



**POLSKA
WSPÓŁPRACA
ROZWOJOWA
RAPORT 2024**



POLSKA WSPÓŁPRACA ROZWOJOWA RAPORT 2024

Polska współpraca rozwojowa. Raport 2024

AUTORKI:

Katarzyna Szeniawska
Katarzyna Zalas-Kamińska

REDAKCJA:

Jan Bazyl, Magdalena Rybi-Trojanek

ISBN: 978-83-966305-2-0

PROJEKT GRAFICZNY, SKŁAD I KOREKTA:  RZECZYOBRAZKOWE

WYDAWCA:

Grupa Zagranica

© Grupa Zagranica 2024

Polska współpraca rozwojowa. Raport 2024 jest kolejną edycją corocznego raportu monitoringowego wydawanego przez Grupę Zagranica – federację organizacji pozarządowych, które podejmują działania w zakresie współpracy rozwojowej, pomocy humanitarnej, wspierania demokracji i edukacji globalnej.

KONTAKT:



Grupa Zagranica
grupa@zagranica.org.pl
www.zagranica.org.pl



Publikacja została wydana w ramach projektu *Rozwój Grupy Zagranica* – wzmocnienie organizacji społecznych zaangażowanych we współpracę rozwojową finansowanego ze środków Narodowego Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego w ramach rządowego programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich NOWEFIO na lata 2021-2030 oraz dzięki dofinansowaniu ze środków Komisji Europejskiej w ramach projektu prezydenckiego Grupy Zagranica *Na rzecz sprawiedliwej i odpowiedzialnej Europy w świecie.*

1 ▶

**POLSKA WSPÓŁPRACA ROZWOJOWA 2023
- PODSUMOWANIE**

Katarzyna Zalas-Kamińska

6

2 ▶

**FINANSOWANIE NA RZECZ KLIMATU W KONTEKŚCIE
POMOCY ROZWOJOWEJ**

Katarzyna Szeniawska

12

WSTĘP

Prezentowany raport monitoringowy Grupy Zagranica analizuje oraz podsumowuje działania i wydatki w ramach polskiej oficjalnej pomocy rozwojowej (ang. Official Development Assistance - ODA) za rok 2023.

Zasadniczy wpływ na strukturę kosztów miała – tak samo jak w roku 2022 – wojna w Ukrainie. Koszty wsparcia osób uchodźczych z tego kraju stanowiły ponad połowę całkowitej polskiej ODA, co przyczyniło się już drugi rok z rzędu do osiągnięcia wskaźnika polskiego zobowiązania w tym zakresie tj. 0,33% ODA/DNB (dochód narodowy brutto). Jak wskazuje Katarzyna Zalas-Kamińska w pierwszym tekście raportu, nie powinno to przestąpić stałych bolączek polskiego systemu pomocowego wskazanych m.in. w opublikowanym na koniec roku 2023 raporcie z przeglądu partnerskiego Komitetu Pomocy Rozwojowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (ang. Development Assistance Committee, Organization for Economic Cooperation and Development - DAC OECD). Najważniejsze z nich to brak planowania strategicznego *Polskiej Pomocy*, stosowanie pomocy związanej, czy niskie wsparcie dla organizacji pozarządowych działających w tym obszarze.

W drugim tekście – autorstwa Katarzyny Szeniawskiej – przybliżamy temat finansowania na rzecz klimatu i powiązania tego zagadnienia z wyzwaniami globalnej współpracy rozwojowej. Autorka objaśnia podstawowe pojęcia, podsumowuje bieżącą debatę na świecie, a także analizuje strukturę polskiej ODA w roku 2023 pod kątem wypełniania zobowiązań finansowych w tym zakresie.

Wnioski i rekomendacje zawarte w raporcie posłużą bieżącym działaniom komunikacyjnym i rzeczniczym Grupy Zagranica.

Poprzednie edycje raportów monitoringowych Grupy Zagranica znajdują się na stronie internetowej www.zagranica.org.pl/zasoby.

1

POLSKA WSPÓŁPRACA ROZWOJOWA 2023 – PODSUMOWANIE

Katarzyna Zalas-Kamińska

Wprowadzenie

W 2023 minęło dziesięć lat członkostwa Polski w Komitecie Pomocy Rozwojowej OECD (ang. *Development Assistance Committee Organization for Economic Cooperation and Development* – DAC OECD). Stanowi on forum działań i wypracowywania standardów we współpracy rozwojowej. W połowie 2024 minęło dwadzieścia lat przynależności Polski do Unii Europejskiej, pozostającej największym darczyńcą ODA w skali światowej¹. Zbiega się to w czasie z zakończeniem okresu funkcjonowania unijnej strategii dotyczącej działalności Wspólnoty w latach 2019-2024. Mowa w niej o konieczności włączenia się UE w realizację Agendy 2030 (Cele Zrównoważonego Rozwoju), w tym w działania na rzecz klimatu, bezpieczeństwa, demokracji i praw człowieka, co ma służyć promowaniu europejskich interesów i wartości na świecie. Podobne kwestie pojawiają się w kolejnym programie, przyjętym w czerwcu 2024, który ma obowiązywać do 2029. Podkreśla się w nim dynamicznie zmieniającą się rzeczywistość globalną i konieczność zwiększania suwerenności Europy w mierzeniu się z nowymi wyzwaniami². Pomocna w realizacji tych założeń ma być unijna strategia rozwoju globalnej infrastruktury pod nazwą *Global Gateway* zakładająca, że do 2027 roku Unia Europejska przeznaczy do 300 mld euro na rozbudowę infrastruktury oraz wspieranie ekologicznej i cyfrowej transformacji na świecie, przede wszystkim w krajach rozwijających się³.

Rok 2023 to również okrągła rocznica przyjęcia *Strategii polskiej współpracy na rzecz rozwoju* (2003) i zbliżający się termin pierwszego przeglądu *Polskiej Pomocy* w ramach programu wieloletniego 2021-2030 (co stwarza możliwość wdrożenia w nim modyfikacji w drodze uchwały przy akceptacji Rady Ministrów). Z kolei przypadająca w 2025 roku polska prezydencja w Radzie UE to okazja do zwiększenia wysiłków na rzecz współpracy rozwojowej, szczególnie w kontekście reakcji Polaków na rosyjską agresję wobec ludności ukraińskiej oraz doświadczeń *Polskiej Pomocy* w działaniach na rzecz Ukrainy jako jej państwa priorytetowego od 2006 roku. W połowie 2025 roku zaplanowano także Czwartą Międzynarodową Konferencję Finansowania Rozwoju⁴, co niewątpliwie będzie okazją do poruszenia tematyki najpilniejszych wyzwań związanych z globalną współpracą rozwojową. Kontekst tych dokumentów i wydarzeń jest istotny dla analizy działań *Polskiej Pomocy* podjętych w 2023 roku.

Przegląd DAC OECD

W grudniu 2023 Komitet Pomocy Rozwojowej OECD (DAC OECD) opublikował raport podsumowujący przegląd partnerski (ang. *peer review*) polskiej współpracy rozwojowej⁵. Mowa w nim m.in. o:

- ▶ konieczności nie tylko zwiększenia ODA do zadeklarowanego 0,33% DNB do 2030 (co za sprawą wliczenia pomocy ukraińskim uchodźcom udało się Polsce osiągnąć już w 2022 roku), lecz także o zobowiązaniu się do zaplanowania tego wydatku w planowaniu budżetowym oraz konieczności

sprostania zaleceniom DAC OECD, w tym odejścia w działaniach wspierających państwa-biorców od tzw. pomocy związanej;

- ▶ zaleceniach dotyczących przygotowania celów strategicznych dla każdego państwa priorytetowego *Polskiej Pomocy*;
- ▶ konieczności większego współdziałania między podmiotami realizującymi zadania w ramach pomocy dwustronnej, w tym potwierdzenie mandatu MSZ do koordynacji całego systemu i podporządkowanie się temu mandatowi ze strony pozostałych jednostek administracji państwowej;
- ▶ rekomendacji dotyczącej wzmocnienia środowiska pozarządowego (przez poprawę finansowania działań NGO, zwiększenie poziomu konsultacji i wspólne dookreślenie ich roli w systemie polskiej współpracy rozwojowej);
- ▶ potrzebie zwiększenia działań podnoszących społeczne i polityczne zrozumienie dla współpracy rozwojowej, przekładające się na większe zaangażowanie w tę tematykę;
- ▶ potrzebie większego zaangażowania członków Rady Programowej Współpracy Rozwojowej w inicjowanie i uczestnictwo w dyskusjach na temat *Polskiej Pomocy* na poziomie polskiego parlamentu;
- ▶ wzmocnieniu roli Fundacji Solidarności Międzynarodowej (FSM) oraz Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK) jako podmiotów posiadających od 2023 roku certyfikację Komisji Europejskiej – tzw. *Pillar Assessment*.

Jak podkreślił Patryk Kugiel, ekspert Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych, przegląd DAC OECD z 2023 roku pokazuje znane od lat słabości *Polskiej Pomocy*, o czym świadczy, że od ostatniego przeglądu (2017) osiem z piętnastu rekomendacji zostało wdrożonych częściowo, a pozostałe siedem wcale⁶. Warto przyjrzeć się, jak na tle tych wniosków kształtowała się polska współpraca rozwojowa w 2023 roku i czy zaszły w niej jakieś znaczące zmiany.

Dane statystyczne ODA

Według danych Ministerstwa Spraw Zagranicznych oficjalna pomoc rozwojowa Polski w roku 2023 wyniosła nieco ponad 10,8 mld PLN, z czego około 7,1 mld PLN stanowiła pomoc dwustronna (66% całkowitej ODA)⁷. Tym samym Polska utrzymała realizację deklaracji dotyczącej wzrostu wolumenu pomocy (cel 0,33% DNB do 2030). Na podobnym poziomie w porównaniu z rokiem poprzednim pozostały również proporcje pomocy dwustronnej do wielostronnej.

