁹ Ruska Federacija i Sjedinjene Američke Države su se protivile tome da EU ima predstavnika u upravnom odboru, tvrdeći da bi to značilo da neke države članice zapravo imaju dva predstavnika.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

- 65.** Sud zaključuje da je Komisija dobro upravljala rashodima EU-a vezanima za borbu protiv klimatskih promjena iz proračuna EU-a i iz ERF-a. No kako bi EU imala najveći mogući učinak na međunarodnoj razini, koordinacija između Komisije i država članica za zemlje u razvoju morala bi se znatno poboljšati.
- 66.** Što se tiče upravljanja potporom vezanom za borbu protiv klimatskih promjena financiranom iz proračuna EU-a i ERF-a, Komisija je bila uspješna. U skladu s obvezama vezanima za politiku, Komisija je od 2007. godine postojano povećavala rashode vezane za borbu protiv klimatskih promjena te namjerava postepeno znatno povećati ta sredstva tijekom razdoblja od 2014.-2020. godine (vidjeti odlomke od 18. do 20.). Usredotočila se na odgovarajuće prioritete te je svoje programe izradila na način da vode računa o posebnim okolnostima pojedinih partnerskih zemalja (vidjeti odlomke od 21. do 25.).
- 67.** Koordinacija djelovanja Komisije i država članica vezanog za financijska sredstva za borbu protiv klimatskih promjena je neodgovarajuća. Komisija nije iskazala dovoljno vodstva u određenim područjima dok države članice nisu dovoljno odgovarale na neke od njezinih inicijativa. Bez obzira na određena poboljšanja u koordinaciji između Komisije i država članica tijekom ispitanog razdoblja, potrebni su znatni daljnji naponi kako bi se osiguralo da su programi za zemlje EU-a i država članica komplementarni te kako bi se spriječila i suzbijala korupcija (vidjeti odlomke od 28. do 39.). Nisu utvrđeni zajednički stavovi i prakse o određenim ključnim pitanjima. Nisu se dogovorili kako ispuniti obveze razmjernog povećanja financijskih sredstava za borbu protiv klimatskih promjena u 2020. godini; ne postoji zajednička definicija „novih i dodatnih“ financijskih sredstava za borbu protiv klimatskih promjena, kao ni „za privatna financijska sredstva“ te ne postoji opće utvrđena primjena pokazatelja iz Rija za određivanje programa vezanih za klimatske promjene (vidjeti odlomke 40. i 41.).
- 68.** Još nije uspostavljen čvrsti sustav izvješćivanja koji bi pružao sveobuhvatne i pouzdane informacije o rashodima vezanima za borbu protiv klimatskih promjena Komisije i država članica i kojim bi se pratilo poštivanje obveza vezanih za financijska sredstva za borbu protiv klimatskih promjena (vidjeti odlomke od 42. do 51.) te nije jasno u kojoj su mjeri ispunjene obveze vezane za financijski paket za brzi početak (vidjeti odlomke od 52. do 55.). Nisu poduzete radnje za obuzdavanje povećanja iznosa sredstava za borbu protiv klimatskih promjena koje predstavlja ozbiljan rizik od neučinkovitosti, neprikladne odgovornosti i fragmentiranosti pomoći (vidjeti odlomke od 56. do 64.).

69. Sud iznosi sljedeće preporuke:

1. PREPORUKA

Komisija bi trebala predložiti smjernice za Vijeće o tome kako, u skladu s ciljnom vrijednosti za 2020. godinu utvrđenom Sporazumom iz Kopenhagena, razmjerno povećati financijska sredstva za borbu protiv klimatskih promjena, uključujući i definiciju privatnih financijskih sredstava.

2. PREPORUKA

Kako bi povećale transparentnost i odgovornost financijskih sredstava za borbu protiv klimatskih promjena EU-a, Komisija i države članice trebale bi u okviru Uredbe o nadzornom mehanizmu dogovoriti zajedničke standarde za praćenje, izvješćivanje i provjeru, posebice u odnosu na definiciju „novog i dodatnog”, primjenu pokazatelja iz Rija i izvješćivanja o isplati financijskih sredstava za borbu protiv klimatskih promjena.

3. PREPORUKA

Komisija i ESVD trebali bi izvješćivati o mjeri u kojoj se u razvojnoj pomoći primjenjivala ciljna vrijednost EU-a za rashode u vrijednosti od 20 % proračuna EU-a i ERF-a između 2014. i 2020. godine, točno navodeći koliko je sredstava rezervirano, a koliko isplaćeno.

4. PREPORUKA

Komisija bi trebala naručiti neovisno vrednovanje Saveza za globalne klimatske promjene, uključujući i ispitivanje toga zašto je većina država članica odlučila da ga neće sufinancirati.

5. PREPORUKA

Komisija i države članice trebale bi pojačati intenzitet svoje suradnje na provedbi Kodeksa ponašanja EU-a o podjeli rada u području financijskih sredstava za borbu protiv klimatskih promjena, posebice u odnosu na razmjenu informacija o dodjelama po zemljama, zajedničkoj izradi programa i sprječavanju i suzbijanju korupcije u području financiranja borbe protiv klimatskih promjena.

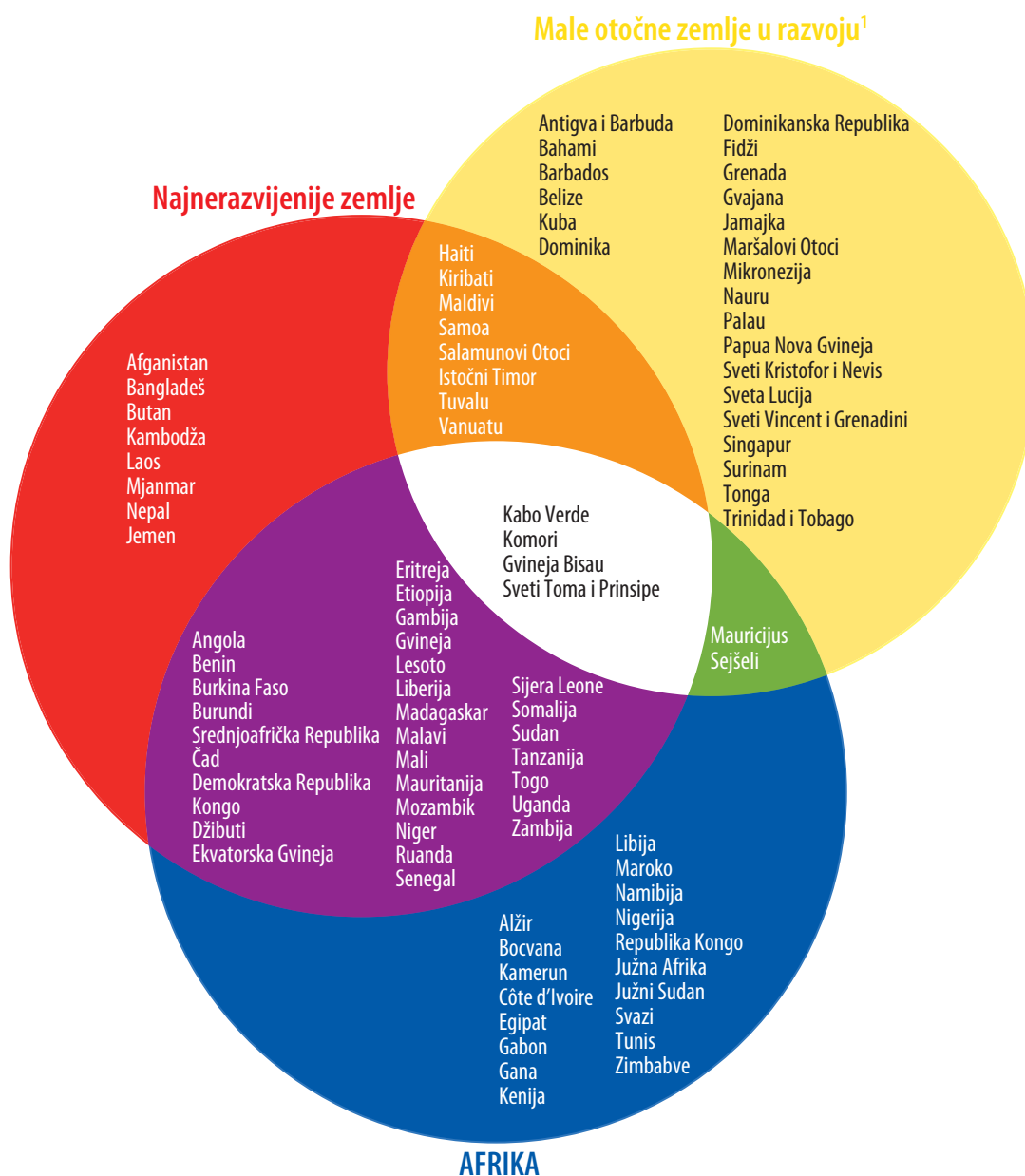
III. sudsko vijeće, kojim predsjedava član Revizorskog suda gospodin Karel PINXTEN, usvojilo je ovo izvješće na sastanku održanom u Luxembourg u 10. prosinca 2013. godine.

