

Raportul special

Alianța mondială împotriva schimbărilor climatice plus

Realizările nu s-au ridicat la înălțimea ambițiilor



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ

Cuprins

	Puncte
Sinteză	I-X
Introducere	01-12
Schimbările climatice afectează în mod disproporționat țările în curs de dezvoltare	01-02
Alianța mondială împotriva schimbărilor climatice și-a propus să ajute țările sărace în curs de dezvoltare care sunt cele mai vulnerabile la schimbările climatice	03-12
Inițiativa a sprijinit o gamă largă de țări	03-05
Inițiativa a cuprins două componente și a acoperit mai multe sectoare prioritare	06-09
Acțiunile au fost implementate în cea mai mare parte prin intermediul organizațiilor ONU și al agențiilor de ajutor din statele membre ale UE	10-12
Sfera și abordarea auditului	13-17
Sfera auditului	13-16
Abordarea auditului	17
Observații	18-67
Inițiativa s-a axat pe consolidarea capacităților, dar exista loc de îmbunătățiri în ceea ce privește reducerea costurilor și demonstrarea impactului acesteia	18-44
Comisia nu a extins suficient măsurile de adaptare și nu a răspuns în mod suficient nevoilor populațiilor celor mai afectate de impactul schimbărilor climatice	20-26
Variabilitatea ridicată a costurilor indică faptul că eficiența anumitor acțiuni ar putea fi îmbunătățită	27-31
Acțiunile finalizate s-au soldat, în general, cu obținerea realizărilor, dar nu s-au măsurat îmbunătățirile produse în situația beneficiarilor	32-37
Inițiativa a urmărit obiectivul de sustenabilitate a acțiunilor prin realizarea de sinergii, dar nu a acordat suficientă atenție strategiilor de ieșire	38-40
Inițiativa nu a demonstrat că a sporit reziliența țărilor la efectele schimbărilor climatice	41-44

Comisia nu a maximizat valoarea adăugată a inițiativei	45-67
Accentul pus pe țările cele mai vulnerabile s-a diminuat în cea de a doua fază	46-49
Inițiativa nu a atras finanțare suplimentară conform așteptărilor	50-53
Inițiativa a ajuns în multe țări, dar gradul de cunoaștere și vizibilitatea acesteia au rămas limitate	54-56
Structura complexă a inițiativei și inexistența unei definiții clare a perimetrului acesteia i-au limitat valoarea adăugată	57-62
Inițiativa a fost proactivă în ceea ce privește identificarea învățămintelor desprinse, dar Comisia nu a stabilit o strategie clară de ieșire	63-67
Concluzii și recomandări	68-74
Anexă	
Vedere de ansamblu asupra acțiunilor incluse în eșantion	
Acronime	
Glosar	
Răspunsurile Comisiei	
Calendar	
Echipa de audit	

Sinteză

I Țările cel mai puțin dezvoltate și statele insulare mici în curs de dezvoltare au cea mai scăzută contribuție la emisiile de gaze cu efect de seră, dar sunt cele mai afectate de impactul schimbărilor climatice. În 2007, UE a lansat inițiativa Alianța mondială împotriva schimbărilor climatice cu scopul de a ajuta aceste țări să își sporească reziliența la efectele schimbărilor climatice. În 2014, inițiativa a intrat într-o a doua fază, Alianța mondială împotriva schimbărilor climatice plus, care acoperă perioada 2014-2020. UE a pus la dispoziție o finanțare totală de 729 de milioane de euro pentru cele două faze.

II În 2020, Comisia a decis să nu continue inițiativa pentru o nouă fază. În perioada 2021-2027, Comisia va finanța acțiuni de combatere a schimbărilor climatice în țările în curs de dezvoltare acordând sprijin tematic și geografic în cadrul Instrumentului de vecinătate, cooperare pentru dezvoltare și cooperare internațională. Prin intermediul auditului, Curtea de Conturi Europeană a urmărit să desprindă învățăminte din cele două faze ale Alianței mondiale împotriva schimbărilor climatice, atât pentru viitoarele acțiuni în domeniul schimbărilor climatice, cât și pentru viitoarele inițiative de dezvoltare la nivel mondial. Obiectivul auditului său a fost de a evalua dacă acțiunile au produs rezultatele scontate în mod eficient și dacă Comisia a maximizat valoarea adăugată a inițiativei.

III Per ansamblu, Curtea a concluzionat că impactul inițiativei asupra rezilienței țărilor la schimbările climatice nu a fost demonstrat. În ceea ce privește eficiența, acțiunile finalizate au condus, în general, la realizările preconizate, dar uneori cu un cost ridicat.

IV Inițiativa nu a măsurat gradul în care s-a îmbunătățit situația beneficiarilor și nici nu a pus în mod suficient accentul pe nevoile populațiilor celor mai afectate. Având în vedere costurile pe care le implica utilizarea noilor tehnologii, a fost mai dificil pentru gospodăriile cele mai sărace să beneficieze de program. În plus, puține acțiuni au inclus activități care abordau în mod specific nevoile femeilor.

V Inițiativa s-a axat pe consolidarea capacităților instituționale, dar sustenabilitatea a fost limitată din cauza ratei ridicate de fluctuație a personalului. Prin urmare, evoluția preconizată de la consolidarea capacităților și activitățile-pilot la extinderea acțiunilor de adaptare, în așa fel încât un număr mai mare de beneficiari să beneficieze de inițiativă, nu a avut loc în mod sistematic.

VI Niciuna dintre cele două faze ale Alianței mondiale împotriva schimbărilor climatice nu a atras finanțarea suplimentară preconizată din partea statelor membre și a sectorului privat. În pofida acestui deficit semnificativ de finanțare, Comisia nu și-a revizuit obiectivele inițiale ambițioase pe parcursul celor 15 ani în care a fost desfășurată inițiativa. Mai mult, în cea de a doua fază, criteriile de alocare a fondurilor stabilite de Comisie s-au tradus în alocarea unui sprijin proporțional mai scăzut pentru țările cele mai vulnerabile.

VII În cazul majorității acțiunilor incluse în eșantionul Curții, Comisia nu a analizat în mod suficient caracterul rezonabil al costurilor înscrise în bugetul acțiunii. Analiza Curții a arătat că costurile de gestionare ale acțiunilor au variat foarte mult și erau deosebit de ridicate în zona Pacificului. Curtea a constatat că, dacă ar fi procedat la o analiză mai detaliată a costurilor, Comisia ar fi putut realiza economii.

VIII Deși inițiativa a fost demarată în 2007 și a sprijinit peste 80 de țări, gradul de cunoaștere a acesteia a rămas limitat în rândul țărilor în curs de dezvoltare, precum și în rândul statelor membre ale UE. Acest lucru se explica parțial prin faptul că nu se putea face o diferențiere între acțiunile finanțate în cadrul inițiativei și alte acțiuni ale UE destinate combaterii schimbărilor climatice în țările în curs de dezvoltare. În plus, eficiența inițiativei a fost afectată de complexitatea structurii organizatorice a acesteia, în special de duplicarea facilităților de sprijin și a fluxurilor de finanțare.

IX Alianța mondială împotriva schimbărilor climatice nu va continua cu alte faze, dar a oferit o serie de învățăminte utile pentru eventuale alte inițiative de dezvoltare la nivel mondial pe care UE le-ar putea pune în aplicare în viitor.

X Pe baza acestor concluzii, Curtea recomandă Comisiei:

- (a) să pună accentul pe populațiile cele mai afectate de schimbările climatice;
- (b) să integreze învățămintele desprinse în viitoarele inițiative de dezvoltare la nivel mondial.

Introducere

Schimbările climatice afectează în mod disproporționat țările în curs de dezvoltare

01 Obiectivul de dezvoltare durabilă 13 vizează combaterea schimbărilor climatice și a impactului acestora, atât prin măsuri de adaptare, cât și prin măsuri de atenuare. Acțiunile de adaptare sunt necesare de urgență în special în țările în curs de dezvoltare. Grupul interguvernamental privind schimbările climatice (IPCC) al Organizației Națiunilor Unite recunoaște că principalele eforturi de atenuare ar trebui să fie depuse în țările dezvoltate, unde emisiile pe cap de locuitor sunt mai ridicate¹.

02 Populațiile cele mai sărace și mai vulnerabile din lume sunt și cele mai afectate de consecințele schimbărilor climatice, deoarece acestea trăiesc în zone mai predispuse la inundații, alunecări de teren, secetă și alte dezastre². Guvernele și societățile vor extinde probabil măsurile de adaptare și cele de reziliență pentru a face față amenințărilor existente, dar este puțin probabil ca aceste măsuri să fie distribuite uniform, cu rezultatul că unele populații sunt lăsate în urmă³.

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

² Parlamentul European, *Raport referitor la impactul schimbărilor climatice asupra populațiilor vulnerabile din țările în curs de dezvoltare*, 7.4.2021.

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

Alianța mondială împotriva schimbărilor climatice și-a propus să ajute țările sărace în curs de dezvoltare care sunt cele mai vulnerabile la schimbările climatice

Inițiativa a sprijinit o gamă largă de țări

03 Principalul program tematic prin intermediul căruia a fost direcționat ajutorul pentru dezvoltare acordat de UE pentru a sprijini răspunsul la schimbările climatice a fost inițiativa Alianța mondială împotriva schimbărilor climatice, lansată în 2007⁴. Scopul acesteia a fost de a ajuta țările sărace în curs de dezvoltare cele mai vulnerabile la schimbările climatice să își amelioreze capacitatea de adaptare la efectele acestor schimbări. Inițiativa a urmărit, de asemenea, să ajute țările să participe la efortul de atenuare. Ea s-a axat pe țările cel mai puțin dezvoltate⁵ și pe statele insulare mici în curs de dezvoltare⁶. În 2014, inițiativa a intrat într-o a doua fază, Alianța mondială împotriva schimbărilor climatice plus, care a acoperit perioada 2014-2020.

04 În 2020, Comisia a decis că inițiativa nu va fi continuată pentru o a treia fază prin cadrul financiar multianual (CFM) 2021-2027. În schimb, în conformitate cu Regulamentul din 2021 privind Instrumentul de vecinătate, cooperare pentru dezvoltare și cooperare internațională (IVCDCI – Europa globală), Comisia ar urma să finanțeze acțiuni de combatere a schimbărilor climatice în țările în curs de dezvoltare în principal prin intermediul sprijinului tematic și geografic acordat prin programele indicative multianuale.

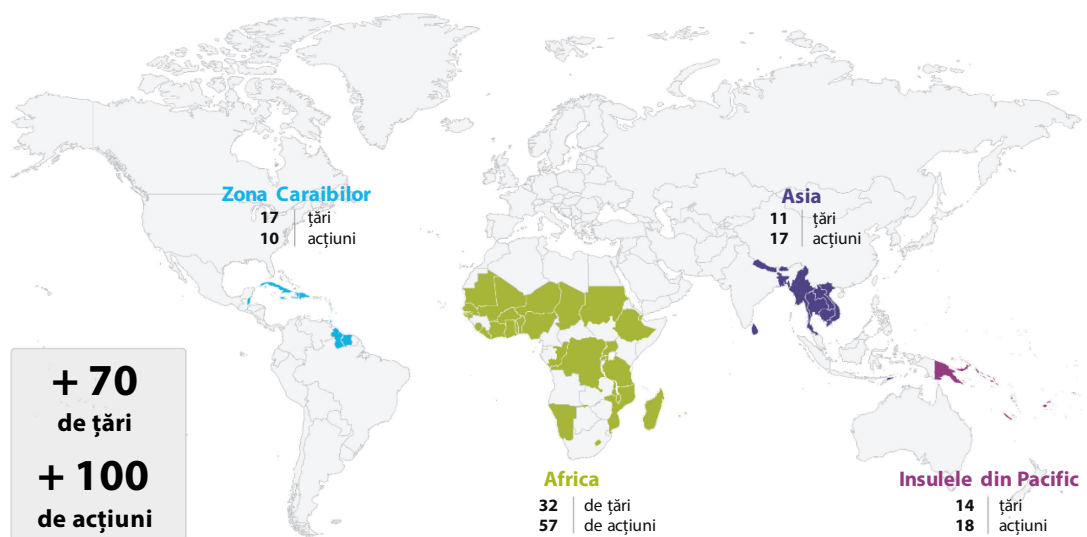
05 Inițiativa a sprijinit acțiuni legate de schimbările climatice într-o gamă largă de țări (a se vedea [figura 1](#)).

⁴ Comunicarea Comisiei: „Construirea unei Alianțe mondiale împotriva schimbărilor climatice între Uniunea Europeană și țările sărace în curs de dezvoltare, cele mai vulnerabile la schimbările climatice”, COM(2007) 540.

⁵ Organizația Națiunilor Unite, Departamentul pentru afaceri economice și sociale, secțiunea Analiză economică.

⁶ Biroul Înaltului Reprezentant al ONU pentru țările cel mai puțin dezvoltate, țările fără ieșire la mare și statele insulare mici în curs de dezvoltare.

Figura 1 – Țări în care Alianța mondială împotriva schimbărilor climatice a derulat intervenții



Notă: cifre bazate pe date furnizate de DG INTPA la 15.4.2022. Harta se referă numai la acele acțiuni care pot fi atribuite anumitor țări sau regiuni.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor Comisiei.

Inițiativa a cuprins două componente și a acoperit mai multe sectoare prioritare

06 Fiecare dintre cele două faze ale inițiativei a constat în două componente:

- (1) componenta mondială, care a acoperit toate țările în curs de dezvoltare. Această componentă a fost finanțată prin Instrumentul de cooperare pentru dezvoltare (ICD) și a finanțat în principal acțiuni care acopereau o singură țară;
- (2) componenta intra-ACP, care a acoperit țările din Africa, zona Caraibilor și Pacific (ACP). Această componentă a fost finanțată de Fondul european de dezvoltare (FED) și a finanțat în principal acțiuni care acopereau o întreagă regiune.

07 Pentru a asista țările partenere în eforturile lor de a pune în aplicare acțiuni climatice finanțate de inițiativă, Direcția Generală Parteneriate Internaționale (DG INTPA) și delegațiile UE au fost ajutate de două facilități de sprijin, care au fost externalizate către consorții conduse de grupuri de consultanță în domeniul mediului:

- (1) Facilitatea de sprijin mondial a sprijinit componenta mondială a inițiativei prin promovarea dialogului și a schimbului de experiență în domeniul schimbărilor climatice. Ea a ajutat delegațiile UE să formuleze acțiuni în domeniul schimbărilor climatice și a furnizat, de asemenea, asistență tehnică ad-hoc, mai precis sprijin și consiliere pentru conceperea și implementarea de acțiuni climatice în țările beneficiare. În plus, această facilitate a sprijinit crearea și diseminarea de cunoștințe și a gestionat o platformă colaborativă, care conținea documentație privind programele inițiativei.
- (2) Facilitatea de sprijin intra-ACP a sprijinit Secretariatul Organizației Statelor din Africa, zona Caraibilor și Pacific în coordonarea componentei intra-ACP a inițiativei. Ea a gestionat, de asemenea, Facilitatea de sprijin pentru climă, care a oferit asistență tehnică organizațiilor regionale⁷, organismelor guvernamentale și actorilor nestatali din țările ACP. Asistența tehnică a inclus activități precum studii de fezabilitate, misiuni de identificare și de formulare a proiectelor, cursuri de formare și ateliere.