Znaczna część różnicy między rokiem 2022 a 2023 wynika z uwzględnienia kosztów pobytu uchodźców: w 2022 wskaźnik IDRC (ang. *In-donor Refugee Costs*) wyniósł 63% ODA (9,8 mld), w 2023 – nieco ponad 50% (5,6 mld), co daje różnicę na poziomie 4,2 mld. Uwzględnienie całej różnicy w wolumenie (kwota 4,7 mld) pokazuje, że wzrost ODA nie jest wynikiem strategii jej zwiększania, ale rezultatem „pompowania” statystyk kryzysem uchodźczym (należy zaznaczyć, że zgodnie z metodologią OECD koszty wsparcia

	2021	2022	2023
ODA	3,8 mld PLN	15,6 mld PLN	10,9 mld PLN
%DNB	0,15%	0,53%	0,34%
dwustronna (w tym: IDRC)	30%	76%	75%
wielostronna	70%	24%	25%

TABELA I. Wpływ IDRC na ODA Polski w pierwszych trzech latach realizacji programu wieloletniego 2021-2030

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MSZ

uchodźców można wliczać do ODA tylko przez pierwsze 12 miesięcy pobytu uchodźców w państwie przyjmującym).

Ukraina i pozostałe państwa priorytetowe

W 2023 roku Ukraina pozostała największym biorcą światowej ODA, podobnie jak polskiej pomocy dwustronnej, która na rzecz tego państwa wyniosła ponad 6,5 mld PLN z czego ok. 85% stanowiły koszty wsparcia uchodźców z Ukrainy w Polsce. Z pozostałego niecałego 1 mld PLN około 300 mln zł stanowiła pomoc humanitarna, a ok. 260 mln PLN koszty kształcenia i stypendia dla ukraińskich studentów w Polsce. Ukraina jako jedyne państwo została objęta umową kredytową (ponad 109 mln PLN). Inny wysokokosztowy projekt wliczony do ODA to przekazanie Ukrainie przez KPRM jednostek łączności satelitarnej Starlink, stacji radiowych oraz urządzeń IT i wyposażenia centrów danych (ponad 153 mln PLN). Projekty pomocy rozwojowej, w tym te realizowane przez sektor pozarządowy, dotyczyły m.in. wsparcia w zakresie ochrony zdrowia psychicznego, w tym pomocy psychologicznej dzieciom poszkodowanym w wojnie, czy wzmocnienia społeczeństwa obywatelskiego i równouprawnienia.

Poza Ukrainą spośród pozostałych państw priorytetowych *Polskiej Pomocy* znajdujących się w pierwszej dziesiątce biorców z największym wsparciem w ramach bilateralnej ODA znalazły się Białoruś (na drugim miejscu, wsparcie ponad 230 mln PLN), Mołdawia (ponad 19 mln PLN) i Gruzja (ponad 13 mln PLN), kolejno na siódmej i ósmej pozycji. Przed nimi pojawiły się Turcja, Indie, Chiny, Syria i Palestyna (kolejno: ponad 77, 30, 23, 20 i 19 mln PLN). O ile w przypadku Syrii i Palestyny pomoc uzasadniona była sytuacją międzynarodową, to w przypadku pozostałych wynikała z wliczania do ODA kosztów kształcenia obywateli tych państw w Polsce. Podobnie rzecz miała się z zamykającymi listę Azerbejdżanem i Iranem (ponad 12 i 10 mln PLN), co pokazuje wciąż dominującą w *Polskiej Pomocy* dwustronnej politykę edukacyjno-stypendialną. Warto podkreślić, że obejmuje ona obywateli ponad stu państw, w tym nienależących do priorytetowych. W 2023 roku wyniosła ona ponad 590 mln PLN. Mimo deklaracji resortu dyplomacji o planowanym na 2023 rok przeglądzie rezultatów tej części polityki współpracy rozwojowej, do końca września 2024 jego wyniki nie zostały publicznie udostępnione.

Udział sektora pozarządowego

W planie współpracy rozwojowej na rok 2023, w ślad za deklaracją w programie wieloletnim 2021-2023⁸, pojawił się zapis dotyczący wzmocnienia pozarządowego „komponentu” *Polskiej Pomocy*, w tym zwiększenia kompetencji NGOs, działań na rzecz usieciowania trzeciego sektora oraz współpracy z nim w celu podnoszenia świadomości społecznej o udziale Polski w działaniach na rzecz rozwoju międzynarodowego⁹.

W 2023 roku ogłoszono trzy konkursy, w których mogły wziąć udział organizacje pozarządowe: *Polska pomoc rozwojowa 2023*, *Pomoc humanitarna 2023* oraz „Edukacja globalna 2023”, co było częściowym powrotem do „tradycyjnych” procedur zawieszanych lub zmienianych w ostatnich latach (m.in. wskutek pandemii COVID-19 i wojny w Ukrainie). Nadal nie przywrócono (zawieszonego z powodu pandemii) konkursu *Wolontariat – Polska Pomoc*, który również realizowany był we współpracy z trzecim sektorem. Warto także zaznaczyć, że konkursy ogłaszane były późno, a ich przebieg został poddany krytyce ze strony trzeciego sektora. Zgłaszano uwagi nie tylko w sprawie samych procedur konkursowych, ale także prób „upolitycznienia” *Polskiej Pomocy*¹⁰. Warto dodać, że na początku 2024 roku minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski podjął decyzję o zaprzestaniu finansowania pięciu projektów humanitarnych i rozwojowych wyłonionych w konkursach 2023 – uzasadnieniem było naruszenie procedury konkursowej¹¹.

Udział organizacji pozarządowych w realizacji działań w ramach *Polskiej Pomocy* stanowił zaledwie około 1% całej kwoty ODA (ponad 65 mln PLN). To niedużo więcej niż dotacja dla podmiotu Skarbu Państwa – Fundacji Solidarności Międzynarodowej (FSM, otrzymała 45 mln PLN) – co wynika z raportu resortu dyplomacji, traktowanej w statystykach jako organizacja pozarządowa (!). W statystykach tych MSZ wskazało również jako działania NGOs (pomoc dwustronna kanałem wielostronnym) dwie wpłaty na rzecz Sekretariatu Forum Społeczeństwa Obywatelskiego Partnerstwa Wschodniego (w tym jedną dotyczącą Białorusi, łącznie ponad 250 tys. PLN) oraz projekt dotyczący remontu pomieszczeń Ośrodka Rehabilitacji i Rekreacji Fundacji „Dajmy Nadzieję” we Lwowie (230 tys. PLN), realizowany przez Fundację „Pomoc Polakom na Wschodzie”, ale w ramach projektów administracji publicznej (z budżetu Departamentu Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą).

Zmiany polityczne w Polsce

Niechlubną praktyką polskiego systemu współpracy rozwojowej jest niski poziom zainteresowania tą tematyką ze strony parlamentarzystów. W 2023 roku widoczne było to szczególnie przy okazji kampanii wyborczej do Sejmu i Senatu. We wrześniu 2023 Grupa Zagranica zaplanowała wydarzenie *Polska pomoc rozwojowa i humanitarna w programach wyborczych: debata z kandydatami i kandydatkami*, ale chęć udziału w nim wyrazili jedynie przedstawiciele Nowej Lewicy oraz Trzeciej Drogi Polska 2050-PSL. Z organizacji spotkania zrezygnowano. Nieco później przygotowano materiał *Współpraca rozwojowa: wyzwania dla nowej kadencji*, w którym komentarz zgodzili się umieścić Dorota Łoboda (KO) oraz Maciej Konieczny (Lewica). Na marginalizowanie tematyki współpracy rozwojowej wśród polityków zwrócili także uwagę autorzy raportu *Współpraca rozwojowa i pomoc humanitarna w debacie parlamentarnej 2019-2023*, przygotowanego na zlecenie Grupy Zagranica. W materiale przeanalizowano wątek pomocy rozwojowej w debatach parlamentarnych w kadencji 2019-2023. Wynika z niego, że tematyka współpracy rozwojowej nie była przedmiotem osobnej parlamentarnej dyskusji, pojawiała się w kontekście omawiania ustawy budżetowej, pandemii COVID-19, represji po wyborach prezydenckich na Białorusi, sytuacji na polsko-białoruskiej granicy oraz sprawozdania z działalności FSM (jego przedstawienie to wymóg prawny)¹². Analiza aktywności polityków będących członkami Rady Programowej Współpracy Rozwojowej również nie wypada korzystnie. Członkami Rady w kadencji obejmującej rok 2023 byli posłowie Robert Kwiatkowski (Lewica), Arkadiusz Mularczyk (PiS), Dariusz Rosati (PO) oraz senator Krzysztof Słoń (PiS) i ich działalność była mało widoczna lub żadna¹³. Warto w tym miejscu dodać, że w analizowanym roku nie spełniono minimalnych ustawowych obowiązków dotyczących funkcjonowania Rady Programowej Współpracy Rozwojowej – nie odbyło się ani jedno spotkanie tego organu (przy wymaganych dwóch rocznie).

O politycznym charakterze *Polskiej Pomocy* świadczy także funkcjonowanie Fundacji Solidarności Międzynarodowej (FSM), dla działalności której wzrasta wsparcie z budżetu pomocowego. Fundacja od wielu lat pojawia się w dyskusjach nad stworzeniem polskiej agencji współpracy rozwojowej, a temat stał się bardzo aktualny wraz z uzyskaniem przez FSM tzw. *Pillar Assessment* w 2023 roku. Z jednej strony, przyjęcie rozwiązania agencyjnego daje potencjalnie większe możliwości finansowania działań pomocowych, niewykorzystywanych obecnie z powodu ograniczeń instytucjonalnych. Z drugiej – Fundacja ma dość wąską specjalizację, jeśli chodzi o profil działalności¹⁴, w Radzie FSM odpowiadającej za jej działania zasiadają przede wszystkim działacze polityczni, na czele z podsekretarzem stanu w MSZ odpowiadającym za współpracę rozwojową, a członków Rady powołuje szef resortu dyplomacji¹⁵.