Za Revizorski sud



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Predsjednik

NAJNERAZVIJENIJE ZEMLJE, MALE OTOČNE ZEMLJE U RAZVOJU I AFRIKA



¹ Samo članovi UN-a.

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

FINANCIJSKA SREDSTVA EUROPEAIDA ZA BORBU PROTIV KLIMATSKIH PROMJENA ZA RAZDOBLJE OD 2003. - 2012. GODINE

Komisija financira financijska sredstva za borbu protiv klimatskih promjena u kontekstu vanjske pomoći iz sljedećih glavnih izvora:

- (a) Europskog razvojnog fonda (ERF) koji je glavni instrument za razvojnu suradnju s afričkim, karipskim i pacifičkim zemljama (AKP), kao i prekomorskim zemljama i teritorijima;
- (b) Instrumenta za razvojnu suradnju (DCI) koji pokriva Latinsku Ameriku, Aziju i središnju Aziju, Bliski Istok i Južnoafričku Republiku, kao i tematske programe;
- (c) Europskog instrumenta za susjedstvo i partnerstvo (ENPI) koji obuhvaća zemlje ENP-a i Rusiju;
- (d) humanitarne pomoći uslijed prirodnih katastrofa, kao što su poplave u Pakistanu ili tsunami u Indijskom oceanu.

Tijekom razdoblja od 2003. do 2012. godine, obveze preuzete za financijska sredstva za borbu protiv klimatskih promjena u okviru vanjske pomoći kojom upravlja EuropeAid prema procjeni iznosi 4 650 milijuna eura. Detaljniji presjek ovog iznosa nalazi se u **tablicama** u nastavku.

TABLICA 1. - PRESJEK FINANCIJSKIH SREDSTAVA EUROPEAIDA ZA BORBU PROTIV KLIMATSKIH PROMJENA PO FINANCIJSKOM INSTRUMENTU ZA RAZDOBLJE OD 2003. 2012. G.

(milijuna eura)

Godina	DCI	ENPI	ERF	Ukupno
2003.	82	5	33	120
2004.	247	27	26	300
2005.	118	5	74	196
2006.	147	20	94	261
2007.	125	162	205	492
2008.	283	63	56	402
2009.	269	39	436	745
2010.	267	163	245	675
2011.	337	123	166	626
2012.	341	258	234	833
Ukupno	2 216	864	1 570	4 650

Napomena: Zbroj pojedinih stavki možda neće odgovarati ukupnom iznosu zbog zaokruživanja iznosa.

¹ Od 2014. godine ovo će postati Europski instrument za susjedstvo (ENI).

² Alžir, Armenija, Azerbajdžan, Bjelarus, Egipat, Gruzija, Izrael, Jordan, Libanon, Libija, Moldavija, Maroko, Okupirano palestinsko područje, Sirija, Tunis i Ukrajina.

TABLICA 2. - PRESJEK FINANCIJSKIH SREDSTAVA EUROPEAIDA ZA BORBU PROTIV KLIMATSKIH PROMJENA PO ZEMLJOPISNOM PODRUČJU

(milijuna eura)

Godina	Afrika	Azija	Latinska Amerika	Karibi	Istočna Europa i Rusija	Sredozemlje i Bliski istok	Oceanija i pacifičke zemlje	Više regija	Ukupno
2003.	22	22	31	17	5	-	4	19	120
2004.	24	82	152	3	4	22	7	6	300
2005.	88	41	27	1	5	-	15	20	196
2006.	103	25	67	10	15	7	6	28	261
2007.	118	18	14	62	101	86	19	74	492
2008.	98	85	13	0	114	41	3	47	402
2009.	117	55	45	32	1	48	27	419	745
2010.	204	104	32	9	45	126	32	123	675
2011.	186	101	28	28	72	47	4	160	626
2012.	236	100	96	26	98	160	27	90	833
Ukupno	1 197	633	504	189	460	537	145	986	4 650

TABLICA 3. - PROCIJENJENA PODJELA IZMEĐU PRILAGODBE I UBLAŽAVANJA U DODIJELJENIM FINANCIJSKIM SREDSTVIMA EUROPEAIDA ZA BORBU PROTIV KLIMATSKIH PROMJENA ZA ZEMLJE U RAZVOJU

(milijuna eura)

Godina	Prilagodba		Ublažavanje		Ukupno ¹
	iznos	%	iznos	%	iznos
2003.	68	41 %	100	59 %	120
2004.	205	41 %	289	59 %	300
2005.	117	42 %	160	58 %	196
2006.	117	33 %	233	67 %	261
2007.	279	39 %	433	61 %	492
2008.	103	21 %	388	79 %	402
2009.	269	31 %	588	69 %	745
2010.	424	54 %	366	46 %	675
2011.	401	45 %	490	55 %	626
2012.	621	50 %	618	50 %	833
Ukupno	2 603	42 %	3 664	58 %	4 650

¹ Neke intervencije ispunjavaju uvjete i za ublažavanje i za prilagodbu. Iz tog razloga ukupan iznos nije zbroj ova dva stupca.

Napomena: Zbroj pojedinih stavki možda neće odgovarati ukupnom iznosu zbog zaokruživanja iznosa.

Izvor: Baza podataka EuropeAida:

TABLICA 4. - UDIO DODIJELJENIH FINANCIJSKIH SREDSTAVA EUROPEAIDA ZA BORBU PROTIV KLIMATSKIH PROMJENA U PROGRAMIMA ZA ZEMLJE ZA NAJNERAZVIJENIJE ZEMLJE, MALE OTOČNE ZEMLJE U RAZVOJU I AFRIČKE ZEMLJE

(milijuna eura)