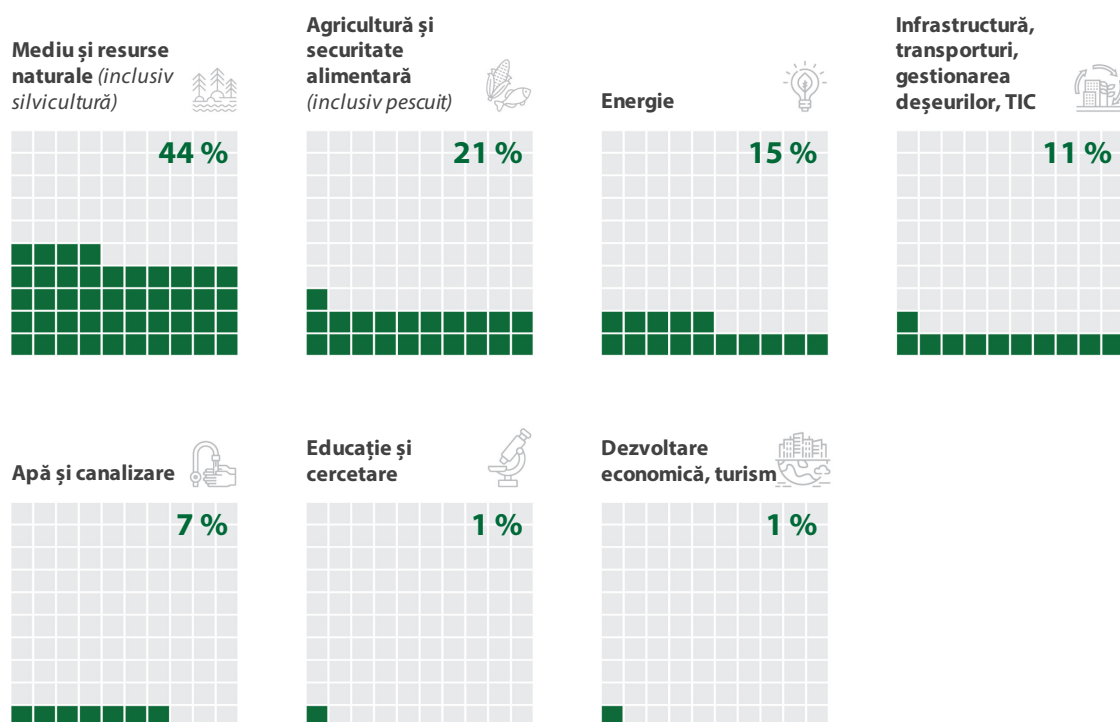
08 Pentru a-și atinge obiectivul de a ajuta țările să ia măsuri împotriva schimbărilor climatice, inițiativa și-a bazat abordarea pe doi piloni:

- (1) Încurajarea dialogului și a schimbului de cunoștințe, de exemplu prin intermediul conferințelor și al atelierelor naționale sau internaționale;
- (2) furnizarea de sprijin tehnic și financiar pentru măsuri de adaptare, măsuri de atenuare și măsuri de reducere a riscurilor de dezastre. Acest sprijin variază de la consolidarea capacităților sau asistență tehnică pentru autorități naționale, regionale sau locale până la acțiuni concrete de testare a unor noi abordări sau de extindere a unor proiecte-pilot de succes.

⁷ De exemplu, Uniunea Africană, Forumul caraib și Secretariatul Programului de Mediu în Pacific.

09 Inițiativa a oferit sprijin tehnic și financiar prin intermediul unor acțiuni care au acoperit o gamă largă de sectoare (a se vedea [figura 2](#)). Cele două sectoare principale sprijinite au fost „mediul și resursele naturale” și „agricultura și securitatea alimentară (inclusiv pescuit)”.

Figura 2 – Acțiuni sprijinite de inițiativă

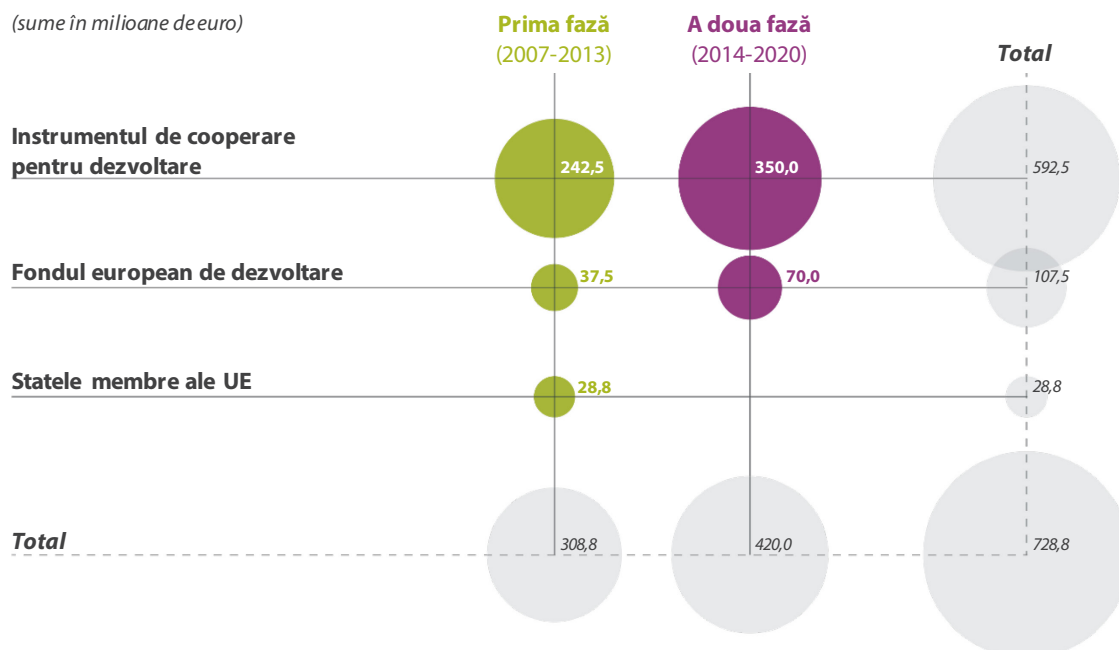


Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor Comisiei.

Acțiunile au fost implementate în cea mai mare parte prin intermediul organizațiilor ONU și al agențiilor de ajutor din statele membre ale UE

10 Inițiativa nu dispunea de o linie bugetară proprie în sistemul contabil al Comisiei. În schimb, aceasta a etichetat o serie de acțiuni din domeniul schimbărilor climatice finanțate de ICD și de FED ca ținând de Alianța mondială împotriva schimbărilor climatice. Finanțarea totală alocată inițiativei s-a ridicat la 728,8 milioane de euro, incluzând contribuțiile din partea statelor membre ale UE. Alocarea globală a fost de 308,8 milioane de euro pentru prima fază (2007-2013) și de 420 de milioane de euro pentru cea de a doua fază (2014-2020) (a se vedea [figura 3](#)).

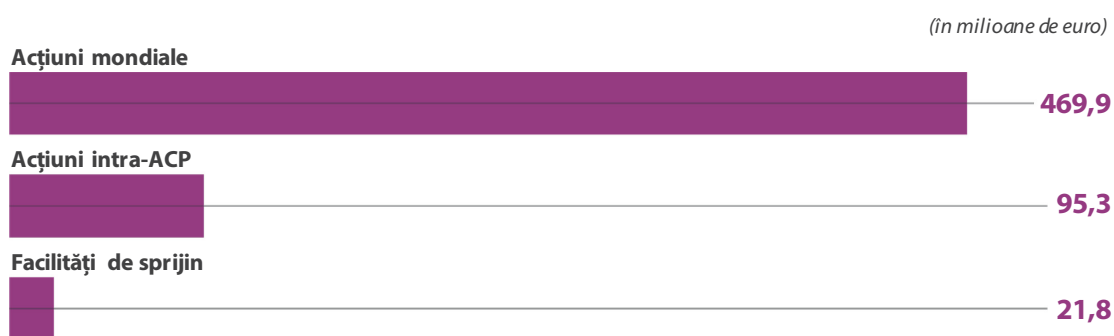
Figura 3 – Finanțarea alocată celor două faze ale Alianței mondiale împotriva schimbărilor climatice



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor Comisiei.

11 În [figura 4](#) este prezentată finanțarea canalizată prin intermediul programului mondial principal și prin cel al programului intra-ACP, precum și finanțarea aferentă celor două facilități de sprijin. Sumele contractate până în aprilie 2022 se cifrează în total la 587 de milioane de euro.

Figura 4 – Sume contractate

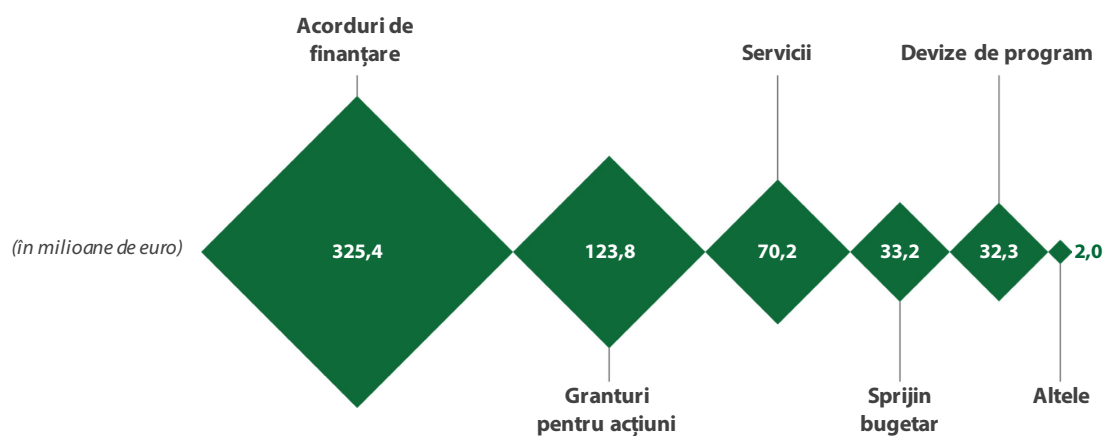


Notă: cifre bazate pe date furnizate de DG INTPA la 15.4.2022. Din sumele contractate sunt excluse cele două programe multinaționale de mari dimensiuni pentru gestionarea sustenabilă a peisajului și pentru sisteme agroalimentare sustenabile. În cazul acestor două programe, nu este posibil să se facă distincția între inițiativă și alte fonduri din partea UE.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor Comisiei.

12 Acțiunile au fost realizate prin diferite modalități de implementare, în principal prin acorduri de finanțare încheiate cu organizații ale ONU și cu agenții de ajutor pentru dezvoltare din statele membre (a se vedea [figura 5](#)).

Figura 5 – Sumele contractate (în funcție de modalitatea de implementare)



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor Comisiei.

Sfera și abordarea auditului

Sfera auditului

13 Întrucât Alianța mondială împotriva schimbărilor climatice nu va fi continuată, Curtea a examinat în cursul acestui audit modul în care Comisia și-a gestionat cele două faze, cu scopul de a desprinde învățăminte atât pentru viitoarele acțiuni în domeniul schimbărilor climatice, cât și pentru viitoarele inițiative mondiale de dezvoltare. În cadrul auditului, s-a urmărit să se evalueze dacă fondurile au fost utilizate în mod eficient și eficace și să se formuleze recomandări de îmbunătățire a acțiunilor viitoare ale UE în domeniul schimbărilor climatice.

14 Principala întrebare de audit a Curții a fost dacă inițiativa a fost eficientă și eficace. Această întrebare a fost subdivizată în următoarele întrebări secundare:

- Acțiunile au produs rezultatele scontate în mod eficient?
- A maximizat Comisia valoarea adăugată a inițiativei?

15 Curtea a examinat 14 acțiuni: 5 în Pacific, 2 în Bangladesh, 2 în Etiopia, 2 în Bhutan, 1 în Niger, 1 în Cuba, precum și o acțiune regională care acoperea întregul continent african. Valoarea totală a acestor acțiuni a fost de 95,4 milioane de euro, ceea ce reprezintă 16 % din fondurile contractate în cadrul inițiativei din 2007 până în aprilie 2022.

16 Aceste țări au fost selectate de Curte în funcție de cuantumul finanțării furnizate de inițiativă și de necesitatea de a acoperi atât componenta mondială, cât și pe cea intra-ACP, diferite regiuni și diferite metode de implementare. Au fost incluse atât acțiuni închise, cât și acțiuni în curs. De asemenea, Curtea a evaluat contribuția celor două facilități de sprijin. [Tabelul 1](#) și [anexa](#) oferă o imagine de ansamblu asupra tuturor celor 16 acțiuni incluse în eșantion.

Tabelul 1 – Vedere de ansamblu asupra acțiunilor incluse în eșantion

1 – ZONA PACIFICULUI	2 – ZONA PACIFICULUI	3 – ZONA PACIFICULUI	4 – ZONA PACIFICULUI
<i>Scaling Up Pacific Adaptation: South Pacific Commission and Secretariat of the Pacific Regional Environment Programme component</i>  BUGET FAZA A DOUA: 12,8 milioane de euro	<i>Scaling Up Pacific Adaptation: University of the South Pacific component</i>  BUGET FAZA A DOUA: 2,1 milioane de euro	<i>Increasing Climate Resilience of Pacific Small Island States through the Global Climate Change Alliance (GCCA)</i>  BUGET FAZA ÎNTÂI: 11,4 milioane de euro	<i>Support to the Global Climate Change Alliance through Capacity Building, Community Engagement and Applied Research</i>  BUGET FAZA ÎNTÂI: 7,6 milioane de euro
5 – ZONA PACIFICULUI	6 – BANGLADESH	7 – BANGLADESH	8 – BHUTAN
<i>Pacific Adaptation to Climate Change and Resilience Building</i>  BUGET FAZA A DOUA: 9,5 milioane de euro	<i>Local Government Initiative on Climate change (LoGIC): United Nations Development Programme component</i>  BUGET FAZA A DOUA: 7,4 milioane de euro	<i>Local Government Initiative on Climate change (LoGIC): United Nations Capital Development Fund component</i>  BUGET FAZA A DOUA: 7,4 milioane de euro	<i>Climate Change Adaptation in the Renewable Natural Resources sector</i>  BUGET FAZA ÎNTÂI: 3,7 milioane de euro
9 – BHUTAN	10 – ETIOPIA	11 – ETIOPIA	12 – UNIUNEA AFRICANĂ
<i>Rural Development and Climate Change Response Programme</i>  BUGET FAZA A DOUA: 5 milioane de euro	<i>Technical Assistance to Support GCCA+/Mainstreaming of Climate Smart Planning and Implementation Approaches into the Productive Safety Net Program IV in Ethiopia</i>  BUGET FAZA A DOUA: 8,1 milioane de euro	<i>Pilot Testing Climate Change Activities within the Sustainable Land Management Programme</i>  BUGET FAZA ÎNTÂI: 6,2 milioane de euro	ClimDev Africa  BUGET FAZA ÎNTÂI: 7,7 milioane de euro
13 – NIGER	14 – CUBA	15 – FACILITATEA MONDIALĂ	16 – FACILITATEA INTRA-ACP
<i>Appui au Développement de la résilience des ménages face au changement climatique dans la région de Zinder</i>  BUGET FAZA A DOUA: 1,3 milioane de euro	<i>Construyendo resiliencia costera en Cuba a través de soluciones naturales para la adaptación al cambio climático</i>  BUGET FAZA A DOUA: 5 milioane de euro	GCCA+ SUPPORT FACILITY BUGET FAZA A DOUA: 8,4 milioane de euro	<i>Technical Assistance to ACP Secretariat for the Intra-ACP GCCA+ Programme and Climate Support Facility Management</i> BUGET FAZA A DOUA: 5,5 milioane de euro

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor Comisiei.