W grudniu 2023 nastąpiła zmiana rządu w Polsce, na stanowisko ministra spraw zagranicznych powrócił

Radosław Sikorski (pełnił tę funkcję w latach 2007-2014 i w tym okresie był zwolennikiem *know-how* z udanej transformacji i promocji demokracji w ramach działań *Polskiej Pomocy*). W wygłoszonym na początku roku 2024 expose ministra pojawiła się tematyka współpracy rozwojowej w najszerszym od 20 lat zakresie. Minister Sikorski podkreślił znaczenie Polski jako aktywnego i odpowiedzialnego członka społeczności globalnej oraz konieczności jej zaangażowania się w zmiany zachodzące w podejściu do współpracy rozwojowej (unijna strategia *Global Gateway*). Zdaniem ministra w działaniach pomocowych należy uwzględnić wrażliwość i empatię niezbędne w stawianiu czoła wyzwaniom globalnym oraz brać pod uwagę interesy europejskiej Wspólnoty i jej członków. Polska może odegrać w obu tych kwestiach istotną rolę, szczególnie w czasach oskarżeń pod adresem bogatej części świata o dyskryminację i ucisk wobec państw rozwijających się. Sikorski zadeklarował współpracę zarówno ze środowiskiem międzynarodowym, jak i krajowym, w ramach tego drugiego wymieniając sektor pozarządowy jako zasługujący na większą otwartość ze strony resortu dyplomacji. Dużo uwagi poświęcił Ukrainie, podkreślając kontynuację polskiego wsparcia dla tego państwa. Podkreślił jednocześnie duże znaczenie *Polskiej Pomocy* dla pozostałych państw Partnerstwa Wschodniego, w tym Mołdawii i Gruzji oraz obywateli Białorusi. W przypadku Białorusi zadeklarował kontynuację wsparcia dotyczącego dostępu do niezależnej informacji, mimo zmian we flagowym projekcie medialnym *Polskiej Pomocy* – TV Bielsat. MSZ obniżyło kwotę dofinansowania tej stacji, zapowiedziało zmiany w jej funkcjonowaniu, a stanowisko straciła długoletnia dyrektorka Agnieszka Romaszewska-Guzy¹⁶. Wątpliwości związane z mierzalnością efektów działalności stacji poruszane były już na łamach raportów Grupy Zagranica.

Podsumowanie

W 2023 roku, podobnie jak w okresie funkcjonowania wszystkich trzech pierwszych lat nowego programu wieloletniego, nie są widoczne znaczące zmiany w systemie polskiej współpracy rozwojowej, poza działaniami wynikającymi z sytuacji nadzwyczajnych jak pandemia czy wojna.

W roku 2023:

- ▶ Nie zostały opublikowane strategie dla państw priorytetowych. Przygotowanie pierwszej miało dotyczyć Gruzji i rozpocząć się w roku 2023, deklarowano też prowadzenie szerokich konsultacji partnerskich w tej sprawie. Cel nie został osiągnięty, a wydarzenia w Gruzji związane z ograniczeniami prowadzenia międzynarodowej współpracy w zakresie wspierania społeczeństwa obywatelskiego, mogą dodatkowo utrudniać ten proces.
- ▶ Nie ukończono prac nad dokumentem strategiczno-operacyjnym dotyczącym edukacji globalnej.
- ▶ Nie opublikowano wyników przeglądu rezultatów polityki edukacyjno-stypendialnej.

- ▶ Brakowało strategicznej koncepcji zwiększania ODA, przy jednoczesnym wliczaniu do niej kosztów pobytu uchodźców.

Trudno prognozować, jak deklaracje oraz polityczne zmiany w Polsce¹⁷ wpłyną na funkcjonowanie systemu polskiej współpracy rozwojowej. Pewne modyfikacje były widoczne w 2024 roku:

- ▶ zorganizowano jeden konkurs obejmujący pomoc rozwojową i humanitarną (*Polska Pomoc 2024*);
- ▶ zwiększono kwotę przeznaczoną na edukację globalną;
- ▶ przywrócono *regranting* dot. edukacji globalnej prowadzony przez Fundację Edukacja dla Demokracji.

Daje to nadzieję na większą dynamikę zmian w kolejnych latach i większą otwartość na głos ze strony krajowych partnerów *Polskiej Pomocy*.

Poza wyzwaniem na poziomie krajowym, Polska doświadcza także negatywnych trendów w polityce rozwojowej, charakteryzujących państwa bogate¹⁸. Warto o tym wspomnieć w kontekście przytoczonych wyżej dyskusji i działań, dotyczących zmian w międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju. Polska ma okazję zabrać w tej dyskusji szczególny głos, choćby w ramach prezydencji Polski w Radzie UE, przypadającej na pierwszą połowę 2025 roku.

Najbogatsze państwa nadal nie wypełniają zobowiązania dotyczącego osiągnięcia wolumenu pomocy międzynarodowej na poziomie 0,7% dochodu narodowego brutto (DNB, zobowiązanie 0,33% DNB dotyczy państw, które – podobnie jak Polska – przystąpiły do UE w 2004 roku; dopiero po jego osiągnięciu kolejnym krokiem będzie wskaźnik 0,7%). Problematyczną pozostaje kwestia wliczania kosztów pobytu uchodźców do ODA, co uległo znacznemu wzrostowi w związku z wojną w Ukrainie. Nie tylko ożywiło to dyskusję nad uwzględnieniem wskaźnika IDRC, ale także nad polityką współpracy rozwojowej w ogóle. Część środowiska pozarządowego zwróciła uwagę, że pomoc Ukrainie – choć niekwestionowana

jako konieczna do udzielenia – obniżyła wsparcie dla państw najbiedniej rozwiniętych (LDCs) i innych miejsc objętych konfliktami, co poddaje w wątpliwość ideę pomocy rozwojowej na rzecz realizacji interesów politycznych¹⁹. Podobnie rzecz ma się z pomocą związaną, szczególnie w perspektywie osiągnięcia pod koniec 2023 roku porozumienia w sprawie raportowania instrumentów pomocy udzielanej przez sektor prywatny (PSI) do ODA. Kolejnym wyzwaniem realizacji pomocy rozwojowej jest wkład członków UE w zwalczanie nierówności – wprowadzono ten element do systemu raportowania działań pomocowych w lipcu 2023 roku²⁰. Przykład wkładu Polski w realizację funkcjonujących markerów klimatycznych i genderowych (w 2023 wyniósł on kolejno 0,19% i 0,6% ODA) pokazuje, jak wiele pozostaje w tych kwestiach do zrobienia.

Brak zachowania równowagi między pomocą wynikającą z odpowiedzialności globalnej w imię szeroko pojętej międzynarodowej solidarności, a chęcią realizacji własnych interesów grupy państw może doprowadzić do niebezpiecznych trendów w międzynarodowej współpracy rozwojowej. Związane są one nie tylko z negatywną narracją w stosunku do bogatej części świata, czy nawet rozprzestrzenianiem dezinformacji, ale z konkretnymi działaniami podmiotów nieusatysfakcjonowanych działaniami prowadzonymi przez zachodnie instytucje i organizacje. Doskonale widać ten trend na przykładzie Turcji, która rozczarowana podejściem UE (zdaje się, że z wzajemnością, jeśli chodzi o realizację tzw. instrumentu tureckiego wobec uchodźców) czyni starania o przynależność do grupy BRICS, stanowiącej alternatywę dla państw grupy G7.

Katarzyna Zalas-Kamińska – dr nauk społecznych, Zakład Badań nad Konfliktami i Przemocą Polityczną na Wydziale Nauk Społecznych Uniwersytetu Wrocławskiego, członkini Rady Programowej Współpracy Rozwojowej 2020-2024.

2

FINANSOWANIE NA RZECZ KLIMATU W KONTEKŚCIE POMOCY ROZWOJOWEJ

Katarzyna Szeniawska

Wstęp

Podczas Szczytu Klimatycznego w Baku, który odbył się w listopadzie 2024 roku, jedna z najważniejszych i najbardziej kontrowersyjnych dyskusji dotyczyła finansowania, przekazywanego krajom globalnego Południa na działania odpowiadające na wyzwania związane ze zmianą klimatu. Znaczna część działań w ramach międzynarodowego finansowania na rzecz klimatu spełnia kryteria oficjalnej pomocy rozwojowej (ODA) i jest tak raportowana. Jednak finansowanie na rzecz klimatu nie tylko zmagają się z podobnymi wyzwaniami co ODA: ilością, jakością i adekwatną alokacją, ale także może prowadzić do ograniczania środków przekazywanych na inne obszary współpracy rozwojowej.

Czym jest finansowanie na rzecz klimatu?

Finansowanie na rzecz klimatu (ang. *climate finance*) nie ma jednej definicji. Najczęściej odnosi się do szeroko rozumianych środków finansowych, przeznaczanych na działania związane z przeciwdziałaniem i odpowiedzią na zmianę klimatu. Termin ten jest czasem używany w kontekście powiązanej koncepcji zrównoważonych finansów (ang. *sustainable finance*). O finansowaniu na rzecz klimatu mówi się przede wszystkim w kontekście zobowiązań zapisanych w Ramowej Konwencji w sprawie Zmian Klimatu ONZ (UNFCCC) i późniejszych dokumentach, m.in. w Protokole z Kioto i Porozumieniu Paryskim.