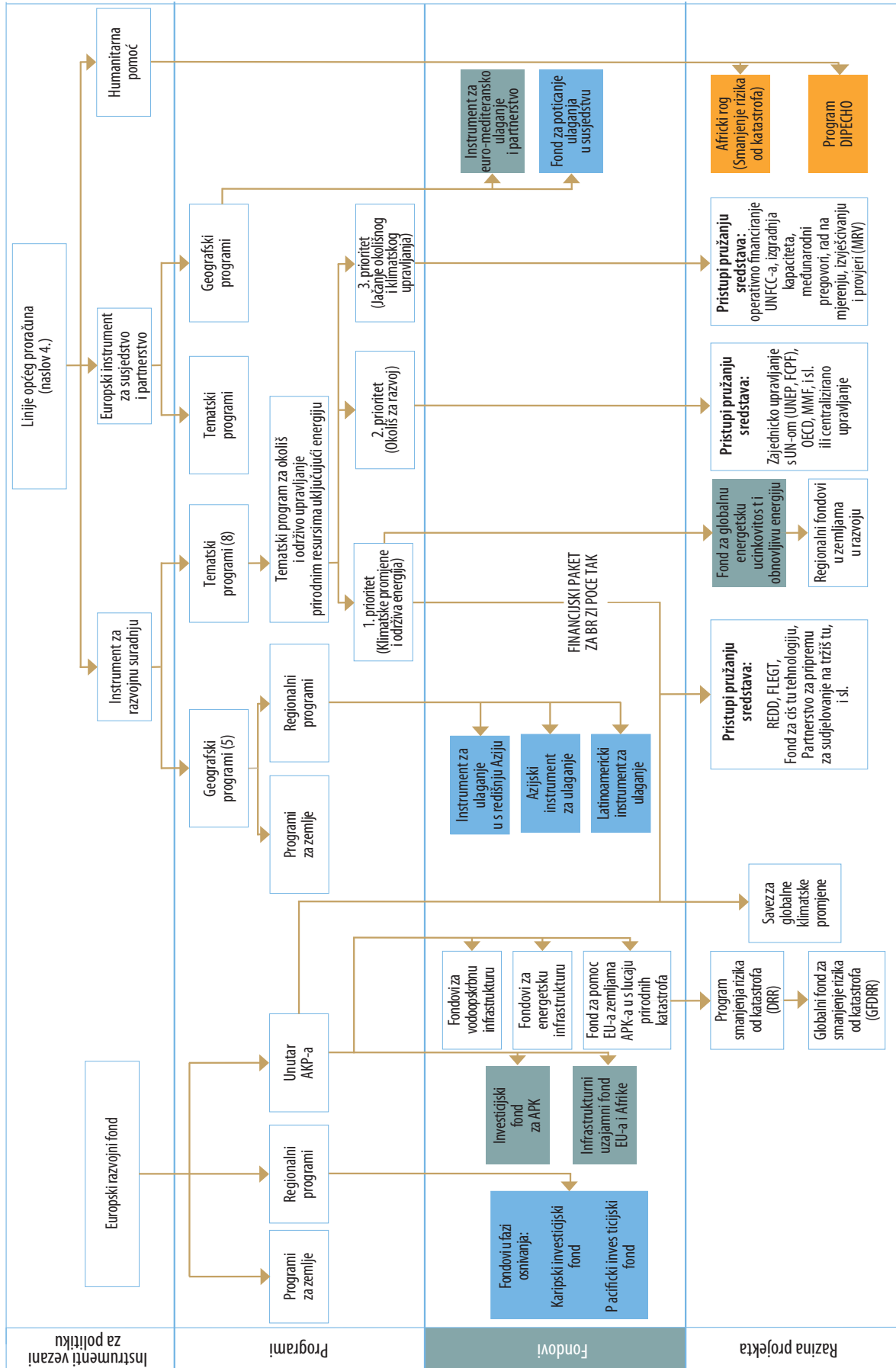
Godina	Ukupno za prilagodbu					Ukupna financijska sredstva za borbu protiv klimatskih promjena				
	Najnerazvijenije zemlje, male otočne zemlje u razvoju i afričke zemlje		Druge zemlje		Ukupno	Najnerazvijenije zemlje, male otočne zemlje u razvoju i afričke zemlje		Druge zemlje		Ukupno ¹
	iznos	%	iznos	%	iznos	iznos	%	iznos	%	iznos
2003.	15	38 %	24	62 %	39	24	32 %	51	68 %	75
2004.	13	7 %	175	93 %	188	27	10 %	235	90 %	262
2005.	50	78 %	14	22 %	64	64	71 %	26	29 %	90
2006.	40	56 %	32	44 %	72	66	52 %	62	48 %	128
2007.	69	67 %	34	33 %	104	160	65 %	87	35 %	247
2008.	41	60 %	28	40 %	69	97	33 %	195	67 %	291
2009.	93	93 %	6	7 %	99	179	87 %	26	13 %	206
2010.	142	58 %	105	42 %	248	148	40 %	225	60 %	373
2011.	87	67 %	42	33 %	129	127	57 %	94	43 %	221
2012.	149	69 %	68	31 %	217	162	56 %	125	44 %	287
Ukupno	701	57 %	529	43 %	1 230	1 054	48 %	1 125	52 %	2 179

¹ Neke intervencije ispunjavaju uvjete i za ublažavanje i za prilagodbu. Iz tog razloga ukupan iznos nije zbroj ova dva stupca.

Napomena: Zbroj pojedinih stavki možda neće odgovarati ukupnom iznosu zbog zaokruživanja iznosa.

Izvor: Baza podataka EuropeAida.

TOKOVI FINANCIJSKIH SREDSTAVA ZA BORBU PROTIV KLIMATSKIH PROMJENA ZA ZEMLJE U RAZVOJU ZA RAZDOBLJE OD 2007. DO 2013. GODINE



Instrument za zduživanje sredstava kojim upravlja Europska komisija

Instrument za zduživanje sredstava kojim upravlja EIB

Program kojim upravlja DG ECHO

REVIZIJSKA METODOLOGIJA I PRIKUPLJANJE DOKAZA

Shematski prikaz revizijskog pristupa nalazi se u nastavku.

PRIPREMNA STUDIJA

1. Prije nego što je obavljena revizija, provedena je pripremna studija za utvrđivanje ključnih rizika za financijska sredstva EU-a za borbu protiv klimatskih promjena. Taj se istraživački rad temeljio na uredskim istraživanjima i razgovorima s osobljem uključenim u glavna područja financijskih sredstava za borbu protiv klimatskih promjena za zemlje u razvoju iz Komisije, ESVD-a, nevladinih organizacija i Tajništva Vijeća.

RAZGOVORI

2. Revizori su obavljali razgovore s rukovoditeljima administrativnih i/ili financijskih jedinica i službenika zaduženih za određene zemlje 17 odjela i s više rangiranim osobljem iz šest nevladinih organizacija. Komisijini odjeli odabrani su zbog svojih specifičnih nadležnosti u područjima vezanima za reviziju, dok su nevladine organizacije odabrane s ciljem stjecanja uvida u vanjsko mišljenje drugih strana koje su uključene u financijska sredstva za borbu protiv klimatskih promjena.

- o **Iz Komisije:**

- Glavna uprava za razvoj i suradnju (DEVCO¹)**

- Uprava C — Održivi rast i razvoj

- Glavna uprava za klimatsku politiku (CLIMA)**

- Uprava A — Međunarodna i klimatska strategija

- Uprava B — Europska i međunarodna tržišta ugljika

- Uprava C — Uvođenje prilagodbe i tehnologije s niskom emisijom ugljika

- Glavna uprava za humanitarnu pomoć i civilnu zaštitu (ECHO)**

- Uprava A Odjel 4 — Posebne tematske politike

- Uprava B Odjel 5 — Azija, Latinska Amerika, Karibi, pacifičke zemlje

- Uprava C Odjel 2 — Proračun, vanjska revizija, informatika

- Glavna uprava za gospodarske i financijske poslove (ECFIN)**

- DG ECFIN Uprava D Odjel 4 — Globalizacija — trgovina — razvoj

¹ Poznata i pod nazivom „EuropeAid“.

- o **Iz Europske službe za vanjsko djelovanje (ESVD):**

Rukovodeća uprava I — Horizontalna pitanja — azijske i pacifičke zemlje
 Rukovodeća uprava I.B.1 — Kina, Hong Kong, Makao, Tajvan, Mongolija
 Rukovodeća uprava V.A.4 — Zemlje Mercosura
 Rukovodeća uprava VI.B1 — Globalna pitanja i protuteroristička politika
 Rukovodeća uprava za resurse A — Financije i potpore poduzećima

- o **Iz Europske investicijske banke (EIB):**

Uprava za projekte — Ured za ekološka, klimatska i socijalna pitanja
 Uprava za poslove izvan Europske unije i država kandidatkinja
 Uprava — Financijska kontrola

- o **Iz Tajništva Vijeća:**

Uprava E, Odjel 1B — Klimatske promjene, koordinacija i horizontalna pitanja

- o **Iz nevladinih organizacija:**

Oxfam International (Bruxelles) i uredi Oxfama u Bangladešu i Ugandi
 CAN Europe i CAN Tanzania (Forum civilnog društva Tanzanije o klimatskim promjenama i mreža za mjere za borbu protiv klimatskih promjena)
 Svjetski fond za zaštitu prirode (WWF) (uredi u Bruxellesu)
 Concern Worldwide (Bangladeš)
 Shushilan (Bangladeš)
 Svjetski centar za agrošumarstvo (Indonezija)