Abordarea auditului

17 Din cauza restricțiilor de călătorie impuse în contextul pandemiei de COVID-19, Curtea nu a putut efectua vizite de audit în Bhutan, în Etiopia și în zona Pacificului, așa cum planificase inițial. Observațiile formulate de Curte se bazează pe următoarele surse de probe de audit:

- (a) o examinare a documentației și a unor informații disponibile online privind schimbările climatice în țările în curs de dezvoltare;
- (b) o examinare a documentației (de exemplu, contracte, bugete, monitorizare, rapoarte finale, evaluări) referitoare la activitățile inițiativei care a fost pusă la dispoziție de DG INTPA și de cele două facilități de sprijin;
- (c) videoconferințe cu personalul delegațiilor UE, cu parteneri de implementare și cu beneficiari din Etiopia, Bhutan și zona Pacificului. Curtea a organizat videoconferințe și cu DG INTPA, cu Direcția Generală Politici Climatice (DG CLIMA), cu Serviciul European de Acțiune Externă (SEAE) și cu facilitățile de sprijin din cadrul inițiativei. În plus, au avut loc schimburi de opinii cu reprezentanți din șase state membre ale UE și cu Parteneriatul privind contribuțiile stabilite la nivel național (CSN)⁸, care ajută țările să acceseze resurse pentru a accelera acțiunile climatice;
- (d) un sondaj transmis de Curte punctelor focale ale inițiativei din 65 de delegații ale UE. Rata de răspuns a fost de 86 % (56 de delegații ale UE). Sondajul a cuprins întrebări privind eficiența și eficacitatea acțiunilor, precum și privind punctele forte și punctele slabe ale inițiativei;
- (e) chestionare trimise către DG INTPA și către cele două facilități de sprijin, abordând conceperea și implementarea acțiunilor și gestionarea inițiativei.

⁸ Parteneriatul privind CSN.

Observații

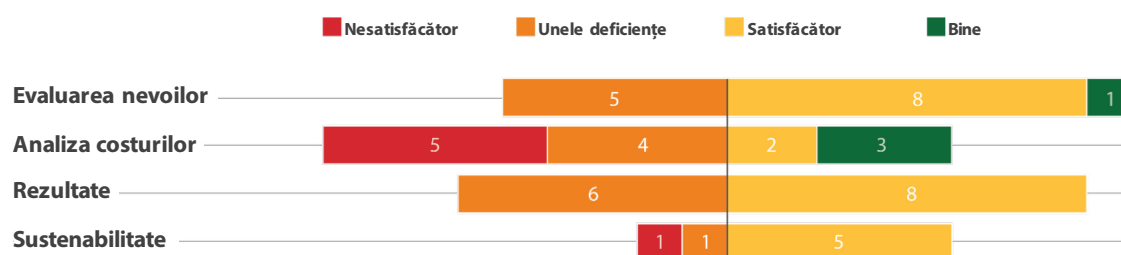
Inițiativa s-a axat pe consolidarea capacităților, dar exista loc de îmbunătățiri în ceea ce privește reducerea costurilor și demonstrarea impactului acesteia

18 Unul dintre cei doi piloni ai ambelor faze ale Alianței mondiale împotriva schimbărilor climatice a constat în furnizarea de sprijin tehnic și financiar pentru măsurile de adaptare și pentru cele de atenuare (a se vedea punctul **08**). Curtea a examinat eficiența și eficacitatea acestui sprijin. Ea a evaluat, în special, dacă:

- (a) Comisia a direcționat inițiativa în așa fel încât să răspundă nevoilor celor direct afectați de impactul schimbărilor climatice, în special ale femeilor, și a extins acțiunile-pilot care au înregistrat rezultate bune pentru a permite unui număr mai mare de persoane să beneficieze de acestea;
- (b) costurile de gestionare au fost rezonabile, astfel încât sprijinul care a ajuns la beneficiari să aibă cel mai mare quantum posibil;
- (c) acțiunile au produs rezultatele scontate;
- (d) s-au realizat synergii între acțiuni, iar nevoile abordate au continuat să fie satisfăcute după încetarea sprijinului;
- (e) inițiativa a sporit reziliența țărilor la efectele schimbărilor climatice.

19 În **figura 6** și în **anexă** sunt prezentate sintetic constatările în urma evaluării Curții cu privire la cele 14 acțiuni incluse în eșantion la momentul auditului său. Curtea a analizat sustenabilitatea doar pentru cele șapte acțiuni finalizate. Cele două facilități de sprijin sunt examinate la punctul **62**.

Figura 6 – Sinteza constatărilor privind acțiunile incluse în eșantionul Curții



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

Comisia nu a extins suficient măsurile de adaptare și nu a răspuns în mod suficient nevoilor populațiilor celor mai afectate de impactul schimbărilor climatice

20 În urma examinării acțiunilor și a evaluărilor programului și pe baza răspunsurilor la sondajul pe care l-a desfășurat și a discuțiilor pe care le-a purtat cu personalul Comisiei, cu delegațiile UE și cu beneficiarii, Curtea a constatat că, din următoarele motive, inițiativa nu a răspuns în mod suficient nevoilor populațiilor direct afectate de impactul schimbărilor climatice:

- (a) nu a existat o trecere sistematică de la consolidarea capacităților (de exemplu, cursuri de formare privind integrarea tematicii schimbărilor climatice în planurile naționale și locale, ateliere pentru a ajuta personalul-cheie să înțeleagă mai bine schimbările climatice etc.) și de la activități-pilot la extinderea acțiunilor concrete de adaptare care vin în mod direct în sprijinul populației, așa cum se prevedea în nota conceptuală a Alianței mondiale împotriva schimbărilor climatice plus⁹;
- (b) nu s-a pus un accent suficient pe femei, chiar dacă acestea erau afectate în mod disproporționat de impactul schimbărilor climatice¹⁰, de exemplu pentru că rămâneau în sate, în timp ce bărbații migrau către zonele urbane;
- (c) unele activități au fost inaccesibile ca preț pentru gospodăriile cele mai sărace.

Evoluția preconizată de la consolidarea capacităților și activitățile-pilot la extinderea acțiunilor de adaptare nu a fost sistematică

21 Dintre delegațiile UE care au răspuns la sondajul Curții, 86 % se așteptau ca sprijinul să evolueze de la consolidarea capacităților autorităților naționale, regionale sau locale la măsuri concrete de adaptare în beneficiul direct al populațiilor celor mai afectate de schimbările climatice. Potrivit Comisiei, partenerii naționali au apreciat activitățile concrete de adaptare, întrucât cetățenii puteau vedea în mod clar că se luau măsuri pentru adaptarea la schimbările climatice.

22 Cu toate acestea, pe parcursul ambelor faze ale inițiativei, consolidarea capacităților a rămas un element semnificativ al sprijinului acordat țărilor respective, din cauza faptului că personalul instruit părăsea serviciile administrative. Această

⁹ Nota conceptuală a Alianței mondiale împotriva schimbărilor climatice plus stabilește prioritățile celei de a doua faze a inițiativei pentru perioada 2015-2020 (a se vedea: *The plus of GCCA+. The Global Climate Change Alliance Plus. An EU flagship initiative supporting climate resilience*, 18.12.2015).

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

problemă a fost scoasă în evidență de sondajul Curții, întrucât 52 % dintre respondenți au considerat că rata de fluctuație a personalului instruit era ridicată. Partenerii de implementare ai Comisiei au explicat că rata ridicată de fluctuație a personalului genera o nevoie continuă de consolidare a capacităților. Exista riscul, subliniat de Delegația UE pentru Pacific, ca acțiunile în cauză să fi înlocuit capacitățile mai degrabă decât să le fi consolidat. S-a preferat, în unele cazuri, să se pună un accent continuu pe consolidarea capacităților în loc să se sprijine extinderea acțiunilor concrete de adaptare reușite, identificate în prima fază, ca modalitate de a răspunde nevoii continue pe care o prezentau aceste țări. Drept rezultat, au existat mai puține resurse pentru a sprijini extinderea acțiunilor concrete de adaptare reușite, identificate în prima fază.

23 Dintre cele 14 acțiuni incluse în eșantionul Curții, doar 3 (acțiunea 5 în zona Pacificului și acțiunile 6 și 7 în Bangladesh) au implicat extinderea într-o oarecare măsură a activităților-pilot de adaptare, și anume prin acoperirea unor noi amplasamente și a unui număr mai mare de beneficiari. În plus, doar 38 % dintre respondenții la sondajul Curții au considerat că proiectele-pilot de adaptare au fost extinse în mod sistematic. În practică, în cea de a doua fază a inițiativei, nu întotdeauna s-a produs evoluția preconizată de la activitățile de consolidare a capacităților la activități de adaptare mai concrete. În **caseta 1** sunt prezentate două exemple de acțiuni din eșantionul Curții în care era posibilă extinderea activităților, dar aceasta nu s-a materializat.

Caseta 1

Inițiativa a ratat șansa de a extinde activitățile în Etiopia și în zona Pacificului

În Etiopia, acțiunea 11, care a fost finanțată în prima fază a inițiativei și era legată de Programul de amenajare durabilă a teritoriului, nu a fost extinsă în a doua fază a inițiativei. În schimb, activitățile-pilot de adaptare au fost întrerupte și acțiunea 10, care viza integrarea planificării inteligente din punct de vedere climatic în Programul privind plasa de siguranță productivă în faza a doua, a constat în principal în consolidarea capacităților.

În zona Pacificului, acțiunea 1 privind extinderea măsurilor de adaptare din zona respectivă, finanțată prin a doua fază a inițiativei, a vizat extinderea proiectelor-pilot de adaptare cu rezultate bune din acțiunea 3, care fusese finanțată în prima fază. Cu toate acestea, în loc să extindă proiectele-pilot anterioare, acțiunea 1 a implementat propriile proiecte-pilot. Acțiunea nu a furnizat sprijinul necesar pentru extinderea măsurilor de adaptare, precum stocarea apei în gospodărie, pentru țările cu populații mai mari. Ea a testat doar cadrul instituit pentru extindere și a continuat să furnizeze o sumă forfetară de 0,5 milioane de euro aceluiași nouă țări care fuseseră vizate de acțiunea anterioară 3, indiferent de populația acestora. De exemplu, Kiribati avea o populație de peste 100 000 de locuitori, în timp ce Niue avea o populație mai mică de 2 000 de locuitori. Acțiunea 1 a adăugat o a zecea țară, Fiji, cu o populație de 900 000 de locuitori, care a primit aceeași sumă.

Nu s-a acordat o atenție suficientă femeilor, chiar dacă acestea erau afectate în mod disproporționat de impactul schimbărilor climatice

24 Documentele de planificare ale Comisiei pentru acțiunile din eșantionul Curții explicau că femeile erau afectate în mod disproporționat de impactul schimbărilor climatice. Acțiunile nu au pus însă în mod sistematic accentul pe femei. În eșantionul Curții existau doar trei acțiuni¹¹ care au inclus activități ce răspundeau în mod specific nevoilor femeilor. 84 % dintre respondenții la sondajul Curții considerau că acțiunile ar trebui să pună un accent mai puternic pe sprijinirea femeilor. **Caseta 2** conține exemple care ilustrează faptul că nu s-a pus accentul pe femei.

¹¹ Acțiunile 6, 7 și 13.

Caseta 2

Mai multe acțiuni nu au pus suficient accentul pe sprijinirea femeilor

În Bhutan, acțiunea 8 privind sectorul resurselor naturale regenerabile, finanțată în prima fază, a considerat că femeile și bărbații sunt afectați în mod egal de impactul schimbărilor climatice în calitate de membri ai comunităților rurale. Un studiu din 2020 a concluzionat însă că femeile constituie populația cea mai afectată de schimbările climatice¹², deoarece acestea au tendința de a rămâne în sate alături de copii și de persoanele vârstnice, în timp ce populația tânără de sex masculin migrează în zonele urbane pentru a-și găsi un loc de muncă. Acțiunea 9, finanțată în a doua fază, a introdus o țintă de creștere de la 43 % la 45 % a proporției femeilor instruite cu privire la tehnici agricole. Ținta nu a fost însă suficient de ambițioasă și nu a fost atinsă. Proporția femeilor instruite a crescut la doar 44 %, din cauza impactului pe care l-au avut restricțiile de călătorie impuse în contextul pandemiei de COVID-19 asupra posibilității de a organiza cursuri de formare.

În urma monitorizării acțiunii 5 din zona Pacificului în iunie 2021, s-a constatat că nu exista niciun plan de integrare a aspectelor de gen în activități și niciun indicator de gen pentru a evalua impactul acțiunii asupra reducerii inegalităților. La Haupu, în Timorul de Est, nicio femeie nu a participat la reuniunile inițiale de consultare pentru implementarea unei soluții de adaptare, bazată pe ecosistem, în materie de securitate a apei.

Deși acțiunea 12, care acoperea Africa, includea un studiu privind chestiuni de gen, rapoartele de monitorizare au constatat că acțiunea nu a abordat în mod direct aspectele de gen. Femeile au fost, de obicei, subreprezentate în cadrul activităților.

Unele activități au fost inaccesibile ca preț pentru gospodăriile cele mai sărace

25 Inițiativa a vizat integrarea problematicii schimbărilor climatice în eforturile de reducere a sărăciei și acordarea unei atenții speciale măsurilor care aduc beneficii în mod direct persoanelor aflate într-o situație de sărăcie extremă¹³. Se preconiza că acțiunile vor contribui la reducerea sărăciei prin consolidarea rezilienței gospodăriilor vulnerabile.

¹² Comisia națională pentru femei și copii, Guvernul Regal din Bhutan, 2020: *Gender and Climate Change in Bhutan*.

¹³ Comunicarea Comisiei COM(2007) 540.

26 Cu toate acestea, în Raportul din 2021 privind impactul și sustenabilitatea¹⁴ elaborat de Facilitatea de sprijin mondial, s-a constatat că unele acțiuni nu au ajuns la gospodăriile cele mai sărace. Acest lucru se explică prin riscurile mai mari în materie de subzistență cu care se confruntă aceste gospodării atunci când participă la acțiuni-pilot sau prin faptul că reproducerea noilor tehnologii este inaccesibilă din punct de vedere financiar. Așa cum s-a constatat într-o serie de studii privind acțiuni derulate în Cambodgia, Nepal, zona Pacificului și Tanzania, gospodăriile cele mai vulnerabile s-au regăsit în mare parte excluse din cauza costului intervențiilor de adaptare. De exemplu, în cazul acțiunii 3 din zona Pacificului, costul transportării rezervoarelor de apă pluvială către insulele mai îndepărtate din Palau a fost inaccesibil pentru gospodăriile mai mici și mai sărace.