Stały Komitet ds. Finansów UNFCCC (ang. *Standing Committee on Finance – SCF*) na potrzeby raportowania używa roboczej definicji, według której finansowanie na rzecz klimatu *ma na celu redukcję emisji i wzmocnienie pochłaniania gazów cieplarnianych jak również zmniejszanie wrażliwości oraz podtrzymywanie i wzmocnienie odporności systemów ludzkich i naturalnych w kontekście negatywnych skutków zmian klimatu*²¹. Komitet pracuje obecnie nad konsolidacją definicji finansowania klimatu, używanych przez różne organizacje i struktury.

Finansowanie na rzecz klimatu obejmuje bardzo różne rodzaje przepływów finansowych. Może dotyczyć środków używanych na poziomie lokalnym, krajowym lub międzynarodowym. Mogą to być środki publiczne (w tym krajowe, bilateralne i multilateralne) lub prywatne (w tym pochodzące od firm i prywatnych fundacji), jak również ze źródeł mieszanych (tzw. *blended finance*). W praktyce, finansowanie na rzecz klimatu często pochodzi z państwowych budżetów, przeznaczonych bezpośrednio na inwestycje klimatyczne lub na pomoc innym krajom w tym zakresie. Pomoc ta może być przekazywana w formie współpracy bilateralnej lub przez międzynarodowe fundusze lub banki rozwojowe. Jednym z najważniejszych mechanizmów finansowania klimatu jest Zielony Fundusz Klimatyczny (ang. *Green Climate Fund – GCF*). Ustanowiony w 2010 roku w ramach Konwencji, jest największym funduszem finansującym mitygację i adaptację w krajach globalnego Południa.

Formy finansowania na rzecz klimatu także są zróżnicowane: mogą to być granty, dokapitalizowanie firm lub pożyczki (preferencyjne lub na warunkach rynkowych). W ostatnich latach pojawił się też szereg innowacyjnych mechanizmów finansowania na rzecz klimatu, np.: zielone obligacje (ang. *green bonds*), zamiana długu na działania na rzecz klimatu (ang. *debt swaps*) czy gwarancje bankowe dla pożyczek na cele działań klimatycznych.

Finansowanie może dotyczyć szerokiego wachlarza działań związanych ze zmianami klimatu, w tym szczególnie mitygacji i adaptacji. Ważnym tematem w ostatnich latach jest też kwestia strat i szkód (ang. *loss and damage*), które dotyczy rekompensat za niszczycielskie skutki zmian klimatycznych (powodzie, huragany etc.), choć zobowiązania w tym temacie traktowane są niezależnie od tych dotyczących finansowania mitygacji i adaptacji. Decyzja o utworzeniu osobnego Funduszu Strat i Szkód (ang. *Fund for Responding to Loss and Damage*) została podjęta podczas COP27 w Sharm-el-Sheik w 2022 roku²².

KONCEPCJE ZWIĄZANE ZE ZMIANAMI KLIMATU

Mitygacja – działania mające na celu powstrzymanie zmian klimatu, najczęściej poprzez zmniejszenie emisji lub zwiększenie pochłaniania gazów cieplarnianych.

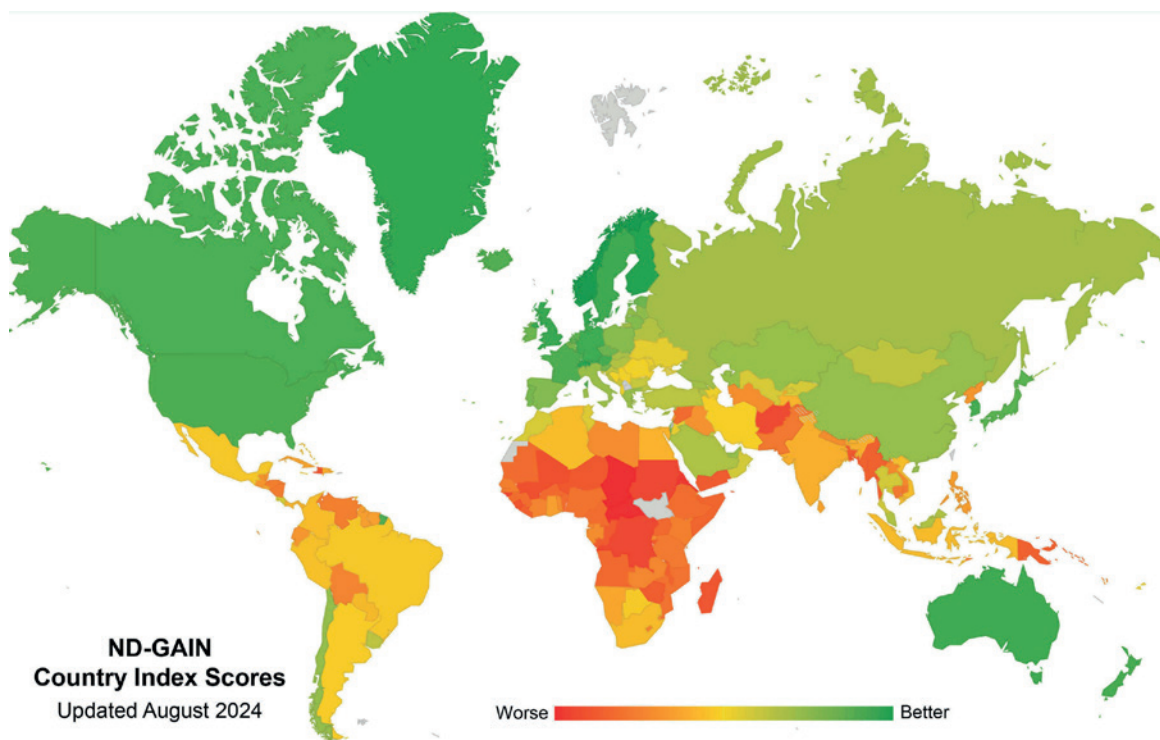
Adaptacja – działania mające na celu przystosowanie do skutków zmian klimatu, na przykład do zmian w rozkładzie opadów w ciągu roku albo ryzyka ekstremalnych zjawisk pogodowych.

Straty i szkody – koncepcja dotycząca nieodwracalnych i odwracalnych szkód poniesionych w wyniku zmian klimatu, na przykład w wyniku ekstremalnych zjawisk pogodowych.

Przykładami finansowania na rzecz klimatu mogą być granty na zakup i instalację paneli słonecznych w społecznościach wiejskich albo przystosowanie pól uprawnych do nawracających susz (przez budowę kanałów irygacyjnych). Kolejną grupę stanowią ogromne pożyczki z międzynarodowych banków rozwojowych dla rządów na przestawianie ich systemów energetycznych na bardziej zrównoważone źródła albo zielone obligacje, z których rządy lub samorządy kupują elektryczne autobusy, żeby zmniejszyć emisje z transportu.

Dlaczego potrzebne jest finansowanie na rzecz klimatu?

Według wszelkich dostępnych danych naukowych zmiany klimatu zachodzą, i to w szybkim tempie. Średnia temperatura w ostatniej dekadzie wyniosła już około 1,2°C więcej niż przed rewolucją przemysłową. Regularnie notujemy rekordy temperatur



MAPA 1. Indeks krajów ND-GAIN oceniający wrażliwość na zmiany klimatu.

Źródło: Notre Dame Global Adaptation Initiative, <http://gain.nd.edu/our-work/country-index>, [dostęp 29.11.2024]

i jesteśmy na trajektorii dalszego znaczącego wzrostu globalnego. O tym, co trwały wzrost temperatury powyżej 1,5°C oznaczać będzie dla świata, ostrzega m.in. Międzyrządowy Zespół ds. Zmian Klimatu (IPCC). Są to głębokie, nieodwracalne zmiany w wielu ekosystemach i znaczący wzrost ryzyka związanego z ekstremalnymi zjawiskami pogodowymi. Dlatego w ramach Porozumienia Paryskiego zostało podjęte zobowiązanie do *ograniczenia wzrostu średniej temperatury globalnej do poziomu znacznie niższego niż 2°C powyżej poziomu przedindustrialnego oraz podejmowania wysiłków mających na celu ograniczenie wzrostu temperatury do 1,5°C powyżej poziomu przedindustrialnego*²³.

Utrzymanie globalnego ocieplenia poniżej tego poziomu, wymaga pilnych i zdecydowanych działań, szczególnie w zakresie transformowania systemów energetycznych, rolnictwa oraz transportu. Zmiana ta wymaga ogromnych inwestycji finansowych. Jednocześnie, kraje najbardziej wrażliwe na zmiany klimatu – ale stopniowo też już wszystkie kraje na świecie – potrzebują rozbudowywać rozwiązania adaptacji do zachodzących zmian klimatycznych, odpowiadając na rosnące ryzyko suszy i innych ekstremalnych zjawisk pogodowych.

Jest wiele różnych szacunków co do tego, jakie kwoty potrzebne są do sfinansowania mitygacji i adaptacji do zmian klimatu w różnych krajach, regionach i globalnie. W 2021 roku analiza UNFCCC oszacowała koszt realizacji tzw. krajowych wkładów

(ang. *Nationally Determined Contributions* – NDCs) – krajowych strategii klimatycznych 78 krajów globalnego Południa – na około 5,8 bln USD sumarycznie (albo 600 mld rocznie) do 2030 roku²⁴. Raport Grupy Ekspertów Wysokiego Szczebla ds. Finansowania Klimatu (ang. *Independent High-Level Expert Group on Climate Finance* – IHLEG) szacuje potrzeby gospodarek rynków wschodzących i rynków rozwijających się, oprócz Chin, na ok. 1 bln USD rocznie do 2030 roku²⁵. Część z tej kwoty, to środki, które kraje mogą pozyskać same, na przykład poprzez podatki, ale szczególnie w krajach uboższych potrzebne jest zewnętrzne wsparcie finansowe.