UPITNIK

3. Pisani upitnik poslan je četirima državama članicama EU-a za prikupljanje informacija o njihovom mišljenju.

ODABIR ZEMALJA I REGIJA

4. Za uredsku je provjeru odabrano 16 zemalja i regija. Kriteriji za odabir prikazani su u nastavku:
 - Koordinacija: zemlje u kojima postoji dovoljno donatora za procjenu podjele rada među njima;
 - Razina financijskih sredstava za borbu protiv klimatskih promjena: zemlje koje su od Komisije od 2002. godine primile znatne količine financijskih sredstava za borbu protiv klimatskih promjena;
 - Razvojne značajke i razina ugroženosti klimatskim promjenama: zemlje u različitim situacijama, kao što su najnerazvijenije zemlje, male otočne zemlje u razvoju i zemlje BRICS-a te zemlja koja je primila znatne količine financijskih sredstava za borbu protiv klimatskih promjena unatoč relativno visokom položaju na poretku zemalja prema indeksu ljudskog razvoja;
 - Zemljopisna rasprostranjenost: zemlje iz različitih zemljopisnih zona. Afrika, Azija i Pacifik, Latinska Amerika i zemlje u europskom susjedstvu.
5. Odabrane su sljedeće zemlje: Bangladeš, Bolivija, Brazil, Srednjoafrička Republika, Kina, Etiopija, Gvajana, Indonezija, Mali, Maroko, Mauricijus, Nikaragva, Tanzanija, Uganda, Ukrajina i Vanuatu.
6. Istočna Afrika i Azija odabrane su kao regije koje treba analizirati jer su od Komisije primile najveću količinu financijskih sredstava za borbu protiv klimatskih promjena.

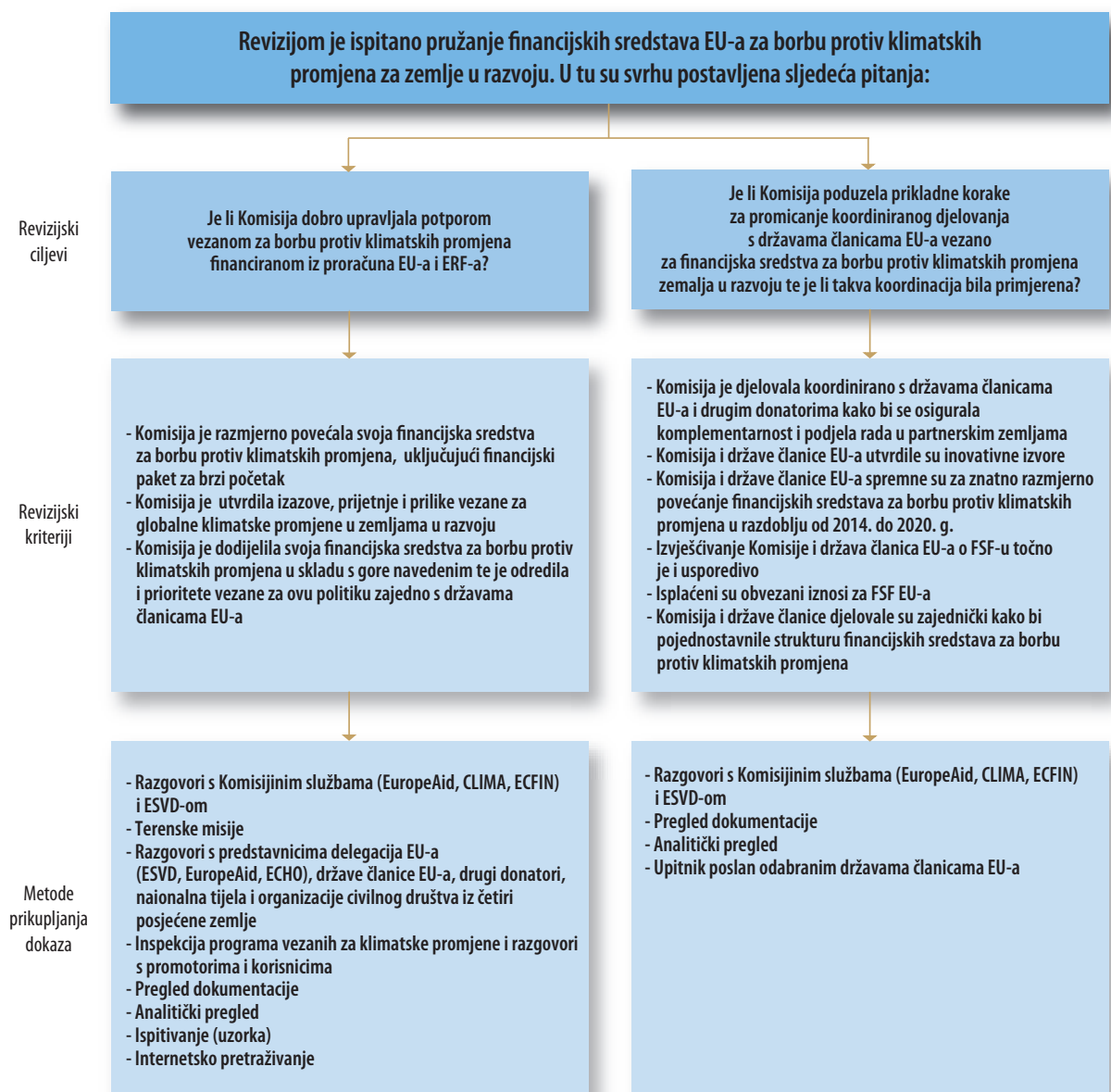
UZORKOVANJE

7. Kako bi ispitala primjenu pokazatelja iz Rija u skladu s Komisijinom obvezom vezanom za financijski paket za brzi početak, analiziran je nasumični uzorak od deset (od ukupno 19) programa.
8. Komisijin izbor kanala za pružanje financijskih sredstava ispitivao se na temelju nasumičnog uzorka od 20 klimatskih programa (uključujući bilateralne i multilateralne kanale za pružanje financijskih sredstava).

² Brazil, Rusija, Indija, Kina i Južna Afrika.

POSJETI ČETIRIMA PARTNERSKIM ZEMLJAMA

9. Od 16 zemalja, četiri (Bangladeš, Indonezija, Tanzanija i Uganda) odabrane su za posjete na temelju velike količine primljenih financijskih sredstava i različitih vrsta utjecaja klimatskih promjena i potreba.
10. Tijekom posjeta, od 13. do 25. siječnja 2013. godine, revizorski je tim obavio razgovor s osobljem delegacije EU-a, predstavnicima relevantnih nacionalnih tijela, glavnim razvojnim partnerima (iz EU-a i izvan EU-a) te predstavnicima nevladinih organizacija i civilnog društva. Obavljeni su terenski posjeti odabranim programima.



GLAVNI POTENCIJALNI IZVORI PRIHODA KOJE JE KOMISIJA ODREDILA ZA RAZMJERNO JAČANJE FINACIJSKIH SREDSTAVA ZA BORBU PROTIV KLIMATSKIH PROMJENA