Variabilitatea ridicată a costurilor indică faptul că eficiența anumitor acțiuni ar putea fi îmbunătățită

27 Concepția și bugetul acțiunilor au fost evaluate de delegațiile UE și de Grupul de evaluare a calității din cadrul INTPA. În cazul acțiunilor 6 și 7 (LoGIC) din Bangladesh, delegația UE a evaluat caracterul rezonabil al costurilor în raport cu rezultatele planificate. Scopul său era de a limita la aproximativ 20 % costurile de gestionare (și anume, salariile, cheltuielile de deplasare și de ședere pentru manageri, coordonatori și personalul administrativ, financiar, de comunicare și informatic, precum și costul spațiilor și al echipamentelor de birou și contribuția la cheltuielile indirecte de organizare). Aceste acțiuni au fost evaluate de delegația UE ca fiind mai bune în comparație cu o intervenție similară, care a avut costuri de gestionare ușor mai ridicate. Într-un studiu privind LoGIC din martie 2020, s-a constatat că unul dintre punctele forte ale acțiunii era procentul mare de finanțare de care a beneficiat în mod direct populația locală.

28 Cu toate acestea, în cazul a nouă acțiuni din eșantionul Curții, Comisia nu a evaluat în mod suficient caracterul rezonabil al costurilor. În trei cazuri, nu s-a analizat deloc dacă costurile cu personalul și costurile de transport erau necesare sau rezonabile (a se vedea [caseta 3](#)).

¹⁴ Alianța mondială împotriva schimbărilor climatice plus, *Impact and Sustainability Report*, 2021.

Caseta 3

Nu a existat o analiză sistematică a caracterului rezonabil al costurilor

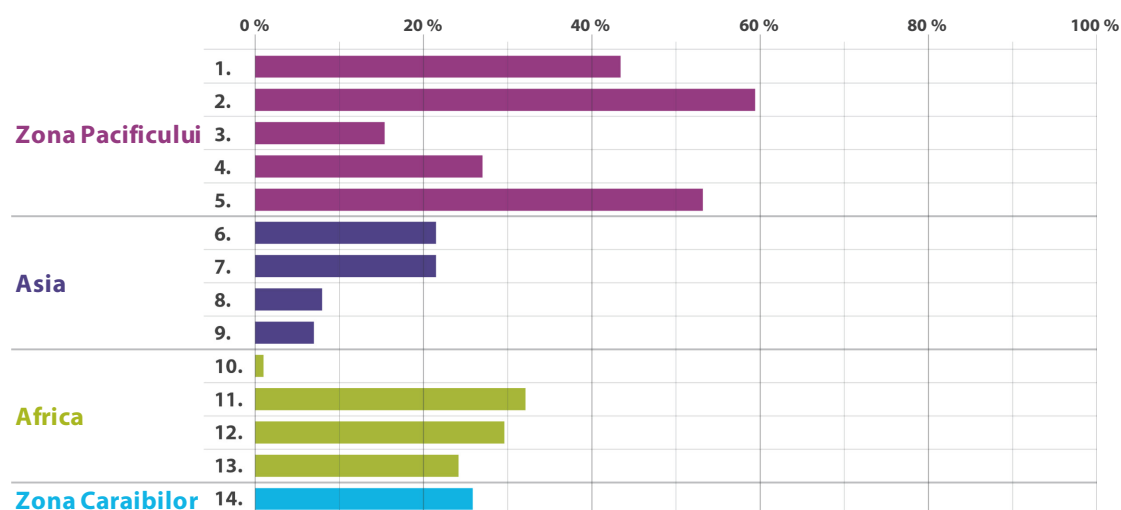
Costurile cu personalul pentru acțiunea 11 din Etiopia au crescut de peste două ori (de la 0,6 milioane de euro la 1,3 milioane de euro) în timpul implementării. Acest lucru a permis partenerului de implementare să recruteze mai mult personal cu salarii mai mari, dar nu s-a realizat nicio analiză cu privire la necesitatea costurilor crescute sau la caracterul lor rezonabil.

Bugetul pentru acțiunea 14 din Cuba a inclus costuri de gestionare în proporție de 27 %. El a inclus, de asemenea, 2 milioane de euro (39 % din costurile totale) pentru achiziționarea și întreținerea de echipamente, printre care vehicule agricole, 11 camioane, un jeep, o furgonetă, 3 autoturisme și 13 motociclete. Furgoneta, autoturismele și o motocicletă erau destinate administrației. Nu a existat nicio analiză a bugetului pentru a se evalua dacă aceste costuri erau necesare sau rezonabile.

Acțiunea 12, care acoperea Africa, a raportat costuri finale de deplasare în valoare de 2,4 milioane de euro (31 % din cheltuieli). Costurile de deplasare ridicate se explicau prin faptul că activitățile au inclus ateliere și conferințe, care au implicat deplasări pentru participanții la reuniuni și pentru personal. Nu a existat însă un buget inițial pentru deplasări cu care aceste costuri să poată fi comparate.

29 Întrucât Comisia nu a analizat și nu a comparat în mod suficient costurile, Curtea a efectuat propria analiză a costurilor de gestionare pe baza informațiilor disponibile în bugete și în rapoarte. Analiza sa cu privire la acțiunile incluse în eșantion a evidențiat diferențe mari în ceea ce privește costurile de gestionare și potențialul de a identifica câștiguri în materie de eficiență în etapa de concepere (a se vedea [figura 7](#)).

Figura 7 – Costurile de gestionare au variat foarte mult



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor Comisiei.

30 Costurile de gestionare au fost deosebit de ridicate în zona Pacificului. De exemplu, costurile de gestionare pentru acțiunile 1, 2 și 5 au reprezentat 43 %, 59 % și, respectiv, 53 % din bugetul total. Doi factori principali constituiau motivul pentru care costurile de gestionare au fost deosebit de ridicate în zona Pacificului:

- (a) desfășurarea în același timp a două acțiuni separate (de exemplu, 1 și 5), finanțate din diferitele componente ale inițiativei, a crescut costurile de gestionare;
- (b) anumite acțiuni din a doua fază (1, 2 și 5) au fost gestionate de mai mulți parteneri de implementare, care au adus expertiză din partea diferitor organizații regionale, dar acest lucru a generat costuri de gestionare ridicate.

31 Comisia a subliniat că unele costuri se situau în zona gri dintre gestionare și activități. Ea nu a fost însă în măsură să specifice proporția din fonduri care a fost cheltuită pentru fiecare categorie. În *caseta 4* se prezintă două exemple care ilustrează această problemă.

Caseta 4

Nu exista o distincție sistematică între costurile de gestionare și cele aferente activităților

Costurile de gestionare pentru acțiunea 13 din Niger au reprezentat 24 % din bugetul total. Activitățile au reprezentat 28 % din costuri. Restul de 48 % din costuri corespundea unei combinații de costuri de gestionare și costuri aferente activităților (resurse umane, deplasări, materiale și echipamente), dar Comisia nu a putut determina ce proporție s-a utilizat pentru fiecare dintre aceste două categorii. Costurile de gestionare au inclus proporția standard de 7 % corespunzând costurilor administrative. Acest procent constituie plafonul pentru contribuțiile forfetare la cheltuielile indirecte ale organizației¹⁵. În plus față de acest procent, costurile de gestionare au inclus însă și 9 % din costurile administrative ale partenerului de implementare. Aceste costuri suplimentare nu erau eligibile, dar Comisia a decis să le plătească, deoarece fuseseră clar stabilite în contract încă de la început. O analiză mai detaliată a costurilor în etapa de concepere ar fi avut avantajul suplimentar de a fi detectat acest tip de eroare. În acest caz, Comisia ar fi realizat economii în valoare de 166 000 de euro.

Costurile de gestionare pentru acțiunea 1 din zona Pacificului au inclus unele activități de consolidare a capacităților și de formare. În cazul acțiunii 2, o parte din personalul responsabil de gestionare (responsabilii de cercetare și de comunitate) a fost implicat și în activități operaționale. Comisia nu a fost însă în măsură să precizeze ce proporție din timpul acestora a fost utilizat pentru aceste activități. În cazul acțiunii precedente 3, a existat situația contrară: costurile aferente activităților au inclus unele costuri de gestionare, dar Comisia nu dispunea de informații detaliate cu privire la cine lucra pentru activități și cine era responsabil de gestionarea acestora.

Acțiunile finalizate s-au soldat, în general, cu obținerea realizărilor, dar nu s-au măsurat îmbunătățirile produse în situația beneficiarilor

32 Rezultatele se împart în două categorii:

- (1) realizări: produse sau realizate cu ajutorul resurselor alocate unei acțiuni, de exemplu numărul de persoane instruite, numărul de gospodării care aplică noi tehnici agricole, publicațiile produse, activitățile de adaptare implementate;

¹⁵ Articolul 181 alineatul (6) din [Regulamentul financiar aplicabil bugetului general al Uniunii](#), iulie 2018.

- (2) efecte: îmbunătățirea situației beneficiarilor ca urmare a intervenției, de exemplu îmbunătățirea politicilor privind schimbările climatice, îmbunătățirea accesului la apă sigură, îmbunătățirea protecției zonelor de coastă, creșterea suprafeței de terenuri protejate, creșterea producției și a veniturilor, precum și îmbunătățiri în ceea ce privește sănătatea beneficiarilor.

33 Cele 14 acțiuni din eșantionul Curții au vizat, de regulă, consolidarea capacităților și desfășurarea unor activități concrete de adaptare (gestionarea zonelor de coastă, securitatea apei, îngrijirile de sănătate și agricultura durabilă), fiind în principal vorba de proiecte-pilot. 8 acțiuni¹⁶ s-au axat în principal pe adaptare, 4 acțiuni¹⁷ au acoperit ambele tipuri de activitate, în timp ce 2 acțiuni au constat în principal în activități de consolidare a capacităților¹⁸.

34 În eșantionul Curții existau șapte acțiuni finalizate¹⁹, dintre care cinci²⁰ au produs, în general, realizările preconizate, cum ar fi elaborarea unor strategii naționale privind schimbările climatice sau ajutarea unor comunități să implementeze măsuri inovatoare de adaptare. Acțiunea 11 din Etiopia și acțiunea 3 din zona Pacificului nu au realizat activitățile așa cum se prevăzuse. Acțiunea 11 a anulat activitățile de consolidare a capacităților, în timp ce, pentru restul activităților, nu a fost posibilă corelarea realizărilor raportate (realizări fizice) cu locații specifice din cele 34 de districte (*woredas*). Acțiunea 3 nu a reușit să construiască rezervorul național de apă planificat la Nauru.

35 Faptul că inițiativa a avut o durată de 15 ani a oferit ocazia de a se măsura efectele (cu alte cuvinte, îmbunătățirea situației beneficiarilor). Partenerii de implementare au comunicat auditorilor Curții că punerea accentului pe efecte ar încuraja asumarea responsabilității pentru acțiuni și ar contribui la realizarea schimbărilor dorite pe termen mai lung. Monitorizarea efectelor era necesară și pentru a se identifica acțiunile care au produs beneficii de durată, astfel încât să se poată influența politicile viitoare și să se selecteze cele mai adecvate acțiuni în vederea extinderii.

¹⁶ Acțiunile 1, 6, 7, 8, 9, 11, 13 și 14.

¹⁷ Acțiunile 3, 4, 5 și 12.

¹⁸ Acțiunile 2 și 10.

¹⁹ Acțiunile 3, 4, 8, 9, 11, 12 și 13.

²⁰ Acțiunile 4, 8, 9, 12 și 13.

36 Curtea a constatat însă că, pentru majoritatea activităților, Comisia nu a instituit sistemul necesar de indicatori, valori de referință și ținte pentru a măsura efectele (a se vedea [caseta 5](#)).

Caseta 5

Deficiențe în monitorizarea efectelor pe termen mai lung

Acțiunea 10, care viza integrarea planificării inteligente din punct de vedere climatic în Programul privind plasa de siguranță productivă din Etiopia, nu a stabilit inițial nici valori de referință, nici ținte pentru a evalua efectele pe termen mai lung.

Acțiunea 12 s-a concretizat într-o serie de materiale informative (documente de informare, note de sinteză privind politicile, documente tehnice și rapoarte), care sunt disponibile pe site-ul ClimDev-Africa. Site-ul respectiv nu a monitorizat însă în ce măsură erau vizualizate aceste materiale.

În conformitate cu recomandarea din raportul de monitorizare al Comisiei din 2015, acțiunea 4 a introdus indicatori pentru efectele pe termen mai lung. Ținta pentru un astfel de indicator în zona Pacificului era ca două treimi dintre studenți să fie încă implicați activ într-o disciplină legată de schimbările climatice în cele 12 luni de după finalizarea formării lor. Comisia a oferit numeroase exemple de studenți care au continuat să lucreze în ministere responsabile de schimbările climatice, în servicii meteorologice, în birouri naționale de gestionare a dezastrelor și în domeniul negocierilor privind schimbările climatice. Acțiunea a desfășurat un exercițiu mai cuprinzător care a monitorizat 72 % dintre studenți, iar raportul final a furnizat informații cu privire la sectorul lor de activitate (de exemplu, continuarea studiilor, guvern, organizații regionale, agenții internaționale, sectorul privat). Acest exercițiu de monitorizare nu a indicat însă dacă studenții respectivi erau încă implicați într-o disciplină legată de schimbările climatice.

37 Partenerii de implementare din zona Pacificului au sugerat că indicatorii de efecte ar putea fi măsurați fie prin recurgerea la o acțiune de monitorizare, fie prin reținerea unei părți din fondurile acțiunii. Curtea a constatat însă că inițiativa nu a monitorizat indicatori de efecte din acțiuni anterioare.

Inițiativa a urmărit obiectivul de sustenabilitate a acțiunilor prin realizarea de sinergii, dar nu a acordat suficientă atenție strategiilor de ieșire

38 Studiul privind impactul și sustenabilitatea a evidențiat cât de importante sunt legăturile cu alte acțiuni pentru promovarea sustenabilității. 80 % dintre respondenții la sondajul Curții considerau că s-au realizat sinergii între acțiunile inițiativei și alte acțiuni legate de schimbările climatice. În urma examinării acțiunilor, Curtea a identificat, la rândul său, numeroase sinergii. Cu toate acestea, în trei cazuri²¹, s-a observat o lipsă de coordonare și de interacțiune cu acțiuni similare. Și răspunsurile delegațiilor UE la o serie de întrebări din sondajul Curții au indicat că, în unele cazuri, sustenabilitatea rezultatelor acțiunilor pune probleme:

- (a) 28 % dintre respondenți au considerat că acțiunile nu au pus suficient accentul pe sustenabilitate;
- (b) 34 % au considerat că integrarea problematicii schimbărilor climatice în politicile sectoriale nu s-a concretizat în bugete, acte și reglementări;
- (c) 52 % dintre respondenții la sondajul Curții au considerat că rata de fluctuație a personalului era ridicată (a se vedea punctul 22).

39 În Raportul din 2021 privind impactul și sustenabilitatea s-a constatat că, în general, acțiunile nu au acordat o atenție deosebită elaborării de strategii de ieșire pentru a se asigura faptul că activitățile vor continua după încheierea finanțării (a se vedea *caseta 6*).