Skąd wziąć takie środki? Kto powinien je wyłożyć? To gorąca dyskusja na poziomie międzynarodowym. Historycznie, kraje globalnego Południa przyczyniły się mniej do zmian klimatu, niż kraje wysoko rozwinięte. Mają też mniejsze zasoby do przeznaczenia na mitygację i adaptację. Jednocześnie, wiele z nich jest bardziej wrażliwych na skutki zmian klimatu. Warto porównać mapy przedstawiające kumulatywne emisje gazów cieplarnianych oraz wrażliwość na zmiany klimatu (Patrz: Mapa 1 i Mapa 2).

UNFCCC i późniejsze umowy, w tym Porozumienie Paryskie, zawierają zobowiązania dotyczące przekazywania środków przez kraje wysoko rozwinięte krajom rozwijającym się. Artykuł 9, ust. 1 Porozumienia Paryskiego mówi: *Strony będące państwami rozwiniętymi dostarczają środków finansowych, żeby pomóc Stronom będącym państwami rozwijającymi*

się zarówno w łagodzeniu zmian klimatu, jak i w adaptacji, kontynuując wypełnianie istniejących zobowiązań w ramach Konwencji.

Szczegółowe zobowiązania na temat wysokości tego finansowania i kanałów jego przekazywania okazały się jednak znacznie trudniejszą kwestią do rozstrzygnięcia.

Międzynarodowe zobowiązania dot. finansowania na rzecz klimatu i ich realizacja

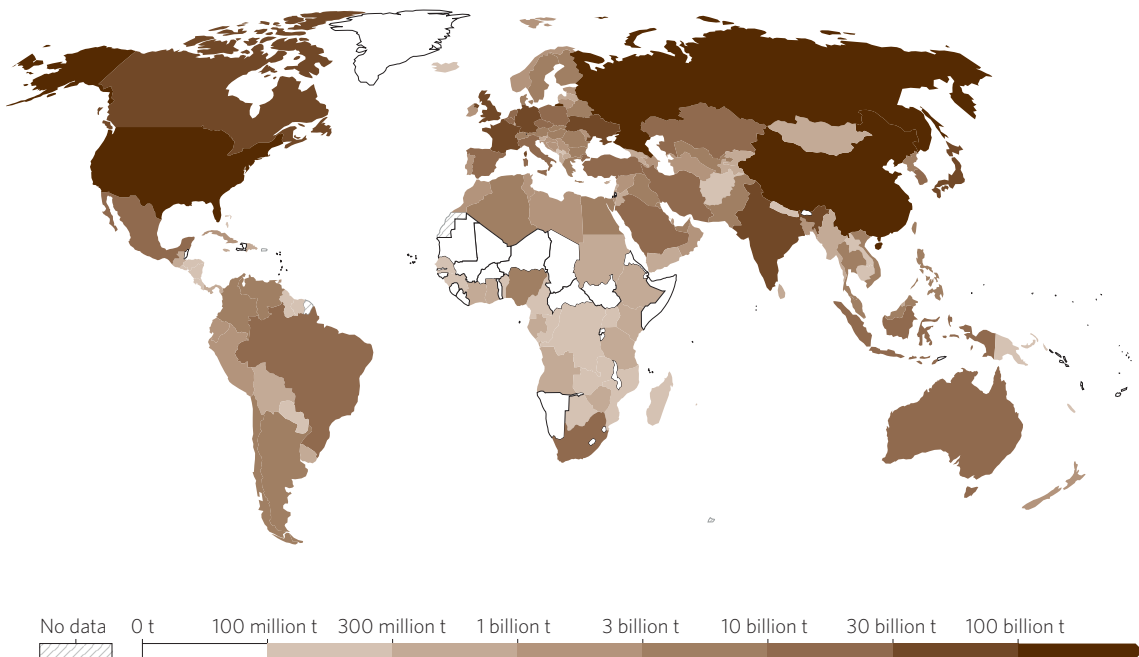
Konkretny cel finansowy pojawił się po raz pierwszy w Porozumieniu Kopenhaskim w 2009 roku. Zobowiązywał on kraje wysoko rozwinięte do osiągnięcia poziomu 100 mld USD przekazywanej pomocy do 2020 roku. Rok później powstał Zielony Fundusz Klimatyczny (ang. *Green Climate Fund*, GCF) – główny mechanizm finansowania.

Do 2020 roku kraje wysoko rozwinięte nie zrealizowały podjętych zobowiązań. Finansowanie na rzecz klimatu w 2020 roku wyniosło 83 mld USD²⁶. Warto zaznaczyć, że nawet ta kwota była podważana przez organizacje pozarządowe. Według organizacji Oxfam prawdziwa wartość finansowania na rzecz klimatu w 2020 roku wyniosła niecałe 25 mld USD. Co więcej, szeroko krytykowana była jakość i alokacja środków. Większość finansowania była przeznaczona

na mitygację, mimo ogromnych potrzeb w obszarze adaptacji, oraz przekazana w formie pożyczek, a nie grantów²⁷. Według danych OECD, 100 mld USD zostało po raz pierwszy osiągnięte w 2022 roku²⁸.

W 2015 roku zobowiązanie „100 mld” zostało podtrzymane w Porozumieniu Paryskim i przedłużone do 2025 roku. Porozumienie zawiera również zobowiązanie na temat wyznaczenia nowego celu po 2025 roku, tzw. *New Collective Quantified Goal* (NCQG)²⁹. Cel miał być bardziej naukowy (uwzględniający naukową ocenę potrzeb i priorytetów) i obejmować wysiłki zarówno krajów wysoko rozwiniętych, jak i rozwijających się. Po burzliwych dyskusjach³⁰, cel międzynarodowego finansowania na rzecz klimatu został przyjęty podczas Szczytu Klimatycznego w Baku w wysokości 300 mld USD do 2035 roku. W kontekście szerszego finansowania ze źródeł publicznych i prywatnych cel ustalono na 1,3 bln USD do roku 2035³¹. Warto zaznaczyć, że 300 mld to znacznie mniej niż postulowało wiele krajów globalnego Południa i organizacji pozarządowych.

Niepokojącym zjawiskiem w finansowaniu na rzecz klimatu jest na pewno udział pożyczek i kredytów eksportowych w ogólnym finansowaniu. Pożyczki stanowiły ponad dwie trzecie finansowania na rzecz klimatu przekazanego w 2022 roku, w tym szczególnie jeśli chodzi o pomoc wielostronną³². Według raportu konfederacji CONCORD AidWatch 2024, około



MAPA 2. Skumulowane emisje CO2 od czasów początku pomiarów

Źródło: Our World In Data, Cumulative CO2 emissions, 2023, <https://ourworldindata.org/grapher/cumulative-co-emissions?tab=map>, [dostęp 29.11.2024]

połowa środków finansowych na rzecz klimatu dostarczanych przez państwa członkowskie i instytucje UE to pożyczki³³. Jest to m.in. związane z narracją *billions to trillions* („miliardy do bilionów”), lansowanej m.in. przez Bank Światowy, również w kontekście pomocy rozwojowej. Skupienie się na mobilizacji prywatnych środków inwestycyjnych jest szeroko krytykowane przez organizacje pozarządowe i niezależnych ekspertów i ekspertki,³⁴ jako nieskuteczne i prowadzące do koncentracji środków w obszarach i regionach atrakcyjnych rynkowo, a nie wymagających szczególnego wsparcia. Co więcej, niektóre kraje globalnego Południa wyrażają zaniepokojenie trendem, który odbierają jako przesuwanie odpowiedzialności za finansowanie na rzecz klimatu z rządów do tego zobowiązanych na sektor prywatny³⁵.

Nacisk na znaczenie sektora prywatnego przyczynia się do kolejnego ważnego problemu w obszarze finansowania na rzecz klimatu – niedofinansowania obszaru adaptacji. Raport Climate Action Network wskazuje, że wiele krajów partnerskich nie otrzymuje wystarczającej oficjalnej pomocy rozwojowej na przystosowanie się do zmiany klimatu, przez co potrzeby zagrożonych grup ludności pozostają niezaspokojone i niedofinansowane³⁶. Tymczasem w raporcie Programu Środowiskowego ONZ *Adaptation Gap* szacuje się, że braki w finansowaniu adaptacji wynoszą około 187-359 mld USD rocznie³⁷. Bardzo prawdopodobne jest, że kwoty te będą znacznie wyższe, biorąc pod uwagę gwałtowny wzrost liczby katastrof naturalnych związanych z klimatem oraz prognozy, dotyczące kosztów radzenia sobie ze zmianami klimatu.

Jeśli chodzi o szersze finansowanie na rzecz klimatu, SCF ocenił przepływy na średnio 803 mld USD rocznie w latach 2019-2020, 12% więcej niż w latach 2017-2018. Większość finansowania trafiła na działania związane z mitygacją. Obszary, które uzyskały najwięcej finansowania to energia odnawialna i zrównoważony transport. Rolnictwo i leśnictwo otrzymały tylko 16,5 mld (w porównaniu do ponad 300 mld dla energii odnawialnej). Tu warto zaznaczyć, że w latach 2019-2020 średnie roczne inwestycje w paliwa kopalne wyniosły więcej niż całe finansowanie na rzecz klimatu, bo 892 mld USD, a subsydia dla paliw kopalnych 450 mld USD – prawie dziesięciokrotnie więcej niż kwota przeznaczona w tych latach na wsparcie adaptacji do zmian klimatu³⁸.

Artykuł 2.1c Porozumienia Paryskiego zobowiązuje kraje do *zapewnienia spójności przepływów finansowych ze ścieżką prowadzącą do niskiego poziomu emisji gazów cieplarnianych i rozwoju odpornego na zmiany klimatu*. Jak widać na przykładzie wymienionych wyżej kwot, wiele pozostaje jeszcze do zrobienia. Obszar zrównoważonych finansów i przekierowywania inwestycji na bardziej zrównoważone cele rozwija się bardzo dynamicznie. Ważnym tematem pozostaje jednak dbanie o rzetelność tych inicjatyw i przeciwdziałanie tzw. *greenwashingowi* w inwestycjach i inicjatywach banków i funduszy, jak również *greenlaundering*, czyli ukrywanie prawdziwych przepływów finansowych do firm działających w paliwach kopalnych³⁹.

W kontekście tak niewystarczających inwestycji, trwa też dyskusja nad nowymi źródłami finansowania na rzecz klimatu. Podczas ostatniego COP powołano międzyrządową inicjatywę *Global Solidarity Levies Task Force*, która ma na celu analizę potencjalnych źródeł finansowania na rzecz klimatu w obszarach takich jak opodatkowanie i powiązane z nim mechanizmy⁴⁰.

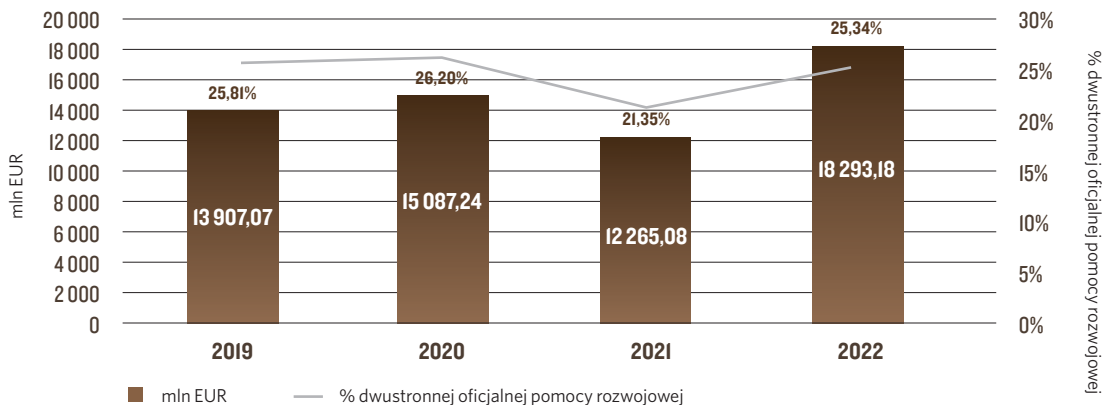
Finansowanie na rzecz klimatu a pomoc rozwojowa

Wiele projektów w ramach finansowania na rzecz klimatu w krajach globalnego Południa spełnia kryteria i jest raportowanych jako pomoc rozwojowa (ODA), choć pewne zasady raportowania oraz różnice w podejściu m.in. do pożyczek utrudniają jasne porównanie⁴¹. Zgodnie z zapisami w UNFCCC oraz porozumieniem z Kopenhagi, zobowiązania dotyczące finansowania na rzecz klimatu miało jednak dotyczyć środków nowych i dodatkowych, żeby nie konkurować z innymi ważnymi celami rozwojowymi takimi jak walka z ubóstwem czy edukacja.

Nie ma wiążącej definicji „dodatkowości” (ang. *additionality*) i można podchodzić do tego zagadnienia na różne sposoby. Organizacja CARE pokazuje dwa z możliwych podejść w swoim raporcie z 2023 roku. Pierwsza z nich to „silna definicja”, która jako „dodatkowe finansowanie” traktuje jedynie środki przeznaczone ponad 0,7% DNB, które jest zobowiązaniem dotyczącym poziomu pomocy rozwojowej. Drugie podejście, „słaba definicja” to środki przekazane ponad poziom ODA z 2009 roku, kiedy zobowiązanie nt. finansowania na rzecz klimatu zostało podjęte⁴². Inni badacze zwracają też uwagę, że można patrzeć na porównanie z rokiem 2009 w kontekście nominalnych wartości lub udziału w DNB⁴³.

Według raportu CARE jedynie 7% (sic!) finansowania na rzecz klimatu dostarczonego w latach 2011-2020 było nowe i dodatkowe według silnej definicji „dodatkowości” i 48% według słabej definicji. Tylko w pięciu krajach: Włoszech, Nowej Zelandii, Szwecji, Szwajcarii i Wielkiej Brytanii, więcej niż 90% finansowania na rzecz klimatu było dodatkowe (i to według słabszej definicji). Według silnej definicji było tak tylko w Norwegii i Szwecji⁴⁴. Według raportu organizacji Center for Global Development, w 2018 roku 45% finansowania na rzecz klimatu odbyło się kosztem pomocy rozwojowej⁴⁵.

Bilateralna ODA dla klimatu to obecnie ponad jedna trzecia dwustronnej pomocy rozwojowej w krajach OECD DAC⁴⁶. W przypadku 27 państw członkowskich Unii Europejskiej w 2022 roku było to 25% całkowitej dwustronnej ODA wszystkich tych krajów łącznie⁴⁷. Biorąc pod uwagę to, jak znaczną częścią pomocy rozwojowej jest finansowanie na rzecz klimatu, szczególnie istotne jest, żeby finansowanie na rzecz klimatu nie konkurowało z innymi celami i było faktycznie nowe i dodatkowe. Ważne też, żeby było dobrej jakości, zgodnie z kryteriami jakości pomocy rozwojowej, szczególnie własności i przejrzystości⁴⁸. W kontekście różnic w definicjach i metodologiach, przejrzystość pozostaje szczególnym wyzwaniem w kontekście finansowania na rzecz klimatu.



WYKRES 1. Całkowita oficjalna pomoc rozwojowa na rzecz przeciwdziałania zmianie klimatu z 27 państw członkowskich UE, 2019-2022

Źródło: CONCORD, 2024, AidWatch 2024, <https://zagranica.org.pl/download/2112/?tmstv=1736422612&v=2113>

Finansowanie na rzecz klimatu w polskiej pomocy rozwojowej

Jako kraj członkowski Unii Europejskiej, OECD (oraz OECD DAC), a także znaczny emiter gazów cieplarnianych, Polska ma ważną rolę do odegrania w obszarze finansowania na rzecz klimatu. Gotowość do przyjęcia tej roli została potwierdzona wypowiedzią prezydenta Dudy podczas otwarcia COP w Katowicach w 2018 roku: *Polska jest dziś gotowa do wzięcia swojej części odpowiedzialności za międzynarodowe bezpieczeństwo (...) także w wymiarze polityki klimatycznej*⁴⁹.

Wieloletni program współpracy rozwojowej na lata 2021–2030 wyznacza SDG 13 – *Działania w dziedzinie klimatu* jako jeden z priorytetów. Działania na rzecz klimatu są również celem przekrojowym⁵⁰. Jednak w obszarze spójności polityk na rzecz rozwoju, gdzie priorytety ustalane są w skali roku w *Planach współpracy rozwojowej*, obszar klimatu wymieniony był w planie na rok 2023, ale już nie w planie na rok 2024⁵¹, ani w projekcie planu na rok 2025⁵². Brak poważnego potraktowania kwestii zmiany klimatu w obszarze spójności polityki na rzecz rozwoju jest szczególnie niepokojący. Polska jest znaczącym emitentem gazów cieplarnianych i jedynym krajem w Unii Europejskiej bez daty odejścia od węgla w produkcji energii elektrycznej⁵³. Polityka energetyczna Polski ma bezpośredni wpływ na kwestię zmiany klimatu, ale nie widać odniesień do niej w dokumentach, dotyczących spójności polityk.

Przegląd partnerski OECD DAC zwraca uwagę na niski poziom finansowania przez Polskę na rzecz klimatu, nieadekwatny do skali globalnych wyzwań w tym obszarze. Autorzy raportu zauważają, że w latach 2019–23 Polska przekazywała jedynie średnio ok. 5% pomocy bilateralnej na projekty, które w większym lub mniejszym stopniu, odpowiadały na wyzwania związane ze zmianami klimatu (czyli oznaczone tzw. markerami klimatycznymi) – znacznie poniżej średniej dla krajów OECD DAC (wynoszącej ok. 30% w ostatnich 10 latach). Przegląd zwraca

również uwagę na potrzebę lepszego wdrażania priorytetu przekrojowego polskiej współpracy rozwojowej „ochrona klimatu”⁵⁴ oraz brak wymogu neutralności klimatycznej projektów pomocowych.

W 2023 roku sto pięć działań w ramach polskiej współpracy rozwojowej wskazało „pomoc dla środowiska” jako główny albo ważny cel (w tym 41 jako główny). Działania obejmowały sumę odpowiednio 39 i 13 mln PLN, spośród ok. 7 mld PLN przeznaczonych na pomoc bilateralną⁵⁵ – co daje zaledwie 0,6% ODA⁵⁶. Wiąże się to ze wzrostem całej pomocy, wynikającym z uwzględnienia znacznych kosztów wsparcia uchodźców z Ukrainy. Wśród projektów znajdują się takie, które bezpośrednio odpowiadają na kwestie mitygacji (np. wyposażanie społeczności w odnawialne źródła energii) oraz adaptację (np. rozbudowa infrastruktury wodnej na terenach dotkniętych przez suszę lub szkolenia dla służb odpowiadających na katastrofy naturalne, wynikające ze zmian klimatu). Projekt o największym budżecie dotyczy wsparcia psychologicznego i zawodowego dla osób z doświadczeniem uchodźczym z Ukrainy, a aspekt środowiskowy nie jest jednoznacznie opisany w działaniach.

Jeśli chodzi o finansowanie na rzecz klimatu przekazywane przez Unię Europejską, to rośnie ono stopniowo i osiągnęło ok. 28,6 mld EUR (ok. 30 mld USD) w roku 2023⁵⁷, co odpowiada około jednej czwartej całego finansowania na rzecz klimatu w tym roku. Jest to zgodne z wyliczeniami prowadzonymi przez organizację na temat tzw. „sprawiedliwego udziału” (ang. *fair share*) finansowania na rzecz klimatu⁵⁸. Większej uwagi wymagają jednak mechanizmy oraz kierunki finansowania na rzecz klimatu przez UE, aby zapewnić jego jakość i skuteczność.

Wnioski i rekomendacje

Finansowanie na rzecz klimatu jest pilnym i kluczowym obszarem współpracy międzynarodowej, w tym współpracy rozwojowej. Jeśli chcemy zatrzymać globalny wzrost temperatur poniżej

krytycznego poziomu 1,5 st. C, potrzebujemy przede wszystkim ograniczyć krajowe emisje gazów cieplarnianych, ale także wspierać w transformacji – oraz adaptacji do zmian klimatu – kraje, które takiego wsparcia potrzebują.

Narracja na temat roli sektora prywatnego w finansowaniu na rzecz klimatu, dobrze znana również z szerszego obszaru pomocy rozwojowej, niesie ze sobą szereg ryzyk, na które musimy być wrażliwi. Odpowiednia alokacja i jakość finansowania na rzecz klimatu są kluczowe do zapewnienia jego skuteczności. Nowy cel finansowania na rzecz klimatu jest okazją, żeby nie tylko zwiększyć poziom przekazywanych środków, ale również poprawić ich jakość.

Polska wymienia klimat jako ważny priorytet tematyczny oraz przekrojowy współpracy rozwojowej. Jednak poziom finansowania na rzecz klimatu w ramach ODA nie odzwierciedla tego podejścia, pozostając na bardzo niskim poziomie. Biorąc pod uwagę duże zmiany w ogólnym poziomie polskiej pomocy rozwojowej po pełnoskalowej inwazji Rosji na Ukrainę, trudno ocenić aspekt „dodatkowości” polskiego finansowania na rzecz klimatu.

Jako rosnący na znaczeniu kraj donorski, jak również kraj członkowski UE, OECD i ONZ, Polska powinna w kontekście współpracy rozwojowej:

- ▶ Zwiększyć bilateralne finansowanie na rzecz klimatu oraz zapewnić, że rzetelnie odpowiada ono na wyzwania związane ze zmianami klimatu. Ważne także, aby wykazywać nowe i dodatkowe finansowanie względem poziomu pomocy rozwojowej i nie realizować go kosztem innych obszarów.
- ▶ Wspierać adekwatne i rzetelne finansowanie na rzecz klimatu z budżetu UE, z naciskiem na alokację i jakość finansowania.

W odniesieniu do spójności polityk na rzecz rozwoju, Polska powinna:

- ▶ Jak najszybciej odejść od spalania paliw kopalnych i podjąć inne działania na rzecz ograniczenia emisji dwutlenku węgla, zgodnie z Porozumieniem Paryskim.
- ▶ Przywrócić „klimat, w tym środowisko i morza” jako priorytet w obszarze spójności polityk na rzecz rozwoju oraz jasno przypisać odpowiedzialność za ten priorytet.

Katarzyna Szeniawska – od lat pracuje w sektorze pozarządowym, zajmując się przede wszystkim rzecznictwem, polityką współpracy rozwojowej i tematami finansowania dla rozwoju.

PRZYPISY

- ¹ Rada Unii Europejskiej, komunikat prasowy, 24.06.2024, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2024/06/24/official-development-assistance-the-eu-and-its-member-states-remain-the-biggest-global-provider/> [dostęp 29.11.2024].
- ² Program strategiczny UE na lata 2024-2029, https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/eu-priorities/european-union-priorities-2024-2029_pl [dostęp 29.11.2024].
- ³ https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/global-gateway_pl [dostęp 29.11.2024].
- ⁴ <https://financing.desa.un.org/ffd4> [dostęp 29.11.2024].
- ⁵ OECD Development Co-operation Peer Reviews: Poland 2023, https://www.oecd-ilibrary.org/development/oecd-development-co-operation-peer-reviews-poland-2023_deae8fba-en [dostęp 29.11.2024].
- ⁶ P. Kugiel, „20 lat współczesnej polskiej polityki współpracy rozwojowej”, Biuletyn PISM nr 183 (2804), 12.12.2023, <https://www.pism.pl/publikacje/20-lat-wspolczesnej-polskiej-polityki-wspolpracy-rozwojowej> [dostęp 29.11.2024].
- ⁷ Dane na podstawie „Sprawozdania organów administracji publicznej z realizacji zadań z zakresu współpracy rozwojowej w 2023 roku”, dokument przedstawiony na posiedzeniu Rady Programowej Współpracy Rozwojowej w dn. 2.10.2024
- ⁸ Program wieloletni 2021-2030, op. cit., s. 45, <https://www.gov.pl/attachment/1ed2e9a2-de35-4d30-b4ad-71ca917facc7> [dostęp 29.11.2024].
- ⁹ Plan współpracy rozwojowej w 2023 roku, MSZ, Warszawa, 2023, s. 20, <https://www.gov.pl/attachment/718132ff-355c-4419-8e0d-ba40874d08b7> [dostęp 29.11.2024].
- ¹⁰ M. Terlik, M. Waluś, Rekomendacje sobie, minister sobie. Tak minister Jabłoński dzieli pieniądze na pomoc w MSZ, 14.09.2023, onet.pl, https://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/wbrev-rekomendacjom-tak-minister-jablonski-dzieli-pieniadze-na-pomoc-z-msz/nex3cs8?fbclid=IwY2xjawE87xdleHRuA2FbQlXMQABHZK86UKCVNC15iaFR-bogwKe108-AdUU6hqDK7aGHkDiVoyCBvoyYFK3g_aem_8FvkgyqPiVVqM1relrxHcA, [dostęp 29.11.2024] oraz K. Wiewiak, Jak minister docenia stowarzyszenie z Lublina. Ocena merytoryczna – zero punktów. Dotacja – 522 tys. zł, 28.09.2023, Jawny Lublin, https://jawnylublin.pl/jak-minister-docenia-stowarzyszenie-z-lublina-ocena-merytoryczna-zero-punktow-dofinansowanie-522-tys-zl/?fbclid=IwY2xjawE87tyleHRuA2FbQlXMQABHSpIV4PAb96jQz2czcrM7IKrWtSKLAhkOhJ9NkcdABtCy4UhI85cBlzvCQ_aem_o-a0Uideus8Enh-gX9rcyQ, [dostęp 29.11.2024], a także M. Waluś, Wątpliwości wokół dotacji MSZ. Zyskała spółka zależna od PiS, 25.11.2023, onet.pl, https://www.onet.pl/informacje/onetkrakow/watpliwosci-wokol-dotacji-msz-zyskala-spolka-zalezna-od-pis/ghceep-v79cfc278?fbclid=IwY2xjawE87olleHRuA2FbQlXMQABHaTraLTjTYMJZMDLn2JUUrwtJGOHv8HwAPNQo3vJDNWiqOzd9najXJ4Q_aem_9t8E9ASydb2Thc8hz6Y8CQ, [dostęp 29.11.2024]
- ¹¹ <https://www.gov.pl/web/polskapomoc/komunikat-o-niekontynuowaniu-w-2024-r-finansowania-pieciu-projektow-rozwojowych-i-humanitarnych-wskazanych-do-finansowania-w-konkursach-polska-pomoc-rozwojowa-2023-i-pomoc-humanitarna-2023> [dostęp 29.11.2024]
- ¹² M. Rup, M. Szczepański, R. Rzeplińska, M. Szyszko, M. Piedziuk, Współpraca rozwojowa i pomoc humanitarna w debacie parlamentarnej 2019-2023, Grupa Zagranica, Warszawa 2023, https://zagranica.org.pl/wp-content/uploads/2024/03/GZ_raportsejmowy_2023_final.pdf [dostęp 29.11.2024].
- ¹³ K. Zalas-Kamińska, Polska Pomoc. (Trudny) proces instytucjonalizacji a polityka i społeczeństwo, Księgarnia Akademicka, Kraków 2024, s. 194-198 [dostęp 29.11.2024].
- ¹⁴ Statut Fundacji Solidarności Międzynarodowej, par. 8, 9, <https://solidarityfund.pl/wp-content/uploads/2024/11/Zal.-6-Statut-Fundacji-zaakceptowany-przez-MSZ-i-MF.pdf> [dostęp 29.11.2024] oraz K. Stanowski, Międzynarodowa solidarność dla rozwoju, [w:] Polska współpraca rozwojowa. Nowe wymiary. Perspektywy dla organizacji pozarządowych, samorządów i firm, THINKTHANK, Warszawa 2013, s. 27, https://issuu.com/msz.gov.pl/docs/polska_wspolpraca_rozwojowa_nowe_wymiary [dostęp 29.11.2024].
- ¹⁵ Statut Fundacji Solidarności Międzynarodowej, par. 14, 17, <https://solidarityfund.pl/wp-content/uploads/2024/11/Zal.-6-Statut-Fundacji-zaakceptowany-przez-MSZ-i-MF.pdf> [dostęp 29.11.2024].
- ¹⁶ K. Boczek, R. Pawłowski, TVP wycofała finansowanie dla stacji Bielsat TV. Co dalej z mediami białoruskimi w Polsce?, Oko.press, 21 III 2024, [on-line:] <https://oko.press/bielsat-tvp-wycofala-finansowanie-dla-stacji> - 30 III 2024, [dostęp 29.11.2024].
- ¹⁷ W 2024 prace rozpoczęła kolejna kadencja RPWR – znaleźli się w niej posłowie Michał Kobosko (Polska 2050-Trzecia Droga), Marek Krzakała (KO), Arkadiusz Mularczyk (PiS), senator Gabriela Morawska-Stanecka (KO). Zmiany zaszyły również w składzie Rady FSM, co stwarza możliwości zmiany podejścia do tematyki współpracy rozwojowej.
- ¹⁸ AidWatch 2024, CONCORD <https://zagranica.org.pl/download/2112/?tmstv=1736422612&v=2113> [dostęp 29.11.2024].
- ¹⁹ https://www.eurodad.org/oda_analysis_2023?utm_campaign=oda_report_2024_dissemination&utm_medium=email&utm_source=eurodad [dostęp 29.11.2024].
- ²⁰ <https://international-partnerships.ec.europa.eu/news-and-events/news/global-gateway-first-inequality-marker-results-released-showcase-contribution-eu-international-2024-07-03> [dostęp 29.11.2024].
- ²¹ UNFCCC, 2014, 2014 Biennial Assessment and overview of climate finance, https://unfccc.int/files/cooperation_and_support/financial_mechanism/standing_committee/application/pdf/2014_biennial_assessment_and_overview_of_climate_finance_flows_report_web.pdf [dostęp 15.11.2024].
- ²² UNFCCC, Fund for responding to Loss and Damage, <https://unfccc.int/loss-and-damage-fund-joint-interim-secretariat> [dostęp 29.11.2024]
- ²³ ONZ, 2015, Porozumienie Paryskie, Artykuł 2, <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement>, [dostęp 29.11.2024]
- ²⁴ UNFCCC, 2021, First report on the determination of the needs of developing country Parties related to implementing the Convention and the Paris Agreement, <https://unfccc.int/topics/climate-finance/workstreams/determination-of-the-needs-of-developing-country-parties/first-report-on-the-determination-of-the-needs-of-developing-country-parties-related-to-implementing>, [dostęp 29.11.2024].
- ²⁵ Independent High-Level Expert Group on Climate Finance, 2022, Finance for climate action: scaling up investment for climate and development, <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/publication/finance-for-climate-action-scaling-up-investment-for-climate-and-development/>, [dostęp 29.11.2024].

- ²⁶ UNFCCC, 2022, Report on progress towards achieving the goal of mobilizing jointly USD 100 billion per year to address the needs of developing countries in the context of meaningful mitigation actions and transparency on implementation, <https://unfccc.int/process-and-meetings/bodies/constituted-bodies/standing-committee-on-finance-scf/progress-report> [dostęp 29.11.2024].
- ²⁷ Oxfam, 2023, Climate Finance Shadow Report 2023, <https://policy-practice.oxfam.org/resources/climate-finance-shadow-report-2023-621500/>, [dostęp 29.11.2024].
- ²⁸ OECD, Climate Finance and the USD 100 billion goal, <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/climate-finance-and-the-usd-100-billion-goal.html>, [dostęp 29.11.2024].
- ²⁹ UNFCCC, From Billions to Trillions: Setting a New Goal on Climate Finance, <https://unfccc.int/news/from-billions-to-trillions-setting-a-new-goal-on-climate-finance> [dostęp 29.11.2024]
- ³⁰ Climate Home News, Fractious COP29 lands \$300bn climate finance goal, dashing hopes of the poorest, 23.11.2024, <https://www.climatechangenews.com/2024/11/23/fractious-cop29-lands-300bn-climate-finance-goal-dashing-hopes-of-the-poorest>, [dostęp 29.11.2024].
- ³¹ UNFCCC, COP29 UN Climate Conference Agrees to Triple Finance to Developing Countries, Protecting Lives and Livelihoods, <https://unfccc.int/news/cop29-un-climate-conference-agrees-to-triple-finance-to-developing-countries-protecting-lives-and> 24.11.2024, [dostęp 29.11.2024].
- ³² OECD, 2024, Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2013-2022, pdf, https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/05/climate-finance-provided-and-mobilised-by-developed-countries-in-2013-2022_8031029a/19150727-en.pdf, [dostęp 29.11.2024].
- ³³ CONCORD, 2024, AidWatch 2024, <https://zagranica.org.pl/download/2112/?tmstv=1736508383&v=2113>
- ³⁴ Ghosh, J., The “Billions to Trillions” Charade, opublikowane na Project Syndicate 24.05.2024, <https://www.project-syndicate.org/commentary/private-sector-investment-will-not-close-climate-financing-gap-by-jayati-ghosh-2024-05>, [dostęp 29.11.2024].
- ³⁵ TWN Info Service on Climate Change (Oct22/01), Ministers from the LMDC outline their expectations for COP 27, <https://twn.my/title2/climate/info.service/2022/cc221001.htm>, [dostęp 29.11.2024].
- ³⁶ Climate Action Network, 2024, Assessing International Climate Finance by the EU and Member States: Key Insights for Shaping the New Climate Finance Goal, <https://caneurope.org/report-assessing-international-climate-finance-by-the-eu-and-member-states-key-insights-for-shaping-the-new-climate-finance-goal/>, [dostęp 29.11.2024].
- ³⁷ UNEP, 2024, Adaptation Gap Report 2024, <https://www.unep.org/resources/adaptation-gap-report-2024>, [dostęp 29.11.2024].
- ³⁸ UNFCCC, 2022, 5th Biennial Assessment and Overview of Climate Finance Flows, <https://unfccc.int/documents/619173> [dostęp 29.11.2024].
- ³⁹ Tax Justice Network, How “greenlaundering” conceals the full scale of fossil fuel financing, 11.09.2024, <https://taxjustice.net/2024/09/11/how-greenlaundering-conceals-the-full-scale-of-fossil-fuel-financing/>, [dostęp 29.11.2024].
- ⁴⁰ Global Solidarity Levies Task Force, <https://globalsolidaritylevies.org>, [dostęp 29.11.2024].
- ⁴¹ Kraje donorskie nie raportują, jaki ich multilateralnej pomocy rozwojowej jest finansowaniem klimatu, a organizacje międzynarodowe nie raportują, jaka część ich finansowania klimatu jest ODA. Źródło: Kenny C., 2023, CGD, 2023, How Much Climate ODA Is New and Additional?, <https://www.cgdev.org/blog/how-much-climate-oda-new-and-additional>, [dostęp 29.11.2024]. Znaczna część pożyczek udzielanych w ramach finansowania klimatu w latach 2016-2018 nie osiągała poziomu preferencyjności kwalifikującego je do ODA. Źródło: OECD, 2020, Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2013-18, https://www.oecd.org/en/publications/2020/11/climate-finance-provided-and-mobilised-by-developed-countries-in-2013-18_5523fb48.html, [dostęp 29.11.2024].
- ⁴² CARE, 2023, Seeing Double: Decoding the additionality of climate finance, <https://careclimatechange.org/seeing-double-decoding-the-additionality-of-climate-finance/>, [dostęp 29.11.2024].
- ⁴³ Kenny C., 2023, CGD, 2023, How Much Climate ODA Is New and Additional?, <https://www.cgdev.org/blog/how-much-climate-oda-new-and-additional>, [dostęp 29.11.2024].
- ⁴⁴ Ibidem.
- ⁴⁵ CGD, 2021, Is Climate Finance Towards \$100 Billion “New and Additional”? (pdf), <https://www.cgdev.org/sites/default/files/PP205-Mitchell-Ritchie-Tahmasebi-Climate-Finance.pdf>, [dostęp 29.11.2024].
- ⁴⁶ OECD, Development finance for climate and environment, <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/development-finance-for-climate-and-the-environment.html>, [dostęp 29.11.2024].
- ⁴⁷ AidWatch 2024, CONCORD, pdf, <https://zagranica.org.pl/download/2112/?tmstv=1736422612&v=2113> [dostęp 29.11.2024].
- ⁴⁸ Komisja Europejska, Development effectiveness, https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/european-development-policy/development-effectiveness_en, [dostęp 29.11.2024].
- ⁴⁹ <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wystapienia/wystapienie-prezydenta-rp-podczas-uroczystego-otwarcia-szczytu-klimatycznego-oraz-szczytu-liderow-cop24,3794>, [dostęp 29.11.2024]
- ⁵⁰ MSZ, Wieloletni program współpracy rozwojowej, 2021-2030, Solidarność dla rozwoju, Załącznik do Uchwały nr 11/2021 Rady Ministrów z dnia 19 stycznia 2021 r.
- ⁵¹ MSZ, 2024, Plan współpracy rozwojowej w 2024 roku oraz MSZ, 2023, Plan współpracy rozwojowej w 2023 roku.
- ⁵² MSZ, Konsultacje społeczne projektu Planu współpracy rozwojowej w 2025 roku, 25.10.2024, <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/konsultacje-spoeczne-projektu-planu-wspolpracy-rozwojowej-w-2025-roku> [dostęp 29.11.2024].
- ⁵³ Beyond Fossil Fuels, Europe’s Coal Exit, <https://beyondfossilfuels.org/europes-coal-exit/> [dostęp 29.11.2024].
- ⁵⁴ Pełny opis priorytetu przekrojowego “ochrona klimatu” umieszczony na str. 15 Planu rocznego współpracy rozwojowej na rok 2025”, <https://www.gov.pl/attachment/e9ea1c47-7519-47f2-8769-5e6b061440f1>: [dostęp 29.11.2024].
- ⁵⁵ Ekwiwalent ODA.
- ⁵⁶ Dla 179 działań brakuje informacji dla tego kodu, przy czym wiele z tych działań dotyczy stypendiów lub kursów, sugerując brak priorytetu środowiskowego.
- ⁵⁷ Rada Unii Europejskiej, Wkład Europy w finansowanie działań klimatycznych (w mld EUR), <https://www.consilium.europa.eu/pl/infographics/climate-finance/> [dostęp 29.11.2024]
- ⁵⁸ CDG, 2024, Climate Finance: Fair Shares Revisited