Izvori dohotka	Opis	Napredak	Procijenjeni godišnji prihod
Prihodi iz trgovanja sustava za trgovanje emisijama stakleničkih plinova Europske unije (EU ETS)	<ul style="list-style-type: none"> - Sustav za trgovanje emisijama stakleničkih plinova Europske unije je jedan od najnaprednijih tržišno utemeljenih programa do danas¹ te najveći jednostavno mjerljivi izvor, koji proizlazi iz određivanja cijena ugljika. - Sustav za trgovanje emisijama stakleničkih plinova Europske unije pokrenut je 2005. godine te je od 1. siječnja 2013. godine ušao u III. fazu, kada je trgovanje postalo glavni postupak raspodjele kvota dopuštenih emisija CO₂. - Ideja je da će, do 2020. godine, svake godine biti prodana skoro jedna milijarda kvota dopuštenih emisija Europske unije te stvarati dohodak državama članicama. - Prihodi iz trgovanja kvotama dopuštenih emisija zračnoga prometa uključeni su u sustav za trgovanje emisijama stakleničkih plinova Europske unije od 1. siječnja 2012. godine (vidi ispod). 	<p>Treća faza sustava za trgovanje emisijama započela je 1. siječnja 2013. godine. Propisano je da države članice moraju dodijeliti barem 50 % prihoda iz trgovanja emisijama za ostvarivanje ciljeva povezanih s borbom protiv klimatskih promjena, uključujući u zemljama u razvoju.</p> <p>Prema Komisijinim procjenama, ovaj izvor mogao bi ostvariti 20 milijardi eura godišnje. Međutim, nije moguća valjana i pouzdana procjena s obzirom na nedavnu narav inicijative, nedavni pad cijena ugljika te činjenicu da je Europski parlament odbio Komisijin prijedlog da stabilizira razinu cijena. Nadalje, s obzirom da uporaba ovih prihoda ovisi o državama članicama, nije poznat dio koji bi bio dodijeljen dugoročnim financijskim sredstvima za borbu protiv klimatskih promjena u zemljama u razvoju.</p>	20 do 30 milijardi eura
Određivanje cijena ugljika za međunarodni morski i zračni promet	<ul style="list-style-type: none"> - Određivanje cijene (poreza) emisija u međunarodnom zračnom i morskom prometu kako bi se učinkovito postiglo znatnije smanjenje emisija. - Ideja je da određivanje cijene negativnog učinka emisija omogućuje ispravljanje tržišnih nedostataka te stvara isplative poticaje za daljnje smanjenje ovih emisija. 	<p>Novčane kazne za emisije ugljika za letove koje se primjenjuju od 2013. godine uključene su u zakonodavne akte EU-a 2008. godine². Ovo je potaklo snažnu oporbu država koje nisu članice EU-a, kao što su SAD i Kina, koje su dovele u pitanje zakonitost ove radnje. U studenom 2012. godine, nakon objave namjere Međunarodne organizacije za civilno zrakoplovstvo (ICAO) da će početi raditi na zajedničkom rješenju, EU je odlučio odgoditi na godinu dana izvršenje programa sustava za trgovanje emisijama stakleničkih plinova Europske unije u pogledu međunarodnog zračnog prometa, dok se traži sveobuhvatni sporazum pod pokroviteljstvom Međunarodne organizacije za civilno zrakoplovstvo (ICAO). Ako se globalnim sporazumom ne ostvari zadovoljavajući napredak, EU će ponovno uvesti novčane kazne. Svaka država članica će sama odrediti način na koji će koristiti svoje prihode iz programa zračnog prometa.</p> <p>U pogledu određivanja cijena ugljika u morskom prijevozu, postupak je bio sporiji. U lipnju 2013. godine Komisija je predložila mjere kojima bi se kvote dopuštenih emisija u morskom prijevozu obuhvatile sustavom za trgovanje emisijama stakleničkih plinova od 2018. godine nadalje, ukoliko je moguće pod okriljem Međunarodne pomorske organizacije (IMO). Do danas još nije donesena odluka u pogledu korištenja prihoda iz programa morskog prometa. Stoga ne postoji jamstvo u pogledu iznosa koji može biti namijenjen za financijska sredstva za borbu protiv klimatskih promjena za zemlje u razvoju.</p>	Do 24 milijardi dolara ³
Novi mehanizam tržišta ugljikom	<ul style="list-style-type: none"> - Smanjenje emisije stakleničkih plinova kako bi se kompenzirale emisije na drugim područjima. - Tržište ugljika već je uspostavljeno te stvara važne financijske tokove zemljama u razvoju putem mehanizma čistog razvoja (CDM). - Ideja je osigurati novi i ambiciozniji mehanizam tržišta ugljika koji se temelji na jasnom određivanju cijena ugljika, na taj način osiguravajući novi izvor javnih prihoda, posebice u naprednijim zemljama u razvoju te međunarodno konkurentnim sektorima. 	<p>U studenom 2012. Komisija je objavila studiju o mogućnostima izrade novog mehanizma tržišta ugljika koji je ugovoren UNFCCC-om kao temelj za pregovore na konferenciji u Dohi (COP 18 u studenom 2012. godine), kao i dokument za raspravu o razmjernom jačanju financijskih sredstava koja se temelje na rezultatima programa REDD+.</p>	nepoznato

¹ Vidjeti studije OECD-a (<http://www.oecd.org/environment/cc/39725657.pdf>) i nevladinih organizacija (http://www.mcc-berlin.net/fileadmin/data/pdf/Publikationen/Tuerk_Sterk_Haites_Mehling_Flachsland_Kimura_Betz_Jotzo_2009_Linking_Emissions_Trading_Schemes.pdf).

² Direktiva 2008/101/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 19. studenoga 2008. kojom se izmjenjuje i dopunjuje Direktiva 2003/87/EZ kako bi se zrakoplovne aktivnosti uključile u sustav trgovanja kvotama emisija stakleničkih plinova unutar Zajednice (SL L 8, 13.1.2009., str. 3).

³ Na temelju izvješća o financiranju borbe protiv klimatskih promjena koja je sastavila savjetodavna skupina na visokoj razini glavnog tajnika UN-a, 5. studenog 2010. godine.

PRILOG V.

Izvori dohotka	Opis	Napredak	Procijenjeni godišnji prihod
Oporezivanje financijskog sektora	<ul style="list-style-type: none"> - Razmatraju se razne mogućnosti za oporezivanje financijskog sektora (npr. porezi na transakcije usmjereni ili neusmjereni na trgovanje devizama), a neke se već primjenjuju u određenim državama članicama. 	<p>Komisija je 28. rujna 2011. godine predložila Direktivu Vijeća o usklađenom porezu na financijske transakcije za EU. Vijeće nije usvojilo prijedlog, te je 22. siječnja 2013. godine jedanaest država članica zatražilo od Komisije da izradi novi prijedlog za ubiranje naknada za trgovanje dionicama, obveznicama i derivatima u sklopu postupka „pojačane suradnje“. Novi prijedlog Komisije predstavljen je 14. veljače 2013. godine.</p> <p>Očekuje se da će naknada proizvesti od 30 do 35 milijardi eura godišnje, ali ne postoji naznaka hoće li prihodi prikupljeni ovim porezom biti iskorišteni za rješavanje pitanja potreba zemalja u razvoju⁴.</p>	30 do 35 milijardi eura
Daljnje razmjerno povećanje privatnih financijskih sredstava	<ul style="list-style-type: none"> - Uključivanje privatnih financijskih sredstava iz razvijenih zemalja za nadopunjavanje domaćih privatnih financijskih sredstava u zemljama u razvoju. - Do učinka poluge moglo bi doći ako opće poslovno okruženje postane privlačnije za domaća i međunarodna ulaganja. - Subvencije na kamatne stope također bi mogle pomoći u poboljšanju profila rizika-dobiti ulaganja. - Javno-privatna partnerstva za podjelu troškova i rizika financiranja. - Pružanje jamstava radi potpore izdavanju duga za projekte borbe protiv klimatskih promjena. - Tehnička pomoć za pružanje informacija o projektu i potrebne pripreme za privlačenje interesa privatnih ulagača. 	<p>Trenutno ne postoji međunarodno dogovoreni pristup praćenju te računovodstvu u pogledu neto koristi od međunarodnih financijskih tokova iz privatnog sektora za mjere borbe protiv klimatskih promjena u zemljama u razvoju. U svibnju i studenome 2012. godine Vijeće je tražilo od Komisije i država članica da dođu do zajedničkog shvaćanje definicije privatnih financijskih sredstava za borbu protiv klimatskih promjena. Prema osoblju Odbora za ekonomsku politiku (EPC)/ Gospodarskog i financijskog odbora (EFC), podskupina radne skupine za borbu protiv klimatskih promjena (Radna skupina za međunarodna pitanja okoliša) dobrovoljno se prijavila za proučavanje pojma „privatnih financijskih sredstava“, ali to je još uvijek u vrlo ranoj fazi. Posljedično, još uvijek ne postoji bilo kakva procjena mogućih prihoda iz ovog izvora te udjela koji bi mogao biti dodijeljen financijskim sredstvima za borbu protiv klimatskih promjena u zemljama u razvoju.</p>	nepoznato
Pristup financijskim sredstvima za borbu protiv klimatskih promjena preko multilateralnih i drugih razvojnih banaka (MDB-i).	<ul style="list-style-type: none"> - Ubrzavanje usmjeravanja financijskih sredstava iz javnih i privatnih izvora u važne ulagačke projekte. - Multilateralne i druge razvojne banke uključuju Europsku investicijsku banku te veće bilateralne financijske institucije, kao što su francuska <i>Agence Française de Développement</i> (AFD), njemačka <i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i> (KfW) te <i>Nordic Environment Finance Corporation</i> (NEFCO). 	<p>Komisija i države članice EU-a osnovale su sedam regionalnih instrumenata za ulaganje EU-a⁵ koji pokrivaju sve države na području vanjske suradnje EU-a te sve sektore djelatnosti. Cilj je kombinirati („miješati“) bespovratna sredstva iz proračuna EU-a, ERF-a te doprinose država članica s dodatnim povratnim sredstvima (dionički fondovi, jamstva, zajmovi, itd.), uglavnom iz EIB-a te drugih razvojnih banaka. U studenome 2010. godine, Komisija je najavila stvaranje alata za praćenje klimatskih promjena (CCW-i) u sklopu sedam regionalnih instrumenata za ulaganje s ciljem poticanja programa zemalja u razvoju da se prilagode učincima klimatskih promjena te ulože u buduće niske emisije ugljika⁶.</p> <p>Ne postoje ciljevi ili upućivanja na ciljne vrijednosti za razmjerno povećanje financijskih sredstava za borbu protiv klimatskih promjena zemljama u razvoju u odnosu na instrumente za ulaganje kojima upravlja Europska investicijska banka. Nadalje, još je uvijek prerano ustanoviti trend u financijskim sredstvima za borbu protiv klimatskih promjena u sklopu instrumenata za ulaganje. s obzirom da su alati za praćenje klimatskih promjena (CCW-i) nastali tek krajem 2010. godine, a niz instrumenata za ulaganje pokrenut je jako nedavno.</p>	nepoznato