²¹ Acțiunile 3, 8 și 12.

Caseta 6

Acțiunile nu au acordat suficientă atenție strategiilor de ieșire

În Raportul din 2021 privind impactul și sustenabilitatea s-a constatat că următoarele sarcini nu au fost realizate în măsură suficientă în cadrul acțiunilor, pentru a se asigura continuarea activităților după încheierea acțiunii:

- efectuarea unei analize a decalajului de sustenabilitate, care să examineze aspectele tehnice, financiare, instituționale, de mediu și sociale;
- elaborarea unor memorandumuri de înțelegere cu părțile interesate, care să definească rolurile și responsabilitățile acestora după încheierea acțiunii;
- reducerea treptată a sprijinului direct pentru activități în cursul ultimelor etape ale unei acțiuni, permițând altor actori să preia activitățile;
- corelarea activităților cu programe mai ample care se pot baza pe sprijin continuu din partea guvernului, a sectorului privat sau a altor donatori;
- identificarea principalelor lacune la nivelul capacităților partenerilor-cheie și punerea accentului pe remedierea lor;
- elaborarea de materiale de comunicare pentru a consemna învățămintele desprinse în vederea promovării reproducerii bunelor practici rezultate din acțiune.

Toate cele nouă țări sprijinite prin acțiunea 3 din zona Pacificului s-au confruntat cu dificultăți în ceea ce privește menținerea resurselor tehnice și financiare necesare pentru a susține rezultatele pe termen lung. În Palau, nu s-a reușit reproducerea pe scară mai largă a tehnologiilor de colectare a apei pluviale, din cauza costurilor ridicate de instalare (a se vedea punctul 26).

40 În eșantionul Curții existau șapte acțiuni închise. Cinci dintre acestea²² au primit finanțare suplimentară din partea UE pentru a fi sustenabile, fie prin intermediul inițiativei, fie prin alte programe ale UE. Celelalte două acțiuni închise²³ nu dispuneau însă de resursele care să permită continuarea activităților după încheierea finanțării. În cazul acțiunii 11 din Etiopia, perspectivele de sustenabilitate erau deosebit de slabe, deoarece nu se asigura întreținerea instrumentelor și a echipamentelor (a se vedea [caseta 7](#)).

²² Acțiunile 3, 4, 8, 9 și 12.

²³ Acțiunile 11 și 13.

Caseta 7

Neasigurarea întreținerii a reprezentat un obstacol în calea sustenabilității în Etiopia

În urma evaluării acțiunii 11 din Etiopia, s-a constatat că activitățile-pilot de succes au fost întrerupte odată ce acțiunea s-a încheiat, deoarece nu s-a asigurat întreținerea instrumentelor și a echipamentelor:

- multe dintre pompele de apă manuale erau deteriorate, astfel încât fermierii nu le-au mai putut utiliza;
- majoritatea puțurilor prevăzute s-au surpat;
- o pepinieră a eșuat din cauza lipsei semințelor;
- fermierii nu au putut practica cu succes furajarea în adăposturi din cauza lipsei de furaje;
- sistemul de irigare prin picurare a eșuat din cauza timpului și a efortului necesar pentru transportarea apei în rezervoarele ridicate.

Acțiunea 10 ulterioară din Etiopia a constatat în principal în consolidarea capacităților și nu a monitorizat activitățile precedente.

Inițiativa nu a demonstrat că a sporit reziliența țărilor la efectele schimbărilor climatice

41 Impacturile reprezintă consecințele socioeconomice pe termen mai lung care pot fi observate după trecerea unui anumit interval de timp de la finalizarea unei inițiative. Impactul preconizat pe termen mai lung al Alianței mondiale împotriva schimbărilor climatice era sporirea rezilienței țărilor la efectele schimbărilor climatice. Cu toate acestea, nu a fost instituit un sistem solid de monitorizare și evaluare, necesar pentru a măsura rezultatele și impactul inițiativei, astfel cum fusese propus în evaluarea globală²⁴ și în nota conceptuală din 2015 (a se vedea punctele **35**, **36** și **37** și **caseta 5**). Nu a existat un cadru de evaluare cu indicatori comuni pe care toate acțiunile să îi poată raporta. Prin urmare, Comisia nu a putut agrega rezultatele pentru toate acțiunile, astfel încât să poată monitoriza performanța globală a inițiativei și să dea

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

seamă pentru realizările acesteia. În loc de aceasta, impactul sprijinului a fost exprimat în termeni care nu erau măsurabili. De exemplu:

- (a) Decizia de la Varșovia privind pierderile și daunele²⁵, adoptată în cadrul COP 19 din 2013, a instituit Mecanismul internațional de la Varșovia pentru pierderi și daune, care se referă la daunele cauzate de schimbările climatice. Publicația din 2014, intitulată *Loss and Damage in Africa*, realizată prin acțiunea 12 (ClimDev), a furnizat o evaluare care trebuia luată în considerare la stabilirea procedurilor de punere în aplicare a acestui mecanism. Gradul în care a contribuit această publicație nu era însă măsurabil.
- (b) Un articol din 2019 privind Alianța mondială împotriva schimbărilor climatice a descris modul în care aceasta a contribuit la formarea unei coaliții progresive între UE și țările beneficiare, ceea ce a făcut posibil Acordul de la Paris²⁶. Contribuția inițiativei la Acordul de la Paris nu era însă măsurabilă.

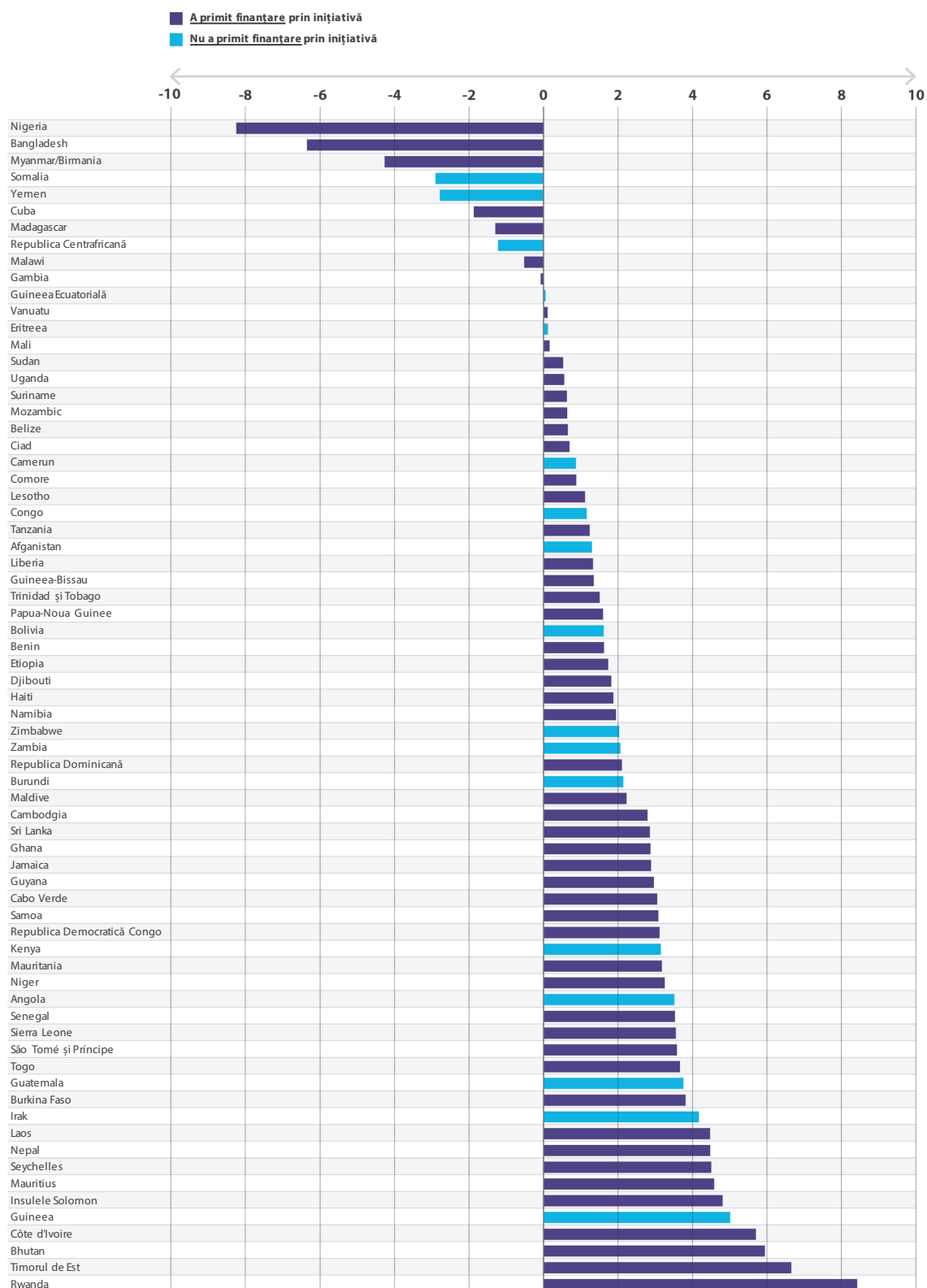
42 O tentativă de a măsura impactul a fost constatată în cazul acțiunii 5 din zona Pacificului, care a inclus ca indicator evoluția înregistrată de indicii de țară calculat de Inițiativa mondială de adaptare din cadrul Universității Notre Dame²⁷ (indicele ND-GAIN) pentru țările participante. Acest indice arată reziliența unei țări la impactul schimbărilor climatice. El utilizează 45 de indicatori pentru a măsura vulnerabilitatea unei țări la perturbările climatice și disponibilitatea acesteia de a investi în acțiuni de adaptare. Curtea a luat drept punct de pornire tentativa Comisiei de a măsura impactul și a analizat evoluția înregistrată de indicii de țară ND-GAIN pe parcursul perioadei în care a avut loc inițiativa, adică din 2007 până în prezent. Constatarea sa a fost că indicele ND-GAIN s-a îmbunătățit pentru majoritatea țărilor care au primit finanțare din partea inițiativei (a se vedea *figura 8*). În majoritatea cazurilor, această îmbunătățire a fost mai mică de patru puncte pe scara ND-GAIN.

²⁵ UN Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) loss and damage.

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

²⁷ University of Notre Dame-Global Adaptation Index.

Figura 8 – Evoluția indicilor de țară ND-GAIN în perioada 2007-2019



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor ND-GAIN.

43 Sprijinul din partea acestei inițiative este doar unul dintre factorii care pot influența indicele ND-GAIN al vulnerabilității țărilor la schimbările climatice. Impactul inițiativei nu poate fi izolat de cel al guvernelor naționale, al altor donatori și al evenimentelor externe. Alte finanțări acordate de UE pot avea și ele un impact, cu atât mai mult cu cât acțiunile legate de climă au acum o importanță mai mare în programele indicative multianuale. De exemplu, Fondul european de dezvoltare și Instrumentul de cooperare pentru dezvoltare au contribuit la acțiunile 9, 10, 11 și 12, care au fost finanțate și de inițiativa Alianța mondială împotriva schimbărilor climatice.

44 Un alt semnal că îmbunătățirea indicelui ND-GAIN nu poate fi atribuită exclusiv inițiativei este faptul că o îmbunătățire similară a fost observată în cazul majorității țărilor vulnerabile care nu au primit finanțare. În același timp, cele trei țări care au înregistrat cea mai importantă deteriorare a indicelui ND-GAIN (Nigeria, Bangladesh și Myanmar/Birmania) au primit toate finanțare din partea inițiativei.

Comisia nu a maximizat valoarea adăugată a inițiativei

45 În cadrul acestei secțiuni, se evaluează dacă Comisia:

- (a) a pus accentul, în ambele faze ale Alianței mondiale împotriva schimbărilor climatice, pe țările sărace în curs de dezvoltare cele mai vulnerabile la schimbările climatice, în special pe țările cel mai puțin dezvoltate și pe statele insulare mici în curs de dezvoltare;
- (b) a atras finanțare suplimentară din partea statelor membre ale UE, a sectorului privat și a altor mecanisme inovatoare de finanțare, așa cum se prevăzuse, pentru a maximiza impactul inițiativei;
- (c) a susținut activități de promovare pentru îmbunătățirea gradului general de cunoaștere a inițiativei;
- (d) a dispus de o imagine de ansamblu fiabilă asupra costurilor și a activităților inițiativei și a obținut sinergii între componenta mondială și cea intra-ACP;
- (e) a stabilit o strategie de ieșire pentru a se asigura că învățămintele desprinse din inițiativă sunt preluate în noul CFM și contribuie la conceperea activităților care vizează combaterea schimbărilor climatice în țările în curs de dezvoltare.

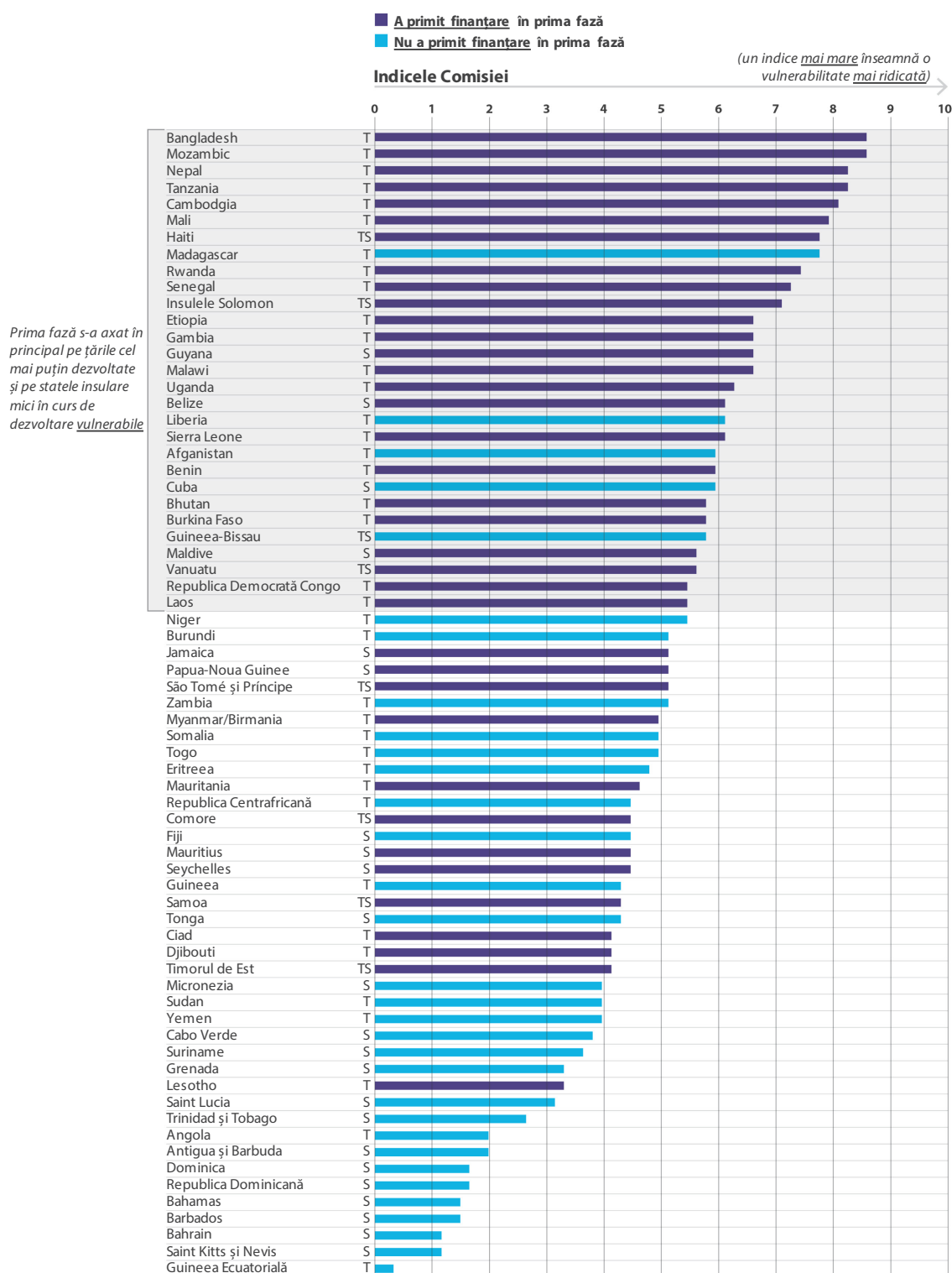
Accentul pus pe țările cele mai vulnerabile s-a diminuat în cea de a doua fază

46 Scopul inițiativei a fost de a ajuta țările sărace în curs de dezvoltare cele mai vulnerabile la schimbările climatice, în special țările cel mai puțin dezvoltate și statele insulare mici în curs de dezvoltare, să își amelioreze capacitatea de adaptare la efectele schimbărilor climatice²⁸. În prima fază, Comisia și-a elaborat propriul indice de vulnerabilitate la schimbările climatice pentru a selecta țările care ar beneficia cel mai mult de pe urma unui sprijin. Această fază a oferit sprijin celor mai vulnerabile țări cel mai puțin dezvoltate și state insulare mici în curs de dezvoltare: 24 din 29 au primit finanțare (a se vedea *figura 9*)²⁹.

