



Program: Klimat i Energia

Analizy i opinie

w cyklu:

„Zmiany klimatu: wyzwania dla gospodarki”

Nr 3(listopad)/2009

„Architektura finansowa nowego porozumienia klimatycznego – przegląd proponowanych rozwiązań”

Jan Bazyl



Postępujące zmiany klimatyczne mają wpływ na politykę, gospodarkę i na codzienne życie Polaków. Stanowią one globalne wyzwanie nie tylko dla polityków, ale dla całych społeczności, jak również dla każdego z nas.

Mając na uwadze złożoność problemów związanych ze zmianami klimatu, dostrzegamy pilną potrzebę debaty publicznej angażującej szerokie spektrum partnerów, w tym przedstawicieli świata polityki, nauki, środowisk biznesowych, administracji publicznej oraz organizacji pozarządowych.

Wierzymy, że szanse i zagrożenia związane ze zmianami klimatu powinny być odzwierciedlone w priorytetowych założeniach polskiej polityki wewnętrznej i zewnętrznej oraz na forum Unii Europejskiej i ONZ.

Widzimy potrzebę działań, szczególnie ze strony instytucji szeroko rozumianego społeczeństwa obywatelskiego, zmierzających do podniesienia świadomości społecznej w zakresie zmian klimatycznych oraz wynikających z nich konsekwencji dla Polski.



Architektura finansowa nowego porozumienia klimatycznego – przegląd proponowanych rozwiązań

Elementem kluczowym dla sukcesu negocjacji nowego porozumienia klimatycznego będzie stworzenie efektywnego systemu finansowania „mitygacji” (redukcji emisji gazów cieplarnianych) i adaptacji do zmian klimatu ze szczególnym uwzględnieniem współfinansowania pomocy dla krajów biednych i rozwijających się.

Niniejszy tekst spróbuje krótko odpowiedzieć na następujące pytania:

- Jaki wygląda obecny system finansowy a jakie są globalne potrzeby w zakresie przeciwdziałania zmianom klimatycznym?
- Jakie są propozycje nowego mechanizmu finansowania?
- Jak na tym tle wygląda nowa propozycja Unii Europejskiej?

Obecny system finansowania

Obecny system finansowania opiera się na trzech elementach: funduszach w ramach Konwencji Klimatycznej ONZ (*UNFCCC*), funduszach w gestii międzynarodowych instytucji finansowych (głównie Banku Światowego) oraz funduszach bilateralnych.

Deklarowane wpłaty w ramach funduszy pod egidą ONZ wynoszą obecnie około 1,6 mld USD wraz z szacunkami dla nowego Funduszu Adaptacyjnego ponad dwa razy więcej.¹ Relatywnie większe środki są w dyspozycji Banku Światowego. Na specjalne konta Banku ma trafić 6,1 mld USD wpłat z kilkunastu krajów rozwiniętych do rozdysponowania w formie niskooprocentowanych pożyczek. Ponadto część krajów bogatych stworzyła własne fundusze z celem gromadzenia i alokowania środków na współfinansowanie pomocy. Takie inicjatywy powstały w Japonii, Niemczech, Norwegii, Wielkiej Brytanii, Hiszpanii, Australii oraz UE. Deklaracje sięgają kwot w wysokości nawet 10 mld USD.²

Globalne potrzeby finansowe

Jednak obecny system finansowania działań mających na celu przeciwdziałanie negatywnym skutkom zmian klimatycznych jest daleko

¹ Finansowanego ze środków z 2% podatku od transakcji pozwoleniami na emisję w ramach projektów CDM - Clean Development Mechanism

² Trzeba zaznaczyć, że zarówno w przypadku funduszy bilateralnych, Banku Światowego jak i Funduszu Adaptacyjnego istnieje duży rozdźwięk pomiędzy kwotami deklarowanymi a funduszami już alokowanymi na konkretne działania – warto spojrzeć na wyliczenia Oxfam/Heinrich Boell, cyt. za [stroną internetową](#) dziennika *Guardian*



niewystarczający. Mimo, że szacunki dotyczące globalnych kosztów wahają się znacznie - od 200 mld USD do nawet 2 bln USD rocznie na „mitygację” i od kilku do prawie 100 mld USD rocznie na adaptację do zmian klimatu w zależności od określonego celu oraz zakresu czasowego³, to porównując te sumy z dotychczas dostępnymi środkami różnica jest aż nadto widoczna. Poniżej zaprezentowane jest krótkie zestawienie w podziale na koszty związane z redukcją emisji i koszty adaptacyjne.