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

⁵ Infrastrukturalni uzajamni fond EU-a i Afrike u 2007. godini; Fond za poticanje ulaganja u susjedstvu u 2008. godini; Okvirni sporazum o ulaganju za zapadni Balkan u 2010. godini; Latinoamerički instrument za ulaganje u 2010. godini; Fond za ulaganje u središnju Aziju u 2010. godini; Karijski investicijski fond u 2012. godini; Azijski fond za ulaganja u 2012. godini; Pacifički investicijski fond u 2012. godini.

⁶ Vidjeti Komisijino priopćenje za medije od 29.11.2010. godine. (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1621_en.htm), u kojem stoji: „Ova će inicijativa također povećati izvješćivanje i transparentnost financijskih sredstava za borbu protiv financijskih promjena EU-a.“

Izvor: SEC(2011) 487 final i SEC(2010) 409 final.

DEFINICIJE „NOVOG I DODATNOG“ KOJE JE ODREDILA KOMISIJA I DRŽAVE ČLANICE EU-a ODABRANE ZA REVIZIJU

	Definicija koja se koristi za izvješćivanje o financijskom paketu za brzi početak
Europska komisija	<ul style="list-style-type: none"> - nova: dolaze povrh već dogovorene potpore za mjere važne za borbu protiv klimatskih promjena (1,2,4) - dodatna: dolaze iz nedodijeljene marže pod kapom za vanjske proračunske rashode EU-a te stoga ne smanjuju ili zamjenjuju bilo koja druga predviđena financijska sredstva za razvoj (dodatna financijska sredstva koja su prvenstveno predviđena za razvojnu suradnju i mjere za borbu protiv klimatskih promjena u razdoblju od 2010. do 2012. godine) (1.,4.)
Njemačka	<ul style="list-style-type: none"> - nova: financiranje iz inovativnih izvora financiranja (npr. trgovanje kvotama dopuštenih emisija u sustavu za trgovanje emisijama stakleničkih plinova Europske unije (ETS)) (1) - dodatna: financiranje koje je dodatno financijskim sredstvima povezanima s borbom protiv klimatskih promjena u usporedbi s referentnom 2009. godinom (1.,2.,4.)
Francuska	<ul style="list-style-type: none"> - integriranje financijskih sredstava za razvoj i borbu protiv klimatskih promjena, bez određenih razina ciljnih vrijednosti ili dodatnih vrijednosti. (4.) - dio povećane obveze financijskih sredstava za borbu protiv klimatskih promjena u Francuskoj; djelomično se računa prema nacionalnoj službenoj razvojnoj pomoći (2.,4.)
Italija	<ul style="list-style-type: none"> - Nisu pružene precizne informacije (kombinacija nekoliko definicija, npr. dodatno uz financijska sredstva za borbu protiv klimatskih promjena u određenoj referentnoj godini i/ili za prosječna godišnja financijska sredstva povezana s klimatskim promjenama tijekom određenog referentnog perioda) (1.,4.)
Ujedinjena Kraljevina	<ul style="list-style-type: none"> - sredstva se osiguravaju iz rastućeg proračuna službene razvojne pomoći Ujedinjene Kraljevine, a trebala bi dostići 0,7 % bruto nacionalnog dohotka do 2013. godine.(1.,4.)

Izvori:

1. Upitnik država članica EU-a za izvješće o odgovornosti iz 2011. godine (http://ec.europa.eu/europeaid/how/accountability/eu-annual-accountability-reports/country_answers_en.htm).
2. Izvješće „Je li EU održao svoja obećanja o brzom početku financiranja borbe protiv klimatskih promjena?“, svibanj 2010. godine, CAN Europe i drugi.
3. Informacije s internetske stranice koje je pokrenuo nizozemski ministar zaštite okoliša i prostornog uređenja (www.faststartfinance.org/home).
4. Studija Europskog parlamenta koju je provela Glavna uprava za vanjsku politiku - informiranje o financijskim sredstvima za borbu protiv klimatskih promjena: Pojam „dodatnosti“ u svjetlu Komisijinog prijedloga za instrument za razvojnu suradnju (DCI) za razdoblje od 2014. do 2020. godine, lipanj 2012. godine.

ODGOVORI KOMISIJE I ESVD-A

SAŽETAK

IV.

Komisija i države članice u rujnu 2013. podnijele su Okvirnoj konvenciji Ujedinjenih naroda o promjeni klime (UNFCCC) svoja stajališta o strategijama i pristupima za mobilizaciju povećanih iznosa sredstava za borbu protiv klimatskih promjena kao doprinos obvezama koje su sve razvijene države preuzele za 2020. U istom okviru radne skupine za energiju i klimatske promjene Odbora za ekonomsku politiku Komisija je poduzela nekoliko koraka za uključivanje definicije privatnih sredstava za borbu protiv klimatskih promjena u zaključke Vijeća za svibanj i listopad.

Sa stajališta Komisije, preuzete obveze brzog financiranja ispunjene su u skladu s parametrima određenima u mjerodavnim dokumentima UNFCCC-a. No slažemo se da je potreban daljnji rad i dogovaranje oko određenih metodoloških koncepata na međunarodnoj razini i na razini EU-a kako bi sustav postao snažniji.

Komisija je u više navrata pokušala ograničiti povećanje broja fondova za financiranje borbe protiv klimatskih promjena, na primjer preuzimanjem aktivne uloge u pripremnim aktivnostima za pokretanje Zelenog fonda za klimu, te dijeli mišljenje država članica prema kojemu bi taj fond trebao postati glavni kanal za distribuciju sredstava u okviru Konvencije.

V.

Komisija i Europska služba za vanjsko djelovanje (ESVD) slažu se s tim i pokrenut će inicijative za poboljšanje koordinacije kako je navedeno u nastavku.

VI. (a) prva alineja

Komisija se slaže s time da treba pokrenuti raspravu s državama članicama oko izrade plana djelovanja, ali konačna će odluka ovisiti o državama članicama.

VI. (a) druga alineja

Komisija je suglasna. Početak provedbe nezavisne ocjene Globalnog saveza za borbu protiv klimatskih promjena planiran je za prosinac 2013.