²⁸ Comunicarea Comisiei COM(2007) 540.

²⁹ Walter Kennes, 2019.

Figura 9 – Prima fază s-a axat în principal pe țările cel mai puțin dezvoltate și statele insulare mici în curs de dezvoltare vulnerabile



Notă: T = țară cel mai puțin dezvoltată; S = stat insular mic în curs de dezvoltare.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza indicelui Comisiei din 2010.

47 Indicele Comisiei s-a bazat pe trei factori: venitul național brut (VNB) pe cap de locuitor, vulnerabilitatea în ceea ce privește clima și angajamentul față de dialogul politic referitor la schimbările climatice. Acest indice nu a luat însă în considerare alte finanțări care au fost puse la dispoziția țărilor pentru a le ajuta să combată schimbările climatice. Prin urmare, Comisia nu știa dacă furniza sprijin unor țări care primiseră deja o finanțare semnificativă, prin intermediul programelor indicative multianuale (a se vedea punctul **04**) sau din partea altor donatori, pentru a le ajuta să se adapteze la impactul schimbărilor climatice.

48 În cea de a doua fază, serviciile centrale ale Comisiei nu au mai actualizat indicele de vulnerabilitate al Comisiei și nu l-au mai utilizat în scopul selectării țărilor în vederea finanțării. Comisia a recurs, în schimb, la indicele ND-GAIN pentru a evalua vulnerabilitatea țărilor la schimbările climatice, dar nu l-a utilizat ca instrument de selecție.

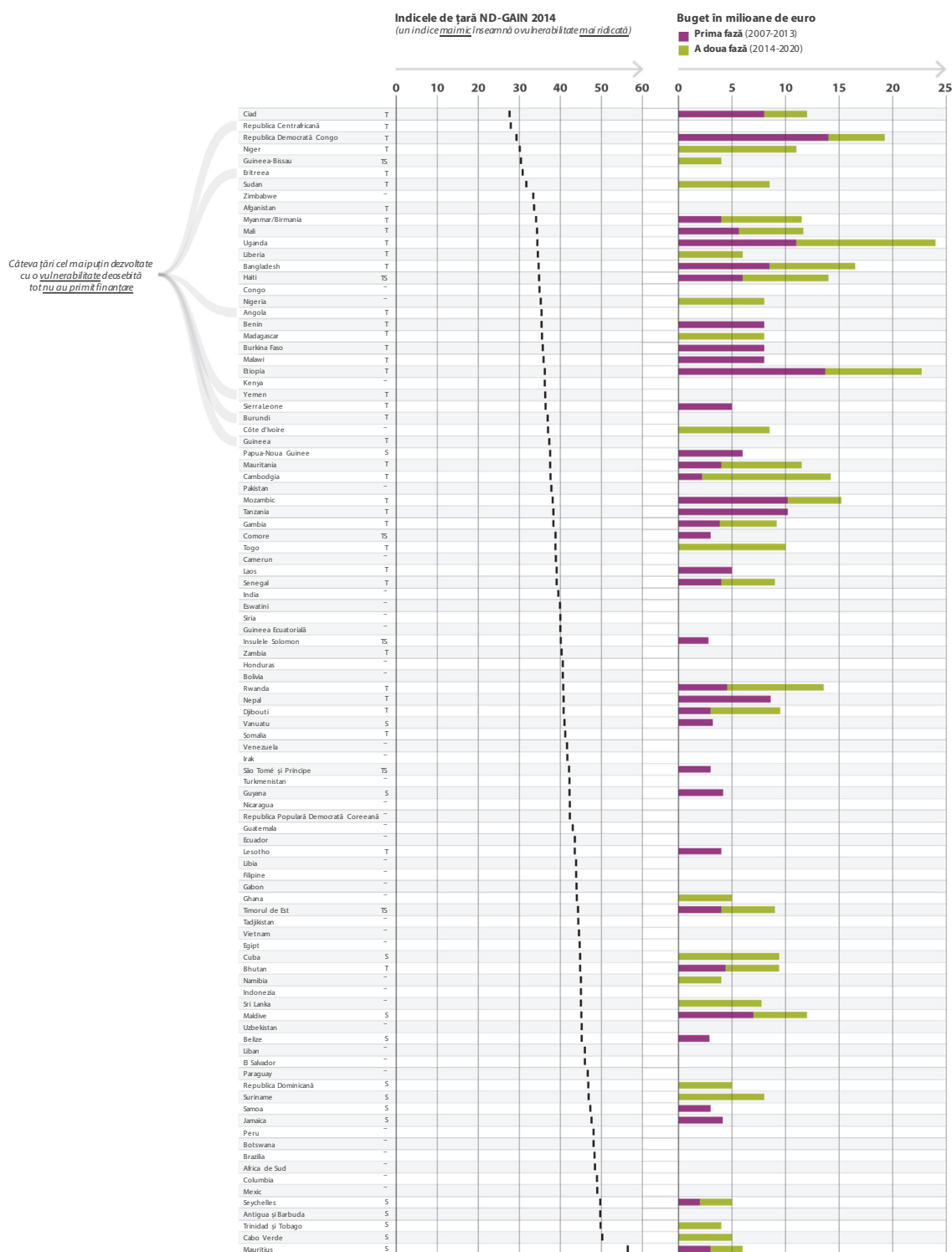
49 În cursul celei de a doua faze, alocarea fondurilor de către Comisie a avut loc la solicitarea delegațiilor UE, aprobată de guvernul țării-gazdă. Ca urmare a acestei abordări bazate pe cerere, finanțarea nu a fost direcționată însă către acele țări vulnerabile care nu beneficiaseră de finanțare în prima fază. În special:

- (a) Unele țări mai puțin vulnerabile au primit finanțare suplimentară în cea de a doua fază, chiar dacă primiseră deja finanțare în prima fază (a se vedea **figura 10**). Este vorba în principal de state insulare mici în curs de dezvoltare, de exemplu Mauritius (țara cu cel mai mare indice ND-GAIN care a primit finanțare, o țară considerabil mai puțin vulnerabilă decât celelalte țări beneficiare), Maldive, Seychelles și Timorul de Est, dar a fost inclus aici și Bhutanul, o țară mai puțin vulnerabilă care, în 2023, nu va mai fi încadrată în grupul țărilor cel mai puțin dezvoltate.
- (b) Unele țări care nu intrau nici în categoria țărilor cel mai puțin dezvoltate, nici în cea a statelor insulare mici în curs de dezvoltare au primit și ele finanțare în cea de a doua fază. Este vorba de Côte d'Ivoire, Namibia, Nigeria și Sri Lanka. În plus, în cea de a doua fază, două programe multinaționale de mari dimensiuni au acordat, la rândul lor, finanțare pentru anumite țări care nu intrau nici în categoria țărilor cel mai puțin dezvoltate, nici în cea a statelor insulare mici în curs de dezvoltare (de exemplu, Brazilia, o economie cu venituri medii superioare).
- (c) O serie de țări din categoria celor mai puțin dezvoltate și extrem de vulnerabile la impactul schimbărilor climatice, dar care nu primiseră sprijin în prima fază, nu au primit finanțare nici în cea de a doua fază. Printre acestea s-au numărat Afganistan, Angola, Burundi, Republica Centrafricană, Eritreea, Guineea și Yemen

(a se vedea [figura 10](#)). În pofida situației politice instabile din unele dintre aceste țări, ele au beneficiat totuși de sprijin bilateral din partea UE prin intermediul programelor indicative multianuale (a se vedea punctul [04](#)).

- (d) Atât indicele Comisiei, cât și indicele ND-GAIN au clasificat statele insulare mici în curs de dezvoltare ca fiind în general mai puțin vulnerabile la impactul schimbărilor climatice decât țările cel mai puțin dezvoltate. Acest lucru poate părea paradoxal, având în vedere amenințarea pe care creșterea nivelului mării o reprezintă pentru existența acestor state. Creșterea nivelului mării reprezenta însă 10 % din scorul final al unei țări în cazul indicelui Comisiei și 4 % în cazul indicelui ND-GAIN. Existau numeroși alți factori luați în considerare de ambii indici pentru a evalua vulnerabilitatea țărilor la schimbările climatice, cum ar fi inundațiile, secetele, furtunile și dependența de agricultură, factori la care țările cel mai puțin dezvoltate erau deosebit de expuse. Atât în prima, cât și în cea de a doua fază, o treime din țările finanțate au fost state insulare mici în curs de dezvoltare, deși ambii indici le-au clasificat ca fiind considerabil mai puțin vulnerabile decât țările cel mai puțin dezvoltate. În plus, statele insulare mici în curs de dezvoltare din zona Pacificului au primit de 16 ori mai multă finanțare per cap de locuitor decât țările cel mai puțin dezvoltate din Africa. Comisia a considerat că accentul relativ puternic pus pe statele insulare mici în curs de dezvoltare și nivelul ridicat de finanțare a acestora per cap de locuitor a fost adecvat având în vedere dimensiunea lor redusă și izolarea acestora.

Figura 10 – Mai multe țări cel mai puțin dezvoltate cu o vulnerabilitate deosebită nu au primit finanțare nici în cea de a doua fază



Notă: T = țară cel mai puțin dezvoltată; S = stat insular mic în curs de dezvoltare. Țările sunt enumerate în ordinea vulnerabilității lor determinate de indicele de țară ND-GAIN.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor Comisiei.

Inițiativa nu a atras finanțare suplimentară conform așteptărilor

50 Toate cele trei instituții – Comisia, Parlamentul European și Consiliul – au recunoscut că succesul inițiativei depindea de mobilizarea unor resurse semnificative (a se vedea [caseta 8](#)).

Caseta 8

Mobilizarea unor resurse semnificative a fost identificată ca factor-cheie pentru succesul inițiativei

În comunicarea sa din 2007, Comisia a făcut apel la un angajament ferm din partea UE față de Alianța mondială împotriva schimbărilor climatice. Parlamentul European a estimat nevoile inițiativei la cel puțin 2 miliarde de euro pe an până în 2010 și la 5-10 miliarde de euro pe an până în 2020³⁰.

Consiliul a susținut crearea inițiativei și a considerat că un factor-cheie al succesului acesteia urma să fie mobilizarea unor resurse semnificative, dar se aștepta din partea Comisiei să identifice mijloace inovatoare de finanțare. Or, aceasta conta pe statele membre să ofere mai mult sprijin. În Raportul special nr. 17/2013, Curtea a constatat că statele membre nu au sprijinit în măsură suficientă inițiativa și că acest lucru a creat un decalaj între ambițiile inițiale și realizările acesteia. Evaluarea globală a inițiativei din 2015 a confirmat că creșterea contribuțiilor din partea statelor membre reprezenta o provocare.

51 În pofida mai multor tentative de a încuraja o participare mai amplă, Comisia nu a reușit să obțină o bază mai largă de sprijin din partea statelor UE pentru această inițiativă. În cele din urmă, Comisia a mobilizat 728,8 milioane de euro pe parcursul întregii perioade de 14 ani (2007-2020), în pofida faptului că cea de a doua fază era o inițiativă emblematică a UE. Așadar, finanțarea totală a rămas cu mult sub așteptările Comisiei. În prima fază, unele state membre ale UE (Estonia, Irlanda, Cipru și Suedia) au vărsat contribuții suplimentare limitate la inițiativă, în valoare de 28,8 milioane de euro³¹, dar în cea de a doua fază nu au mai existat contribuții bilaterale.

³⁰ Anders Wijkman, raportor în cadrul Parlamentului European: *Alianța mondială împotriva schimbărilor climatice între Uniunea Europeană și țările în curs de dezvoltare sărace, cele mai vulnerabile la schimbările climatice*, 23.9.2008.

³¹ Estonia (0,8 milioane de euro), Irlanda (23 de milioane de euro), Cipru (0,6 milioane de euro) și Suedia (4,4 milioane de euro).

52 Pe lângă creșterea contribuțiilor din partea statelor membre ale UE, inițiativa a urmărit, de asemenea, să promoveze modalități inovatoare de finanțare și să atragă o gamă mult mai largă de părți interesate și actori nestatali, precum și sectorul privat din țările partenere. Parlamentul a pledat, de asemenea, pentru instituirea unor taxe ecologice, a unor parteneriate public-privat și a altor mecanisme de finanțare inovatoare. Comisia a avut în vedere crearea de fonduri fiduciare sau de fonduri comune cu donatori multipli³² pentru a pune în comun fonduri din diferite surse (guvern, donatori, sectorul privat etc.). Astfel de propuneri nu s-au materializat însă. În evaluarea inițiativei din 2015, s-a constatat că implicarea sectorului privat a rămas relativ scăzută.

53 În ansamblu, nivelul de finanțare disponibilă pentru inițiativă a împiedicat Comisia să își îndeplinească ambiția inițială de a crea o alianță mondială și i-a frânat realizările în combaterea schimbărilor climatice în țările în curs de dezvoltare. Un articol din 2019 privind Alianța mondială împotriva schimbărilor climatice a descris modul în care „după lansarea inițiativei în septembrie 2007, a devenit clar destul de rapid că resursele suplimentare care puteau fi mobilizate de Comisia Europeană nu vor fi suficiente pentru a avea un efect major asupra pozițiilor celor aproximativ 70 de țări cel mai puțin dezvoltate/state insulare mici în curs de dezvoltare în negocierile privind clima”³³.