Koszty „mitygacji”

Źródło danych	Cel (stabilizacja emisji gazów cieplarnianych na określonym poziomie)	Szacowane koszty (rocznie w mld USD)
Raport Sterna	500 ppm*	~ 1300
IPCC	445 ppm do roku 2030	~ 2000
Raport UNFCCC	~ 385 ppm do roku 2030	~ 200
McKinsey	450 ppm do roku 2020	778-1189

Koszty adaptacji

Źródło danych	Szacowane koszty (rocznie w mld USD)
Bank Światowy	9-41
Oxfam	50
UNDP	86
UNFCCC	28-67

* ppm – *parts per milion* – określa poziom stężenia CO₂ w powietrzu

Źródła danych: cyt. za Pendleton, Retallack (2009)⁴ oraz Stamp (2009)⁵

Architektura finansowa nowego porozumienia klimatycznego

Oszacowanie samych wielkości globalnych potrzeb finansowych w żaden sposób nie wyczerpuje tematu. Mechanizm finansowy przyszłego porozumienia klimatycznego musi określać: kto ma płacić i w jaki sposób oraz jak fundusze będą zarządzane.

Główna oś sporu pomiędzy krajami bogatymi a biednymi i rozwijającymi się dotyczy przede wszystkim odpowiedzi na pytanie, ile kraje bogate powinny przekazywać pieniądze krajom biednym. Związana jest z tym

³ Znaczące różnice w podawanych kwotach z jednej strony wynikają z różnych punktów odniesienia (wartości docelowych stabilizacji emisji), a z drugiej strony z bardzo dużej niepewności co do dynamiki zmian wielu czynników mających wpływ na szacunki kosztów – ekonomicznych, instytucjonalnych i społecznych.

⁴ Pendleton, Retallack, *Fairness in Global Climate Change Finance*, IPPR, marzec 2009 ([PDF link](#))

⁵ Stamp, *Financing climate change mitigation and adaptation in developing countries. A report for Stamp Out Poverty*. Oxfam, NEF, maj 2009 ([PDF link](#))



kwestia wyboru pochodzenia środków – czy głównym źródłem finansowania ma być sektor publiczny czy prywatny. Poniżej zaprezentowane są krótko propozycje wokół których, jak się wydaje, toczy się obecnie najpoważniejsza dyskusja.

Najważniejsze propozycje nowego modelu finansowania

Kto proponuje?	Opis mechanizmu	Szacowane kwoty (rocznie w mld USD)
G-77 + Chiny ⁶	Fundusz z wpłat sektora publicznego krajów bogatych (na poziomie 0,5–1% PNB tych krajów), finansowanie ma być „nowe i dodatkowe” w stosunku do oficjalnej pomocy rozwojowej udzielanej do tej pory	200-400
Norwegia	Fundusz ze środków z handlu emisjami, obejmuje ustalenie ilościowego limitu pozwoleń na emisję dla krajów rozwiniętych na lata 2013-2020, z których 2% będzie sprzedawanych tym krajom na aukcjach w celu zebrania funduszy	15-25
Meksyk	Globalny fundusz finansowany przez wszystkie kraje gdzie wysokość wpłat zależałaby od historycznej odpowiedzialności za emisje, zamożności kraju oraz wielkości emisji per capita	10
Szwajcaria	Globalny podatek węglowy w krajach gdzie emisje per capita są powyżej określonego poziomu	~18
Kraje Najmniej Rozwinięte	Podatek od międzynarodowego transportu lotniczego oraz paliw transporcie morskim i lotniczym	8-25

Źródło danych: Pendleton, Retallack (2009)⁷, raport UNDP EEGP⁸ oraz Porter, Bird et al. (2008)⁹

⁶ Grupa G-77+Chiny jest najliczniejszą grupą negocjacyjną w ramach Konwencji Klimatycznej ONZ, należy do niej ponad 130 krajów rozwijających się

⁷ Pendleton, Retallack, *Fairness in Global Climate Change Finance*, IPPR, marzec 2009 ([PDF link](#))

⁸ *Negotiations on additional investment and financial flows to address climate change in developing countries*, EEGP - UNDP, lipiec 2008, ([PDF link](#))



Inne propozycje obejmują min.: zwiększenie obowiązkowego poziomu Oficjalnej Pomocy Rozwojowej, wykorzystanie dochodów z aukcji pozwoleń na emisje w krajowych systemach handlu emisjami (np. w Stanach Zjednoczonych i Unii Europejskiej), opodatkowanie globalnych dochodów z handlu węglem i ropą, transakcji walutowych (tzw. podatku Tobina) czy też dochodów transferowanych do „rajów podatkowych”.