ODGOVORI KOMISIJE I ESVD-A

VI. (b)

Komisija i ESVD slažu se s ovom preporukom. Već je uspostavljen osnovni sustav za izvješćivanje o ispunjivanju obveza s obzirom na cilj od 20 %.

Također, Komisija će podatke o obvezama preuzetima u području borbe protiv klimatskih promjena uključiti u svoja godišnja izvješća.

VI. (c) prva alineja

Komisija se slaže s ovom preporukom i surađivat će s državama članicama kako bi se dogovorile oko zajedničkog standarda EU-a za praćenje, izvješćivanje i provjeru javnih sredstava za financiranje borbe protiv klimatskih promjena na vrijeme za izradu izvješća o Uredbi o mehanizmu praćenja za 2014.

Komisija će surađivati s državama članicama i na provedenju nedavnih odluka 19. konferencije potpisnica UNFCCC-a (studenj 2013.) o izvješćivanju o financiranju borbe protiv klimatskih promjena te u okviru Odbora za pomoć u razvoju Organizacije za gospodarsku suradnju i razvoj (OECD DAC).

VI. (c) druga alineja

Komisija je suglasna. Komisija će pokušati uključiti razmjenu informacija na razini EU-a o podršci i snažnijoj koordinaciji u dnevni red stručne skupine za provedbu i Mreže za zelenu diplomaciju.

Komisija će predložiti i pokretanje rasprave u okviru stručne skupine o višestranim sporazumima u području zaštite okoliša, podskupini za klimatske promjene.

PRIMJEDBE

29.

Komisija i ESVD slažu se da je koordinacija dodjele pomoći na svjetskoj razini slaba. Komisija i ESVD pokušat će na razini EU-a poboljšati koordinaciju financiranja borbe protiv klimatskih promjena u relevantnim stručnim skupinama kako bi se njihovi naponi bolje nadopunjavali.

30.

Komisija i ESVD slažu se da EU u području zajedničkog planiranja do kraja 2011. nije postigao očekivan napredak. Otad se četrdesetak država obvezalo sudjelovati u aktivnostima zajedničkog planiranja.

32.

Uz to što je pojasnila kako se koordinaciju svakako može poboljšati, Komisija je spomenula i razne inicijative pokrenute u Indoneziji, na primjer dvomjesečne sastanke EU-a za koordinaciju djelovanja u području klimatskih promjena, što znači da su u koordinaciju uloženi veliki naponi.

Okvir 1

Prvotno predloženo rješenje, koje su financirali Ujedinjena Kraljevina i OXFAM i koje se već provodilo, nije bilo dovoljno da bi pokrilo potrebe za pitkom vodom u Bainpari i okolici, zbog čega su svi dionici, uključujući krajnje korisnike te vladine i donatorske agencije, pokušali pronaći sveobuhvatnije rješenje (koje bi sufinancirao EU). To je iskustvo nesumnjivo pridonijelo poboljšanju koordinacije među dionicima.

33. (a)

Od sredine 2015. pomoć EU-a u Bangladešu uskladit će se sa 7. petogodišnjim planom za 2015.–2020., a EU želi pokrenuti aktivnosti zajedničkog planiranja u odabranim područjima sa zainteresiranim državama članicama EU-a. To će zahtijevati reviziju višegodišnjeg okvirnog programa MIP 2014.–2020. za preostalih pet godina te, po potrebi, dodavanje amandmana.

ODGOVORI KOMISIJE I ESVD-A

34.

Komisija i ESVD ističu da je koordinacija teška zbog broja donatora, a ne zbog konkurencije među njima, te zbog osnovne prepreke koju čini nedostatak koordinacije koju bi predvodile vlade.

35.

Upravo se zbog toga u Bangladešu većina aktivnosti financiranja borbe protiv klimatskih promjena provodi odvojeno (tj. ili kroz projekte koje vode donatori ili kroz uzajamne fondove kojima upravlja Svjetska banka, vidi u nastavku).

37.

U Indoneziji razvojni partneri ulažu zajedničke napore u borbu protiv korupcije u okviru instrumenta za podršku programu PNPM, uzajamnog fonda s više donatora kojim upravlja Svjetska banka.

39.

Komisija potiče vlade da pokušaju riješiti pitanja određivanja prioriteta i koordinacije, na primjer kroz Globalni savez za borbu protiv klimatskih promjena (GCCA). Neke od država u kojima GCCA podupire pokretanje vladinih mehanizama za koordinaciju jesu: Nepal, Kambodža, Gvajana, Sejšeli, Salomonovi Otoci, Butan, Čad, Lesoto i Gambija.

41.

U zaključcima Vijeće ECOFIN od 15. listopada 2013. stoji „da su se EU i njegove članice obvezali pojačati mobilizaciju sredstava za borbu protiv klimatskih promjena u kontekstu učinkovitih mjera za ublažavanje posljedica klimatskih promjena te transparentnosti njihova provođenja kako bi dali svoj doprinos za ostvarivanje cilja razvijenih država da do 2020. svake godine zajednički mobiliziraju 100 milijardi USD iz raznih izvora...“. Komisija već radi na viziji EU-a za povećavanje iznosa sredstava za borbu protiv klimatskih promjena do 2020. EU i države članice u rujnu 2013. predali su UNFCCC-u svoja stajališta o strategijama i pristupima za mobilizaciju povećanih iznosa sredstava za borbu protiv klimatskih promjena. Taj je dokument dostupan na: http://unfccc.int/files/documentation/submissions_from_parties/application/pdf/cop_suf_eu_02092013.pdf.

41. (a)

Što se tiče definicije privatnih sredstava za borbu protiv klimatskih promjena, rasprave o tome odvijale su se u okviru Odbora za ekonomsku politiku i nastavit će se na temelju zaključaka konferencije potpisnica UNFCCC-a koja se održala od 11. do 22. studenog 2013. u Varšavi.

41. (b)

Svaka razvijena država članica EU-a obvezala se da će povećati svoj iznos sredstava za borbu protiv klimatskih promjena. Osim toga, obveza mobilizacije iznosa od 100 milijardi USD odnosi se na sve razvijene države na svijetu. Plan djelovanja EU-a stoga nije preduvjet za povećanje iznosa sredstava koje države članice izdvajaju za borbu protiv klimatskih promjena niti ga se može gledati odvojeno od sredstava drugih razvijenih država.

Konačna odluka o izradi plana ovisit će o državama članicama.

44.

Postoji razlika između „obećanja“ i „obveza“. Tek nakon što se donese odluka o financiranju Komisija na iznos preuzetih obveza primjenjuje pokazatelje iz Rija. Time se jamče isplate sredstava. Osim toga, zahvaljujući zajedničkom informacijskom sustavu *Relex* Komisija može provesti isplate ako se to zatraži okvirom za izvješćivanje.

49.

Komisija se slaže s time da države članice primjenjuju različite pristupe za kvantifikaciju sredstava namijenjenih za borbu protiv klimatskih promjena na temelju pokazatelja iz Rija. Ti se različiti pristupi analiziraju u okviru OECD DAC-a i EU-a kako bi se u budućnosti uskladili.

54.

Komisija je na temelju godišnjih agregiranih iznosa koje je prijavila svaka država članica izračunala ukupni iznos od 7,34 milijarde EUR, što je u potpunosti u skladu s njezinim ovlastima u području podijeljenih nadležnosti.

Budući da popis primjera intervencija kojim se služio Revizorski sud nije morao biti potpun, na temelju njega očito nije moguće odrediti ukupni prijavljeni iznos.

Popis primjera intervencija izradila je Komisija na temelju podataka koje su dostavile države članice i čini ga velik broj **primjera projekata**, kako je jasno naznačeno na internetskoj stranici Komisije i u naslovu tablice.

ODGOVORI KOMISIJE I ESVD-A

55.

Obveza brzog financiranja isplaćena je u skladu s parametrima određenima u mjerodavnim dokumentima UNFCCC-a.

59.