Inițiativa a ajuns în multe țări, dar gradul de cunoaștere și vizibilitatea acesteia au rămas limitate

54 Delegațiile UE erau, per ansamblu, conștiente de inițiativă și au primit periodic materiale informative și buletine informative din partea Facilității de sprijin mondial. Cu toate acestea, în urma sondajului Curții, s-a observat că multe delegații ale UE (46 %) considerau că inițiativa nu era foarte bine cunoscută în țările în curs de dezvoltare. În plus, 77 % dintre respondenți au considerat că unul dintre motivele care au împiedicat unele țări vulnerabile să solicite sprijin financiar a fost necunoașterea posibilităților de finanțare disponibile.

55 Gradul de cunoaștere a inițiativei de către reprezentanțele permanente ale statelor membre ale UE era foarte redus. Un factor care a contribuit la această situație

³² Document de lucru al serviciilor Comisiei, *Implementation Framework of the Global Climate Change Alliance*, SEC(2008) 2319.

³³ Walter Kennes, 2019.

a fost faptul că Comisia nu a prezentat Consiliului rapoarte anuale care să sintetizeze principalele realizări ale inițiativei, așa cum fusese prevăzut inițial în cadrul de punere în aplicare³⁴.

56 Printre alte motive care explică de ce gradul de cunoaștere a inițiativei a rămas scăzut, în pofida faptului că s-au finanțat acțiuni în peste 80 de țări, se numără următoarele:

- (a) activitățile de comunicare din unele țări (acțiunea 11 din Etiopia și acțiunea 13 din Niger) au asigurat vizibilitate pentru UE, dar nu și pentru inițiativă;
- (b) existau numeroase surse de informații diferite, inclusiv mai multe site-uri web³⁵, ceea ce însemna că informațiile privind inițiativa erau dispersate în mai multe canale de comunicare;
- (c) punerea în aplicare în paralel prin intermediul componentei „mondiale” (finanțată prin ICD) și al componentei „intra-ACP” (finanțată prin FED) a estompat imaginea și vizibilitatea inițiativei și a reprezentat o sursă potențială de confuzie, în special pentru părțile interesate externe.

Structura complexă a inițiativei și inexistența unei definiții clare a perimetrului acesteia i-au limitat valoarea adăugată

57 Inițiativa nu a fost legată de o anumită modalitate de furnizare a ajutorului și nici nu a sprijinit un anumit sector sau o măsură specifică ce nu fusese deja sprijinită prin alte fonduri (din UE și din afara UE).

58 În comunicarea sa din 2007 și în documentul de lucru conex al serviciilor Comisiei din 2008, Comisia și-a prezentat viziunea pentru această inițiativă. Ea a considerat-o ca fiind complementară numeroaselor fonduri și inițiative deja existente în domeniul schimbărilor climatice, în special Fondul pentru țările cel mai puțin dezvoltate, Fondul special pentru schimbările climatice, Fondul de adaptare și Fondul global pentru mediu. Intenția Comisiei a fost de a furniza cea mai mare parte a finanțării din partea inițiativei direct guvernelor, prin sprijin bugetar general sau sectorial, și nu de a se baza pe o abordare întemeiată pe proiecte care să funcționeze prin intermediul agențiilor ONU responsabile de implementare, așa cum s-a întâmplat în cazul celorlalte fonduri.

³⁴ Documentul de lucru al serviciilor Comisiei SEC(2008) 2319.

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

59 Cu toate acestea, inițiativa s-a bazat în cea mai mare parte pe proiecte, la fel ca în cazul fondurilor deja existente, și o mare parte din sprijin a fost canalizată și prin intermediul organizațiilor ONU sau al agențiilor pentru dezvoltare ale statelor membre ale UE (a se vedea *figura 5* și punctul *12*). Prin urmare, nu a existat o distincție clară între această inițiativă și numeroasele fonduri tematice care deja abordau problema schimbărilor climatice în țările în curs de dezvoltare.

60 Comisia nu a dispus de o imagine de ansamblu fiabilă asupra costurilor și a activităților inițiativei, imagine care ar fi facilitat planificarea strategică a resurselor. Nu se putea face o diferențiere între acțiunile finanțate în cadrul inițiativei și alte acțiuni ale UE destinate combaterii schimbărilor climatice în țările în curs de dezvoltare. În unele cazuri, fondurile au fost utilizate pentru a completa anumite acțiuni deja finanțate prin alte programe ale UE. Prin urmare, apar semne de întrebare cu privire la valoarea adăugată a unei inițiative separate, cu propria structură de gestionare, dacă până la urmă se finanțează aceleași acțiuni. Dat fiind că toate acțiunile au fost sprijinite prin aceleași fonduri (ICD și FED), nu a fost clar de ce, în unele cazuri, s-a decis să se adauge eticheta Alianței mondiale împotriva schimbărilor climatice, iar în altele nu.

61 Pe lângă inexistența unei definiții clare a perimetrului inițiativei, faptul că aceasta a fost împărțită în două componente și în două facilități de sprijin a creat o complexitate inutilă (a se vedea punctele *06* și *07* și *tabelul 2*). În afară de faptul că nu s-au realizat sinergii, existența unor acțiuni separate (de exemplu, acțiunile 3 și 4 în zona Pacificului) nu era de natură să asigure vreo eficiență. Fuzionarea acțiunilor ar fi putut genera economii de scară (același lucru este valabil și pentru acțiunile 1 și 5 din zona Pacificului), care ar fi contribuit la reducerea costurilor de gestionare ridicate (a se vedea punctul *30*). Complexitatea structurii a reprezentat un obstacol pentru caracterul coerent al inițiativei.

Tabelul 2 – Structura inițiativei

Componenta mondială	Componenta intra-ACP	
Peste 85 de țări	Organizații regionale	
Peste 80 de acțiuni	Peste 20 de acțiuni	
Instrumentul de cooperare pentru dezvoltare	Fondul european de dezvoltare	
Asistență tehnică, facilitare de sprijin (sprijin ad-hoc pentru instituții care lucrează în țările eligibile, cursuri de formare și consolidarea capacităților etc.)	Asistență tehnică pentru secretariatul OACPS	Asistență tehnică, Facilitatea de sprijin pentru climă
Site-uri web: Facilitatea mondială Comunitatea aferentă Alianței mondiale împotriva schimbărilor climatice Canalul YouTube al comunității aferente Alianței mondiale împotriva schimbărilor climatice	Site-uri web: Facilitatea intra-ACP Twitter Intra-ACP	
Buletine informative: <i>Fridays for Climate</i> , <i>Flashnews</i>	Buletinul informativ oficial intra-ACP din cadrul AMSC+	
Platforma de schimb de cunoștințe pentru părțile interesate de la nivel instituțional și pentru beneficiari	Platforma de gestionare a cunoștințelor	

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor Comisiei.

62 Reuniunile regionale organizate de cele două facilități de sprijin au contribuit la schimbul de învățăminte desprinse și la schimbul de experiență între acțiuni. Facilitățile de sprijin au contribuit la conceperea acțiunilor și și-au dezvoltat propriile instrumente online de schimb de cunoștințe. Curtea nu a identificat însă nicio justificare argumentată care să explice duplicarea structurilor (fiecare cu site-ul web aferent etc.), care a creat riscuri de suprapunere și de potențiale ineficiențe. De exemplu, un atelier regional organizat în mai 2021 a implicat doar Facilitatea de sprijin mondial, ceea ce a însemnat o oportunitate ratată, deoarece atelierul ar fi putut beneficia de experiența dobândită de Facilitatea de sprijin intra-ACP cu organizațiile regionale.

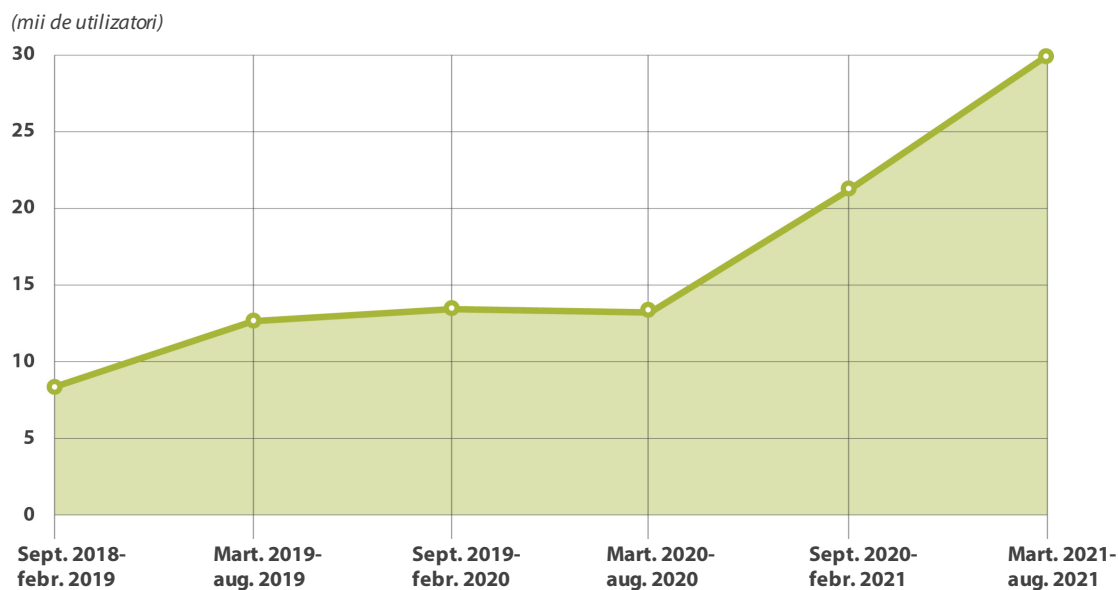
Inițiativa a fost proactivă în ceea ce privește identificarea învățămintelor desprinse, dar Comisia nu a stabilit o strategie clară de ieșire

63 Din acțiunile finanțate de inițiativă, s-au desprins numeroase învățăminte, cum ar fi necesitatea:

- (a) de a se evalua cererea din partea factorilor de decizie de informații privind clima obținute în urma acțiunilor;
- (b) de a se asigura sustenabilitatea instrumentelor comunitare de planificare a acțiunilor privind schimbările climatice prin integrarea acestora în programa școlară și în cea universitară;
- (c) de a se include activități special concepute pentru femei, tineri și persoane în vârstă;
- (d) de a consolida colaborarea dintre ministerele de resort și ministerul responsabil de finanțe; și
- (e) de a acorda mai multă atenție continuării realizărilor acțiunilor de succes.

64 76 % dintre respondenții la sondajul Curții considerau că inițiativa a identificat învățăminte utile care ar putea îmbunătăți sprijinul acordat în cadrul programelor indicative multianuale aferente diverselor țări pentru perioada 2021-2027. În 2021, Comisia a mobilizat Facilitatea de sprijin mondial pentru a împărtăși învățămintele desprinse cu delegațiile UE prin intermediul unor ateliere regionale și pentru a le integra în conținutul programelor indicative multianuale pentru perioada 2021-2027. De asemenea, Comisia va desprinde învățăminte din studiul de impact și de sustenabilitate, precum și dintr-un studiu privind experiența acumulată prin inițiativă în domeniul monitorizării și al evaluării adaptării. Învățămintele specifice desprinse din diferitele acțiuni sunt puse la dispoziție pe site-urile inițiativei, pe platformele colaborative și pe platforma comunității Cap4Dev. Facilitatea de sprijin mondial împărtășește cunoștințele și învățămintele desprinse pe site-ul său web, al cărui număr de utilizatori a crescut de la 8 000 la 30 000 în decurs de trei ani (a se vedea *figura 11*).

Figura 11 – Date-cheie privind utilizarea site-ului web al Facilității de sprijin mondial



Sursa: raportul intermediar AMSC+, martie-august 2021.

65 Curtea a constatat că Comisia nu stabilise o strategie clară de ieșire din inițiativă. Regulamentul din 2021 privind Instrumentul de vecinătate, cooperare pentru dezvoltare și cooperare internațională (IVCICI – Europa globală) pentru perioada 2021-2027 stabilește modul în care liniile bugetare tematice vor finanța inițiativele mondiale. El prevede, de asemenea, că acțiunile specifice la nivel de țară sau la nivel regional vor fi finanțate prin pachete de cooperare bilaterală. În acest context, Comisia a decis să pună capăt inițiativei.

66 Informațiile disponibile cu privire la inițiativă sunt dispersate, în prezent, în diferite documente. Comisia nu a stabilit o strategie clară de ieșire care să regrepeze pașii viitori pentru inițiativă. Există, de asemenea, incertitudini cu privire la ceea ce se va întâmpla cu diferitele site-uri web, precum și cu toate documentele tehnice, documentele de informare, materialele de formare și cele aferente atelierelor care au fost elaborate cu ajutorul Facilității de sprijin mondial și al Facilității intra-ACP.

67 Comisia nu a explicat cum intenționează să pună la dispoziție materialele informative după încheierea inițiativei și cum intenționează să transmită învățămintele desprinse către Facilitatea de sprijin mondial a UE pentru contribuțiile stabilite la nivel național, care a fost demarată în octombrie 2021. Nu este clar nici modul în care această nouă facilitate va sprijini activitățile în curs, care sunt planificate să continue până în 2025.

Concluzii și recomandări

68 Curtea concluzionează că, per ansamblu, impactul inițiativei asupra rezilienței țărilor la schimbările climatice nu a fost demonstrat. În ceea ce privește eficiența, acțiunile finalizate au condus, în general, la realizările preconizate, dar uneori cu un cost ridicat.

69 Inițiativa nu a măsurat gradul în care s-a îmbunătățit situația beneficiarilor și nici nu a pus în mod suficient accentul pe nevoile populațiilor celor mai afectate. Având în vedere costurile pe care le implica utilizarea noilor tehnologii, a fost mai dificil pentru gospodăriile cele mai sărace să beneficieze de program. În plus, puține acțiuni au inclus activități care abordau în mod specific nevoile femeilor.

70 Inițiativa s-a axat pe consolidarea capacităților instituționale, dar sustenabilitatea a fost limitată din cauza ratei ridicate de fluctuație a personalului. Prin urmare, evoluția preconizată de la consolidarea capacităților și activitățile-pilot la extinderea acțiunilor de adaptare, în așa fel încât un număr mai mare de beneficiari să beneficieze de inițiativă, nu a avut loc în mod sistematic (punctele [20-26](#) și [32-44](#)).

Recomandarea 1 – Să se pună accentul pe populațiile cele mai afectate de schimbările climatice

Atunci când finanțează acțiuni în domeniul schimbărilor climatice în țările în curs de dezvoltare, Comisia ar trebui:

- (a) să selecteze indicatori, valori de referință și ținte pentru a măsura efectele activităților;
- (b) să stabilească ținte ambițioase, ținând seama de contextul național, pentru proporția femeilor care beneficiază în mod direct de acțiuni și să pună un accent mai puternic pe gospodăriile cele mai sărace;
- (c) în cazul acțiunilor care succed altora, să amelioreze echilibrul dintre consolidarea capacităților și alte activități, cu scopul de a extinde acțiunile de adaptare concrete, care să ajungă la un număr mai mare de persoane afectate în mod direct de impactul schimbărilor climatice.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: acțiunile finanțate începând cu ianuarie 2024.