Propozycja Unii Europejskiej

Na szczycie państw Unii Europejskiej pod koniec października br. podjęto decyzję w sprawie unijnego stanowiska dotyczącego finansowania walki ze zmianami klimatu. Komisja Europejska szacuje, że na zmniejszenie emisji i przystosowanie do zmian klimatu w krajach rozwijających się do 2020 r. będzie potrzebne 150 mld USD rocznie (co oscyluje wokół dolnej granicy prezentowanych wcześniej szacunków), z czego około 1/3 ma zapewnić sektor prywatny (międzynarodowy rynek handlu emisjami CO₂) a pozostałą część międzynarodowe fundusze publiczne (także z bardziej zaawansowanych gospodarczo krajów rozwijających się).¹⁰

Porównując z opisywanymi wyżej pomysłami na nowy mechanizm finansowy warto zauważyć, że propozycja UE nie precyzuje konkretnych źródeł pozyskiwania środków. Dostrzega wagę zarówno sektora prywatnego – dochody z rynku handlu emisjami (w tym upodabnia się do propozycji norweskiej) jak i sektora publicznego.

Warto zauważyć, że w kontekście protestów biedniejszych krajów UE (w tym Polski) co do wewnętrznego podziału zobowiązań (*burden sharing*) na rzecz krajów rozwijających się interesująca wydaje się propozycja Meksyku, która uwzględnia uzależnienie wysokości wkładu na rzecz walki ze zmianami klimatu nie tylko od wielkości emisji ale także bieżącej sytuacji ekonomicznej.

Ostatnie informacje dotyczące przewidywanego przebiegu negocjacji w Kopenhadze są mało optymistyczne. Szanse podpisania ostatecznego porozumienia w grudniu tego roku nie są duże. Wydaje się jednak, że propozycja UE, mimo, że niezbyt konkretna, pokazuje w pewnym sensie jak może wyglądać przyszłe porozumienie w części dotyczącej architektury finansowej. „Hybrydowy” system finansowania – łączący napływ funduszy z rynku (a konkretnie z systemu *cap-and-trade* i aukcji pozwoleń), czego

⁹ Porter, Bird, Kaur, Peskett, *New Finance for Climate Change and the Environment*, WWF, Heinrich Boell Stiftung, lipiec 2008, ([PDF link](#))

¹⁰ http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/future_action/citizen_summary2_pl.pdf



zwolennikiem są głównie kraje bogate, z nowym, autonomicznym i nadzorowanym przez międzynarodową społeczność funduszem (co współgra z na przykład do pewnego stopnia z propozycjami grupy G-77 i Chin), może stanowić dobry kompromis w czekającej nas debacie.

JAN BAZYL

Absolwent ekonomii UW oraz University College London. Koordynator projektu/dyrektor Federacji MAZOWIA w latach 2004-2007. Analityk w Zespole Ekspertów Ambasadora ds. Klimatu na COP14. Współpracował min. z WWF Polska, UNDP oraz Ecologic Institute. Obecnie menedżer zrównoważonego rozwoju w Ambasadzie Brytyjskiej w Polsce

Dzisiejszy świat stoi przed wieloma długookresowymi problemami. Należą do nich m.in.: ograniczony zasób surowców naturalnych, problemy energetyczne i ekologiczne. Zmiany klimatu są faktem i mają wpływ na wiele dziedzin życia. Nie ulega wątpliwości, że łagodzenie zmian klimatu poprzez konieczność redukcji emisji dwutlenku węgla prowadzi do nowej transformacji ekonomicznej i politycznej w skali światowej. Proces ten wymaga nieustannego poszukiwania nowych sposobów myślenia, komunikowania, jak również angażowania opinii publicznej.

Jednym z celów programu "Klimat i Energia" realizowanego w CSM jest pobudzenie debaty publicznej na temat szans, wyzwań i zagrożeń wynikających ze zmian klimatu.

Dwie serie analiz i opinii pt: "Zmiany klimatu – wyzwania dla gospodarki" oraz „Zmiany klimatu – wyzwania dla polityki” stanowią otwartą platformę wymiany poglądów, która przyczyni się do dyskusji nad procesem rozwoju gospodarki niskowęglowej. Znajdą tutaj Państwo tematyczne opracowania członków zespołu „Klimat i Energia”, komentarze jak również niezależne teksty ekspertów.



Ewa Stepan
Koordynator Programu