Komisija je u više navrata pokušala ograničiti povećanje broja fondova za financiranje borbe protiv klimatskih promjena, na primjer preuzimanjem aktivne uloge u pripremnim aktivnostima za pokretanje Zelenog fonda za klimu, te dijeli mišljenje država članica prema kojemu bi taj fond trebao postati glavni kanal za distribuciju sredstava u okviru Konvencije. Komisija i države članice redovito provode stručni dijalog i surađuju na pitanjima financiranja borbe protiv klimatskih promjena u okviru nekoliko stalnih radnih skupina EU-a.

61.

Komisija je uključila GCCA-u u svoje planiranje. Za intervencije u okviru GCCA-e, uključujući potporu cijeloj inicijativi, preuzimaju se obveze, one se odobravaju i o njima se izvješćuje u okviru tematskog programa za okoliš i održivo upravljanje prirodnim resursima, uključujući energiju te 10. Europskog razvojnog fonda.

Pet država članica sufinanciralo je GCCA-u, koju je pokrenula Komisija. Brojne države članice EU-a poslužile su se GCCA-om kao učinkovitim kanalom za distribuciju sredstava brzog financiranja (31 milijun EUR od Irske, 1,2 milijuna EUR od Cipra i 0,8 milijuna EUR od Estonije).

Osim toga, GCCA sa sedam država članica EU-a sufinancira pojedinačne intervencije.

62.

Komisija je zadržala GCCA-u iz sljedećih razloga:

1. Osim financijske potpore, GCCA pruža i tehničku podršku te platformu za dijalog i razmjenu iskustava.
2. GCCA služi i kao katalizator za daljnje uključivanje pitanja povezanih s klimatskim promjenama u uobičajenu razvojnu pomoć EU-a. Po tome se GCCA razlikuje od drugih vertikalnih fondova.
3. Zeleni fond za klimu još nije u funkciji.

Kako bi se ograničilo administrativno opterećenje za države u razvoju, GCCA je prilagođena, na primjer usklađivanjem njezinih programâ s nacionalnim strategijama i programima te usredotočenjem na uključivanje pitanja povezanih s klimatskim promjenama u nacionalne razvojne procese.

ODGOVORI KOMISIJE I ESVD-A

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

65.

Komisija i ESVD suglasni su i pokrenut će inicijative za poboljšanje koordinacije kako je navedeno u nastavku.

67.

Komisija i ESVD dalje će jačati napore za poboljšavanje koordinacije s državama članicama u području financiranja borbe protiv klimatskih promjena, i to u okviru postojećih stručnih skupina (npr. Odbor za ekonomsku politiku (Economic Policy Committee), stručna skupina za provedbu i stručna skupina za prilagodbu).

68.

Komisija je u više navrata pokušala ograničiti povećanje broja fondova za financiranje borbe protiv klimatskih promjena, na primjer preuzimanjem aktivne uloge u pripremnim aktivnostima za pokretanje Zelenog fonda za klimu, te dijeli mišljenje država članica prema kojemu bi taj fond trebao postati glavni kanal za distribuciju sredstava u okviru Konvencije.

1. preporuka

Komisija se slaže s time da treba pokrenuti raspravu s državama članicama oko izrade plana djelovanja, ali konačna će odluka ovisiti o državama članicama.

2. preporuka

Komisija se slaže s ovom preporukom i surađivat će s državama članicama kako bi se dogovorile oko zajedničkog standarda EU-a za praćenje, izvješćivanje i provjeru javnih sredstava za financiranje borbe protiv klimatskih promjena na vrijeme za izradu izvješća o Uredbi o mehanizmu praćenja za 2014.

Komisija će surađivati s državama članicama i na provođenju nedavnih odluka 19. konferencije potpisnica UNFCCC-a (studenj 2013.) o izvješćivanju o financiranju borbe protiv klimatskih promjena te u okviru Odbora za pomoć u razvoju Organizacije za gospodarsku suradnju i razvoj (OECD DAC).

3. preporuka

Komisija i ESVD slažu se s ovom preporukom. Već je uspostavljen osnovni sustav za izvješćivanje o ispunjivanju obveza s obzirom na cilj od 20 %. Komisija će u sljedećih 12 mjeseci provesti reviziju sustava pokazatelja iz Rija kako bi se utvrdile njegove slabosti i predložile mjere za poboljšanje njegove primjene.

Također, Komisija će podatke o obvezama preuzetima u području borbe protiv klimatskih promjena uključiti u svoja godišnja izvješća.

4. preporuka

Komisija se slaže s ovom preporukom. Početak provedbe nezavisne ocjene Globalnog saveza za borbu protiv klimatskih promjena planiran je za prosinac 2013.

5. preporuka

Komisija se slaže s ovom preporukom i pokušat će uključiti razmjenu informacija na razini EU-a o podršci i snažnijoj koordinaciji u dnevni red stručne skupine za provedbu i Mreže za zelenu diplomaciju.

Komisija će predložiti i pokretanje rasprave u okviru stručne skupine o višestranim sporazumima u području zaštite okoliša, podskupini za klimatske promjene.

Europski revizorski sud

Tematsko izvješće br. 17/2013

Financijska sredstva EU-a za borbu protiv klimatskih promjena u kontekstu vanjske pomoći

Luxembourg: Ured za publikacije Europske unije

2014. — 48 str. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9241-594-5

doi:10.2865/19173

KAKO DOĆI DO PUBLIKACIJA EU-a

Besplatne publikacije:

- jedan primjerak:
u knjižari EU-a (<http://bookshop.europa.eu>);
- više od jednog primjerka ili poster/karte:
u predstavništvima Europske unije (http://ec.europa.eu/represent_en.htm),
kod delegacija u zemljama koje nisu članice EU-a (http://eeas.europa.eu/delegations/index_en.htm),
kontaktiranjem službe Europe Direct (http://europa.eu/eurodirect/index_en.htm)
ili pozivanjem broja 00 800 6 7 8 9 10 11 (besplatan poziv bilo gdje iz EU-a) (*).

(*) Informacije su besplatne, kao i većina poziva (mada neke mreže, javne govornice ili hoteli mogu naplaćivati pozive).

Publikacije koje se plaćaju:

- u knjižari EU-a (<http://bookshop.europa.eu>).

Preplate koje se plaćaju:

- kod jednog od prodajnih predstavnika Ureda za publikacije Europske unije (http://publications.europa.eu/others/agents/index_en.htm).

KLIMATSKE PROMJENE PREDSTAVLJAJU TEMELJNU OPASNOST PO GOSPODARSKI RAZVOJ I OSTVARIVANJE MILENIJSKIH RAZVOJNIH CILJEVA ZEMALJA U RAZVOJU. EU I DRŽAVE ČLANICE JEDAN SU OD GLAVNIH IZVORA MEĐUNARODNIH FINANCIJSKIH SREDSTAVA ZA BORBU PROTIV KLIMATSKIH PROMJENA. U OVOM SE IZVJEŠĆU DONOSI ZAKLJUČAK DA JE KOMISIJA DOBRO UPRAVLJALA POTPOROM ZEMLJAMA U RAZVOJU VEZANOM ZA BORBU PROTIV KLIMATSKIH PROMJENA FINANCIRANOM IZ PRORAČUNA EU-a I ERF-a. MEĐUTIM, KAKO BI FINANIJSKA SREDSTVA EU-a ZA BORBU PROTIV KLIMATSKIH PROMJENA IMALA NAJVEĆI MOGUĆI UČINAK POTREBNO JE ZNATNO POBOLJŠATI KOORDINACIJU IZMEĐU KOMISIJE I DRŽAVA ČLANICA EU-a: POVEĆATI KOMPLEMENTARNOST PROGRAMA, DOGOVORITI NAČIN RAZMJERNOG POVEĆAVANJA FINANIJSKIH SREDSTAVA ZA BORBU PROTIV KLIMATSKIH PROMJENA DO 2020. GODINE, UNAPRIJEDITI SUSTAV PRAĆENJA, IZVJEŠĆIVANJA I PROVJERE, TE SMANJITI FRAGMENTACIJU FONDOVA ZA BORBU PROTIV KLIMATSKIH PROMJENA.



EUROPSKI REVIZORSKI SUD



Ured za publikacije



ISBN 978-92-9241-594-5



9 789292 415945