71 Niciuna dintre cele două faze ale Alianței mondiale împotriva schimbărilor climatice nu a atras finanțarea suplimentară preconizată din partea statelor membre și a sectorului privat. În pofida acestui deficit semnificativ de finanțare, Comisia nu și-a revizuit obiectivele inițiale ambițioase pe parcursul celor 15 ani în care a fost desfășurată inițiativa. Mai mult, în cea de a doua fază, criteriile de alocare a fondurilor stabilite de Comisie s-au tradus în alocarea unui sprijin proporțional mai scăzut pentru țările cele mai vulnerabile.

72 În cazul majorității acțiunilor incluse în eșantionul Curții, Comisia nu a analizat în mod suficient caracterul rezonabil al costurilor înscrise în bugetul acțiunii. Analiza Curții a arătat că costurile de gestionare ale acțiunilor au variat foarte mult și erau deosebit de ridicate în zona Pacificului. Curtea a constatat că, dacă ar fi procedat la o analiză mai detaliată a costurilor, Comisia ar fi putut realiza economii.

73 Deși inițiativa a fost demarată în 2007 și a sprijinit peste 80 de țări, gradul de cunoaștere a acesteia a rămas limitat atât în rândul țărilor în curs de dezvoltare, cât și în rândul statelor membre ale UE. Acest lucru se explica parțial prin faptul că nu se putea face o diferențiere între acțiunile finanțate în cadrul inițiativei și alte acțiuni ale UE destinate combaterii schimbărilor climatice în țările în curs de dezvoltare. În plus, eficiența inițiativei a fost afectată de complexitatea structurii organizatorice a acesteia, în special de duplicarea facilităților de sprijin și a fluxurilor de finanțare.

74 Alianța mondială împotriva schimbărilor climatice nu va continua cu alte faze, dar a oferit o serie de învățăminte utile pentru eventuale alte inițiative de dezvoltare la nivel mondial pe care UE le-ar putea pune în aplicare în viitor (punctele [27-31](#) și [45-67](#)).

Recomandarea 2 – Să se integreze învățămintele desprinse în viitoarele inițiative de dezvoltare la nivel mondial

Atunci când va elabora viitoare inițiative de dezvoltare la nivel mondial, Comisia ar trebui să integreze învățămintele desprinse din Alianța mondială împotriva schimbărilor climatice; în special, ea ar trebui:

- (a) să revizuiască obiectivele atunci când devine evident, în cursul punerii în aplicare, că nu este disponibilă o finanțare suficientă;
- (b) să aloce finanțarea urmând o abordare strategică, și anume aplicând criterii obiective care țin seama, printre altele, de sprijinul financiar pentru același sector primit de țările partenere din alte surse;
- (c) să analizeze în mod sistematic și să documenteze caracterul rezonabil al costurilor înscrise în bugetul acțiunilor;
- (d) să promoveze îmbunătățirea gradului general de cunoaștere a inițiativei prin activități de comunicare vizând țările beneficiare și donatorii potențiali.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: aprilie 2024.

Prezentul raport a fost adoptat de Camera III, condusă de doamna Bettina Jakobsen, membră a Curții de Conturi, la Luxemburg, în ședința sa din 10 ianuarie 2023.

Pentru Curtea de Conturi

Tony Murphy
Președinte

Anexă

Vedere de ansamblu asupra acțiunilor incluse în eșantion

Nr. crt.	Țara/regiunea	Titlul contractului	Componenta de finanțare	Suma contractată (în euro)	Suma plătită (în euro) (situația în aprilie 2022)	Modalitatea de punere în aplicare	Stadiu	Site web	Evaluarea nevoilor	Analiza costurilor	Rezultate	Sustenabilitate
1	Zona Pacificului	<i>Scaling Up Pacific Adaptation: South Pacific Commission and Secretariat of the Pacific Regional Environment Programme component</i>	Mondială	12 790 000	6 794 115	Acord de finanțare	în curs	https://gccasupa.org/	Unele deficiențe	Nesatisfăcător	Unele deficiențe	Nu se aplică
2	Zona Pacificului	<i>Scaling Up Pacific Adaptation: University of the South Pacific component</i>	Mondială	2 100 000	1 548 306	Granturi pentru acțiuni	în curs	https://gccasupa.org/	Unele deficiențe	Nesatisfăcător	Unele deficiențe	Nu se aplică
3	Zona Pacificului	<i>Increasing Climate Resilience of Pacific Small Island States through the Global Climate Change Alliance (GCCA)</i>	Mondială	11 356 556	11 356 556	Acord de finanțare	închis	https://ccprojects.gsd.spc.int/eu-gcca-psis/	Unele deficiențe	Unele deficiențe	Unele deficiențe	Unele deficiențe
4	Zona Pacificului	<i>Support to the Global Climate Change Alliance (GCCA) through Capacity Building, Community Engagement and Applied Research</i>	Intra-ACP	7 602 439	7 602 439	Granturi pentru acțiuni	închis		Satisfăcător	Satisfăcător	Satisfăcător	Satisfăcător
5	Zona Pacificului	<i>Pacific Adaptation to Climate Change and Resilience Building</i>	Intra-ACP	9 500 000	6 314 867	Acord de finanțare	în curs		Unele deficiențe	Nesatisfăcător	Satisfăcător	Nu se aplică
6	Bangladesh	<i>Local Government Initiative on Climate change (LoGIC): United Nations Development Programme component</i>	Mondială	7 443 312	5 385 252	Acord de finanțare	în curs	https://mptf.undp.org/fund/ibd40	Satisfăcător	Bine	Satisfăcător	Nu se aplică
7	Bangladesh	<i>Local Government Initiative on Climate change (LoGIC): United Nations Capital Development Fund component</i>	Mondială	7 434 392	5 373 032	Acord de finanțare	în curs	https://mptf.undp.org/fund/ibd40	Satisfăcător	Bine	Satisfăcător	Nu se aplică
8	Bhutan	<i>Climate Change Adaptation in the Renewable Natural Resources sector</i>	Mondială	3 746 972	3 746 972	Sprijin bugetar	închis		Satisfăcător	Satisfăcător	Satisfăcător	Satisfăcător
9	Bhutan	<i>Rural Development and Climate Change Response Programme</i>	Mondială	5 000 000	5 000 000	Sprijin bugetar	închis		Satisfăcător	Bine	Satisfăcător	Satisfăcător
10	Etiopia	<i>Technical Assistance to Support GCCA+/Mainstreaming of Climate Smart Planning and Implementation Approaches into the Productive Safety Net Program IV in Ethiopia</i>	Mondială	8 136 790	5 632 128	Servicii	în curs		Unele deficiențe	Unele deficiențe	Unele deficiențe	Nu se aplică
11	Etiopia	<i>Pilot Testing Climate Change Activities within the Sustainable Land Management Programme</i>	Mondială	6 247 634	6 247 634	Acord de finanțare	închis		Satisfăcător	Unele deficiențe	Unele deficiențe	Nesatisfăcător
12	Africa	ClimDev Africa	Intra-ACP	7 740 166	7 740 166	Acord de finanțare	închis	https://www.climdev-africa.org/	Satisfăcător	Unele deficiențe	Satisfăcător	Satisfăcător
13	Niger	<i>Appui au Développement de la résilience des ménages face au changement climatique dans la région de Zinder</i>	Mondială	1 318 160	1 307 189	Granturi pentru acțiuni	închis		Bine	Nesatisfăcător	Satisfăcător	Satisfăcător
14	Cuba	<i>Construyendo resiliencia costera en Cuba a través de soluciones naturales para la adaptación al cambio climático</i>	Mondială	5 000 000	4 577 110	Acord de finanțare	în curs		Satisfăcător	Nesatisfăcător	Unele deficiențe	Nu se aplică
15	Facilitatea mondială	GCCA+ SUPPORT FACILITY	Mondială	8 415 622	6 852 729	Servicii	în curs	https://www.gcca.eu/gcca-support-facility				
16	Facilitatea intra-ACP	<i>Technical Assistance to ACP Secretariat for the Intra ACP GCCA+ Programme and Climate Support Facility Management</i>	Intra-ACP	5 499 320	4 181 663	Servicii	în curs	https://intraacpgccaplus.org/				

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor Comisiei.

Acronime

ACP: Africa, zona Caraibilor și Pacific

AMSC+: Alianța mondială împotriva schimbărilor climatice plus

CFM: cadru financiar multianual

CSN: contribuții stabilite la nivel național

DG INTPA: Direcția Generală Parteneriate Internaționale

FED: Fondul european de dezvoltare

ICD: Instrumentul de cooperare pentru dezvoltare

IPCC: Grupul interguvernamental privind schimbările climatice al Organizației Națiunilor Unite

IVDCI: Instrumentul de vecinătate, cooperare pentru dezvoltare și cooperare internațională

LOGIC: inițiativa autorităților locale privind schimbările climatice (*Local Government Initiative on Climate change*)

ND-GAIN: indicele mondial de adaptare calculat de Universitatea Notre Dame

OACPS: Organizația Statelor din Africa, zona Caraibilor și Pacific

Glosar

Adaptare la schimbările climatice: reducerea vulnerabilității țărilor și a comunităților în fața schimbărilor climatice prin creșterea capacității acestora de a le absorbi efectele.

Atenuare a schimbărilor climatice: reducerea sau limitarea emisiilor de gaze cu efect de seră din cauza efectelor acestora asupra climei.

Deviz de program: document întocmit de țara parteneră și avizat de Comisia Europeană care stabilește activitatea de cooperare sau de dezvoltare ce urmează să fie desfășurată, precum și resursele financiare, umane și materiale necesare.

Sprijin bugetar: transferul direct de ajutor din partea UE către trezoreria națională a unei țări partenere, sub rezerva îndeplinirii anumitor condiții.

Răspunsurile Comisiei

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

Calendar

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

Echipa de audit

Rapoartele speciale ale Curții de Conturi Europene prezintă rezultatele auditurilor sale cu privire la politicile și programele UE sau la diverse aspecte legate de gestiune aferente unor domenii bugetare specifice. Curtea de Conturi Europeană selectează și concepe aceste sarcini de audit astfel încât impactul lor să fie maxim, luând în considerare riscurile la adresa performanței sau a conformității, nivelul de venituri sau de cheltuieli implicat, evoluțiile viitoare și interesul politic și public.

Acest audit al performanței a fost efectuat de Camera de audit III – Acțiuni externe, securitate și justiție, condusă de doamna Bettina Jakobsen, membră a Curții de Conturi Europene. Auditul a fost condus de domnul Hannu Takkula, membru al Curții de Conturi Europene, sprijinit de: Turo Hentila, șef de cabinet, și Nita Tennilä, atașată în cadrul cabinetului; Alejandro Ballester Gallardo, manager principal; Loulla Puisais-Jauvin, coordonatoare; Mark Marshall și Flavia Di Marco, auditori. Zoe Dennis a furnizat asistență lingvistică. Alexandra Mazilu a asigurat sprijin grafic. Britta Gauckler și Roussalia Nikolova au furnizat sprijin în legătură cu sondajul realizat de Curte. Katja Dudzińska și Gitana Letukytė au furnizat sprijin administrativ.

DREPTURI DE AUTOR

© Uniunea Europeană, 2023

Politica Curții de Conturi Europene referitoare la reutilizare este definită în [Decizia nr. 6-2019 a Curții de Conturi Europene](#) privind politica în materie de date deschise și reutilizarea documentelor.

Cu excepția cazului în care se precizează altceva (de exemplu, într-o mențiune separată indicând drepturile de autor), conținutul elaborat de Curtea de Conturi Europeană pentru care UE deține drepturile de autor face obiectul licenței [Creative Commons Atribuire 4.0 Internațional \(CC BY 4.0\)](#). Prin urmare, ca regulă generală, reutilizarea este autorizată cu condiția menționării adecvate a autorilor și a indicării eventualelor modificări. Reutilizatorul conținutului elaborat de Curtea de Conturi Europeană nu poate altera sensul sau mesajul inițial. Curtea de Conturi Europeană nu răspunde pentru eventualele consecințe ale reutilizării.

Este necesar să obțineți o permisiune suplimentară în cazul în care un anumit conținut prezintă persoane fizice ce pot fi identificate, de exemplu în cazul fotografiilor în care apar membri ai personalului Curții de Conturi Europene sau în cazul în care conținutul include lucrări ale unor terți.

Dacă se obține o astfel de permisiune, ea anulează și înlocuiește permisiunea de natură generală menționată mai sus și va indica în mod clar eventualele restricții de utilizare.

Pentru a utiliza sau a reproduce un conținut pentru care UE nu deține drepturile de autor, poate fi necesar să obțineți o permisiune în acest sens direct de la titularii drepturilor de autor.

- Figura 2 și tabelul 1 – pictograme: aceste figuri au fost concepute folosind resurse de pe site-ul <https://flaticon.com>. © Freepik Company S.L. Toate drepturile rezervate.

Programele informatice sau documentele care fac obiectul unor drepturi de proprietate industrială, cum ar fi brevetele, mărcile, desenele și modelele înregistrate, logourile și denumirile, sunt excluse din politica Curții de Conturi Europene referitoare la reutilizare.

Familia site-urilor instituționale ale Uniunii Europene care sunt incluse în domeniul europa.eu oferă linkuri către site-uri terțe. Deoarece Curtea de Conturi Europeană nu are control asupra acestor site-uri, sunteți încurajați să verificați politica aplicată de ele în ceea ce privește respectarea vieții private și drepturile de autor.

Utilizarea logoului Curții de Conturi Europene

Logoul Curții de Conturi Europene nu poate fi utilizat fără acordul prealabil al Curții de Conturi Europene.

PDF	ISBN 978-92-847-9462-1	ISSN 1977-5806	doi:10.2865/915023	QJ-AB-23-005-RO-N
HTML	ISBN 978-92-847-9488-1	ISSN 1977-5806	doi:10.2865/50001	QJ-AB-23-005-RO-Q

În 2007, UE a lansat inițiativa Alianța mondială împotriva schimbărilor climatice cu scopul de a ajuta țările sărace în curs de dezvoltare cele mai vulnerabile la schimbările climatice să își îmbunătățească capacitatea de adaptare la efectele acestor schimbări. În cadrul auditului s-a evaluat dacă acțiunile au produs rezultatele scontate în mod eficient și dacă Comisia a maximizat valoarea adăugată a inițiativei. Curtea de Conturi Europeană a constatat că acțiunile finalizate au condus, în general, la realizările preconizate, dar era loc de îmbunătățiri în ceea ce privește reducerea costurilor și demonstrarea impactului inițiativei. Ea recomandă Comisiei să pună accentul pe populațiile cele mai afectate de schimbările climatice și să integreze învățămintele desprinse în viitoarele inițiative de dezvoltare la nivel mondial.

Raport special al Curții de Conturi Europene prezentat în temeiul articolului 287 alineatul (4) al doilea paragraf TFUE.



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ



Oficiul pentru Publicații
al Uniunii Europene

CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ
12, rue Alcide de Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Întrebări: eca.europa.eu/ro/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors