

Współpraca międzynarodowa

Ocena przystosowania do zmiany klimatu

Aplikacja Climate Scanner

Climate Scanner¹ to opracowana we współpracy międzynarodowej najwyższych organów kontroli (NOK) aplikacja do przeglądów zarządzania, polityk publicznych i finansowania działań zapobiegawczych oraz adaptacji do zmiany klimatu. Nazwano je szybkimi, ponieważ dotyczą istnienia mechanizmów, systemów i polityk oraz stopnia ich zgodności z zobowiązaniami wynikającymi z umów międzynarodowych, ale nie obejmują ocen skuteczności. To jedna z wielu form zaangażowania kontrolerów w przeciwdziałanie zmianie klimatu, która należy do największych wyzwań współczesnego świata. W przedsięwzięciu uczestniczą najwyższe organy kontroli 141 państw i jest to największy projekt współpracy tych podmiotów.

¹ Dalej także, CS, aplikacja CS, aplikacja, narzędzie, platforma współpracy.

IWONA ZUBRZYCKA-WASIL

Wprowadzenie

„Zmiana klimatu to problem, który musimy rozwiązać teraz, aby uodpornić się na przyszłość. W minionym dziesięcioleciu zarejestrowano najwyższe temperatury na świecie w historii, a rekord najgorętszego roku był bity co roku przez kolejne osiem lat. Nasze życie, nasza planeta i dobrostan są narażone na skutki zmiany klimatu, dlatego musimy uniknąć warunków niemożliwych do przystosowania się i przystosować się do warunków, których nie możemy uniknąć”² – już przed czterema laty apelowała Komisja Europejska (KE).

Odpowiedzią najwyższych organów kontroli jest aplikacja Climate Scanner, przyjęto bowiem założenie, że ujednolicone podejście i wspólnie podejmowane przedsięwzięcia mają większą siłę oddziaływania na rządy w obszarze ich odpowiedzialności za przeciwdziałanie zmianom klimatu. Narzędzie będzie służyć nie tylko poszczególnym NOK, ale również samej Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (International Organisation of Supreme Audit Institutions – INTOSAI), dla której wygenerowane z aplikacji dane będą podstawą do formułowania propozycji globalnych przedsięwzięć w tej sferze. Skala i ranga projektu mają pomóc w upowszechnieniu wiedzy o kryzysie klimatycznym, zapewnić większy zasięg informacji o wynikach

przeglądu polityk i programów w tym obszarze, a także wywrzeć większy wpływ na decydentów.

Wyniki posłużą do oceny rzetelności podejścia administracji do zmiany klimatu, jego mocnych i słabych stron oraz określania nowych wyzwań stojących przed rządem. Na poziomie krajowym wyniki przeglądu mają wskazać obszary, w których konieczne jest zintensyfikowanie działań lub wprowadzenie zmian priorytetów, a także określić obszary do kolejnych kontroli.

Wspólna inicjatywa członków INTOSAI

Najwyższa Izba Kontroli wraz z najwyższymi organami kontroli 195 państw należącymi do INTOSAI tworzy globalną społeczność audytorów zewnętrznych sektora publicznego. INTOSAI składa się z siedmiu organizacji skupiających najwyższe organy kontroli w regionach: AFROSAI, ARABOSAI, ASOSAI, CAROSAI, EUROSAI, OLACEFS i PASAI oraz wyspecjalizowanych grup roboczych, w tym m.in. Grupy INTOSAI ds. kontroli środowiska (INTOSAI Working Group on Environmental Auditing – WGEA). Celem INTOSAI jest wymiana wiedzy i doświadczeń, opracowanie metodyki i międzynarodowych standardów kontroli publicznej, wyznaczanie kierunków rozwoju i reprezentacja kontrolerów sektora publicznego w społeczności międzynarodowej.

² COM (2021) 82 final Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-społecznego i Komitetu Regionów z 24.2.2021: *Budując Europę odporną na zmianę klimatu, – nowa Strategia w zakresie przystosowania do zmiany klimatu*, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:52021DC0082>> (dostęp 26.2.2025).

Organem decyzyjnym INTOSAI jest odbywający się co 3 lata Kongres wszystkich członków pełnoprawnych, stowarzyszonych i afiliowanych organizacji, tj.: INCOSAI. Podczas XXIV Kongresu w Rio de Janeiro w listopadzie 2022 r. powołano grupę ekspertów do opracowania projektu Climate Scanner, a Kongres przyjął deklarację, w której uznano rolę NOK za kluczową w kontroli przedsięwzięć rządów, podejmowanych w celu przygotowania i reagowania na sytuacje kryzysowe, takie jak klęski żywiołowe spowodowane zmianą klimatu, katastrofy wywołane przez człowieka, kryzysy finansowe oraz pandemie.

Najwyższe organy kontroli, planując działalność kontrolną, uwzględniają bieżące wyzwania społeczne i ekonomiczne. Komisja INTOSAI ds. wyzwań (ang. INTOSAI Supervisory Committee on Emerging Issues) w pierwszym raporcie na temat trendów i wyzwań kontroli państwowej, opublikowanym w listopadzie 2024 r., wskazała zmianę klimatu i kryzys przekraczania „granic planetarnych” jako jedno z siedmiu wyzwań dla NOK, obok: erozji zaufania do instytucji publicznych, wyzwań gospodarczych i zadłużenia, transformacji cyfrowej, luki demograficznej, globalnych migracji i powiększających się nierówności.

Climate Scanner jest jednym z wielu projektów realizowanych we współpracy międzynarodowej przez najwyższe organy kontroli w obszarach monitorowania stanu ochrony środowiska i przeciwdziałania zmianom klimatu. Narzędzie zostało

opracowane i wdrożone w ramach planu pracy Grupy roboczej INTOSAI ds. kontroli środowiska na lata 2023–2025. CS w pewnej mierze stanowi odpowiedź na część wyzwań i potrzeb zidentyfikowanych w pozostałych projektach INTOSAI WGEA, którymi są: wspólne kontrole NOK z różnych regionów świata, dotyczące adaptacji do zmiany klimatu; działalność Podgrupy roboczej ds. zmiany klimatu; koncentracja na węzłowym obszarze klimat i bioróżnorodność; rachunkowość środowiskowa; zielone narzędzia podatkowe oraz opracowanie standardów raportowania o wdrażaniu zrównoważonego rozwoju.

Metodyka prowadzenia przeglądu

Aplikacja CS jest narzędziem do szybkiego przeglądu i analizy danych w obszarze przeciwdziałania i przystosowania do zmian klimatu, według kryterium stanu zaawansowania. Do opracowania modelu zastosowano podejście systemowe z uwzględnieniem wielu zmiennych, ich powiązań i sprzężeń zwrotnych.

Założenia metodyczne przeglądu i wytyczne projektu zostały opracowane w 2023 r. przez grupę 70 ekspertów reprezentujących 18 NOK³ i Grupę roboczą INTOSAI ds. kontroli środowiska, przy wsparciu Departamentu Spraw Gospodarczych i Społecznych Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ), Programu ONZ ds. rozwoju, Międzynarodowego Banku Rozwoju i Banku Światowego. Do zadań grupy ekspertów należało określenie

³ NOK: Brazylii, Kanady, Chile, Kolumbii, Europejski Trybunał Obrachunkowy, Finlandii, Indii, Indonezji, Kenii, Malediwów, Maroko, Nowej Zelandii, Filipin, Słowacji, Tajlandii, ZEA, Wielkiej Brytanii i USA.

potencjału oddziaływania NOK na administrację w sferze strategii i polityk przeciwdziałania zmianom klimatu, opracowanie koncepcji rozwiązań technologicznych, przygotowanie i przeprowadzenie cyklu szkoleń dla kontrolerów z regionalnych organizacji INTOSAI oraz opracowanie strategii komunikacji. Eksperci stworzyli także ankietę adresowaną do członków INTOSAI, aby zidentyfikować działania realizowane przez NOK w obszarach środowiska, łagodzenia i przystosowania do zmiany klimatu oraz planowania szkoleń dla kontrolerów wprowadzających dane do aplikacji. Wyniki ankiet przekazanych przez 104 NOK⁴ przedstawił prezes Trybunału Obrachunkowego Brazylii Bruno Dantas podczas 26. sympozjum UN/INTOSAI w Wiedniu w 2024 r., dotyczącego roli, udziału i doświadczeń NOK we wdrażaniu celu 13. Agendy zrównoważonego rozwoju – przeciwdziałania zmianie klimatu.

Wyniki ankiet wskazują, że ponad połowa (54) NOK nie przeprowadziła w ostatnich 5 latach żadnych kontroli bezpośrednio dotyczących zmian klimatu. Jako główne powody wskazano brak doświadczenia w stosowaniu innowacyjnych kryteriów kontroli (61,5%), brak wiarygodnych danych (58,7%), trudności w ich uzyskaniu (54,8%) i brak wskaźników do oceny polityk publicznych (52,9%). NOK, które badały te zagadnienia wskazały jako kontrolowane obszary m.in.: zarządzanie publiczne

w sferze przeciwdziałania zmianie klimatu, realizację celu 13. Agendy zrównoważonego rozwoju tj.: „podjęcie pilnych działań w celu przeciwdziałania zmianie klimatu i jej skutkom” oraz mechanizmy finansowania takich przedsięwzięć ze środków publicznych i prywatnych. Główne potrzeby szkoleniowe wymienione przez respondentów obejmowały: stosowanie kryteriów kontroli zmiany klimatu (76,9%); finansowanie przeciwdziałania zmianie klimatu (73,1%), zarządzanie publiczne w tej sferze (64,4%), zarządzanie ryzykiem klęsk żywiołowych (51,9%) i transformacja energetyczna (51%).

W 2024 r. wszyscy członkowie INTOSAI zostali zaproszeni przez przewodniczący wówczas organizacji Trybunał Obrachunkowy Brazylii do udziału w projekcie. Chodziło o uzupełnienie danych w aplikacji CS, co było równoznaczne z wyrażeniem zgody na opublikowanie wyników przeglądu w formie międzynarodowych porównań. Z uwagi na regulację zawartą w art. 12 ustawy o NIK Izba zawarła porozumienie z Trybunałem Obrachunkowym Brazylii dotyczące udziału NIK w realizacji projektu. Dokumenty źródłowe to m.in.: akty prawne, ogólnodostępne raporty powstające w związku z Ramową konwencją Narodów Zjednoczonych w sprawie zmiany klimatu (UNFCCC)⁵, raporty Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami w Instytucie Ochrony Środowiska⁶,

⁴ „Support Climate Scanner”, <<https://sites.tcu.gov.br/climatescanner/design-phase-en.html#informacoes>> (dostęp 10.2.2025) oraz notatki autorki z 26 sympozjum ONZ/INTOSAI w siedzibie ONZ Wiedniu 16-18.4.2024.

⁵ „United Nations Framework Convention on Climate Change”.

⁶ <<https://www.kobize.pl/pl/article/aktualnosci-2025/id/2865/pierwszy-raport-transparentnosci-dla-konferencji-stron-ramowej-konwencji-narodow-zjednoczonych-w-sprawie-zmian-klimatu>> (dostęp 11.6.2025).

raporty Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej, zintegrowane krajowe sprawozdania z postępów w dziedzinie energii i klimatu oraz aktualizacje Krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu przekazane do Komisji Europejskiej (KE) i oficjalne stanowiska KE do tych dokumentów, a także dane Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) i informacje o wynikach kontroli NIK, w tym wykonania budżetu państwa w częściach 51. – Klimat i 41. – Środowisko.

Kryteria oceny

Zasadniczym kryterium oceny w aplikacji Climate Scanner jest: czy, w jaki sposób i w jakim stopniu w politykach i strategiach krajowych odzwierciedlono zobowiązania państwa do redukcji emisji gazów cieplarnianych, określone na podstawie protokołów do Ramowej konwencji ONZ w sprawie zmiany klimatu, do której przystąpiło 197 państw⁷ oraz Unia Europejska, nazywanej fundamentem prawa klimatu. Konwencja wskazuje ramy i założenia międzyrządowej współpracy, która ma służyć sprostaniu skutkom zmiany klimatu, w tym ustabilizować ilości gazów cieplarnianych w atmosferze, aby zapobiec ingerencji w system klimatyczny, przeciwdziałać zagrożeniom dla produkcji żywności oraz umożliwić zrównoważony rozwój ekonomiczny państw – stron Konwencji. Zobowiązania do redukcji emisji gazów cieplarnianych (ang. *greenhouse gases*,

GHG), wiążące dla stron UNFCCC, zostały ustanowione w protokołach uzupełniających, przyjętych podczas dwóch kluczowych Konferencji Stron Konwencji (Conference of the Parties, COP) w Kioto w 1997 r. oraz w Paryżu w 2015 r. W Protokole z Kioto po raz pierwszy zaakceptowano i przyjęto ilościowe cele redukcji emisji gazów cieplarnianych uwalnianych do atmosfery, w porównaniu z wartością bazową z 1990 r., a strony podjęły zobowiązanie ograniczenia indywidualnie lub wspólnie, w latach 2008–2012, antropogenicznych emisji GHG o przynajmniej 5% w stosunku do poziomu emisji z roku 1990. Strony porozumienia paryskiego uzgodniły podjęcie działań służących ograniczeniu wzrostu średniej temperatury globalnej znacznie poniżej poziomu 2°C w stosunku do okresu przedindustrialnego, kontynuację działań w celu ograniczenia wzrostu temperatury do 1,5°C i zobowiązały się do opracowania, komunikowania i realizacji kolejnych celów redukcyjnych (tj. wkładów we wspólny cel redukcji emisji), ustalanych na poziomie krajowym tzw. NDC (ang. *Nationally Determined Contributions*) oraz do wpisania działań klimatycznych do strategii rozwojowych⁸. Państwa – sygnatariuszy Konwencji podzielono według kryterium dochodowego oraz pod względem udziałów w historycznych emisjach gazów cieplarnianych: 43 państwa wpisane na listę w załączniku II⁹ do Konwencji to kraje

⁷ <<https://unfccc.int/sb60>>

⁸ Za „Adaptacja do zmian klimatu w unijnej i polskiej polityce klimatycznej oraz prawie klimatycznym”, monografia pod red. A. Borek, IOS-PIB 2021.

⁹ 43 kraje, w tym 15 krajów ówczesnej UE, a także m.in. państwa w okresie transformacji gospodarki (Economies in Transition EITs).

rozwinęte, uznane za odpowiedzialne w największym stopniu za antropogeniczne emisje gazów cieplarnianych, które podjęły zobowiązanie wsparcia finansowego na rzecz krajów słabiej rozwiniętych¹⁰. Powyższy podział został odzwierciedlony w obszarze „finanse” aplikacji Climate Scanner, której obydwie części wypełniają tylko NOK krajów – dawców pomocy.

Obszary oceny

Narzędzie CS jest zbudowane z trzech podlegających dalszym podziałom głównych obszarów: zarządzanie publiczne, polityki publiczne oraz finanse, w tym ze środków publicznych i prywatnych. Metodyka dokonywania oceny stopnia zaawansowania realizacji polega na przeprowadzeniu ocen uwzględnienia w dokumentach programowych aktualnych wytycznych i wskaźników na etapie formułowania założeń programowych, oceny stopnia wdrożenia poszczególnych polityk, strategii i programów, a także oceny rzetelności monitorowania wydatków.

W ramach trzech obszarów narzędzia, tj.: zarządzanie, polityki publiczne i finanse, w tym także ocena kraju jako dawcy pomocy finansowej dla krajów rozwijających się według definicji przyjętej w UNFCCC, wyodrębniono 19 podkategorii, których częściowe oceny składają się na ocenę całościową danego zagadnienia. Przyjęto punktową skalę ocen według standardowej metodyki jednolitej dla wszystkich punktów formularza. Ponieważ aplikacja jest narzędziem do szybkich przeglądów,

dlatego każde podlegające ocenie zagadnienie należało oznaczyć w czterostopniowej skali: brak wdrożenia, wczesne wdrożenie, średnie wdrożenie i pełne wdrożenie. Ocenom tym przypisano wartości od 0 do 10 punktów, tj. brak implementacji 0 pkt, wczesne wdrożenie – 3,33 pkt, średnie – 6,66 pkt i pełne – 10 pkt. Wartościom liczbowym w finalnej ocenie odpowiadają wartości procentowe odzwierciedlające średnie wartości poszczególnych podpunktów w każdej kategorii. W końcowej ocenie komponenty z oceną poniżej 3,33 pkt są wskazane jako wyzwania dla kraju, a komponenty z oceną 6,66 i powyżej – jako silne strony.

W tabeli na s. 86 przedstawiono wykaz obszarów i ich komponentów ocenianych w ramach narzędzia Climate Scanner.

Zarządzanie

W ramach obszaru zarządzanie ocenie podlegało przygotowanie założeń i stan zaawansowania działań administracji w czterech głównych kategoriach: instytucjonalizacja, strategię, koordynacja i odpowiedzialność.

Instytucjonalizacja obejmuje struktury rządowe oraz ramy prawne i regulacyjne, w tym stopień ujęcia w nich zobowiązań wynikających z porozumienia paryskiego, a także uwzględnienie aspektów przeciwdziałania i adaptacji do zmiany klimatu podczas opracowania ogólnokrajowych planów rozwoju, strategii i sektorowych planów i polityk. W kategorii tej oceniono, czy organy administracji mają przypisane

¹⁰ M. Pietraś: *Międzynarodowy reżim zmian klimatu*, Toruń 2011, s. 222.

Tabela 1. Obszary i komponenty oceniane w ramach aplikacji Climate Scanner

ZARZĄDZANIE	POLITYKI PUBLICZNE	FINANSE
• Ramy prawne i regulacje • Struktury rządowe • Strategia wieloletnia • Zarządzanie ryzykiem • Koordynacja pionowa i pozioma • Zaangażowanie interesariuszy • Inkluzywność • Mechanizmy monitorowania • Przejrzystość • Nadzór i pozwy klimatyczne	• Krajowe wkłady we wspólny cel redukcji emisji gazów cieplarnianych • Strategie łagodzenia zmiany klimatu • Krajowe plany i strategie adaptacji do zmiany klimatu • Przeciwdziałanie zmianie klimatu • Przystosowanie do zmiany klimatu	• Krajowe środki na przeciwdziałanie zmianie klimatu • Międzynarodowe środki klimatyczne: kraje dawcy pomocy • Międzynarodowe środki klimatyczne: kraje biorcy pomocy • Krajowe i międzynarodowe prywatne mechanizmy finansowania przeciwdziałania zmianie klimatu

Źródło: Opracowanie autorki na podstawie metodyki oceny, <<https://sites.tcu.gov.br/climatescanner/materials/Framework-ENG.pdf>>.

adekwatne kompetencje do podejmowania działań w sferze łagodzenia i przeciwdziałania zmianie klimatu, w tym do kierowania, wdrażania, koordynacji, monitorowania i zapewnienia przejrzystości wyników prac. Oceniane organy to np. ministerstwa, wydziały, agencje, rady czy zespoły, których mandaty obejmują ogólnie tematykę klimatu, a nie specyficzne wąskie obszary działania. Ocenie poddano np. ustanowienie organu wiodącego w sferze klimatu, posiadającego stosowne upoważnienia w ramach rządu do pełnienia tej roli, sprawdzono też, czy wszystkie stosowne zakresy kompetencji zostały jasno rozdzielone, czy nakładają się lub czy jakieś kwestie pozostają nieuregulowane.

W obszarze strategii ocenie podlegało przygotowanie wieloletnich polityk i planów, uwzględnienie w nich przyjętych krajowych zobowiązań redukcji emisji, a także to, czy podczas ich planowania uwzględniono wdrażanie celów agendy

zrównoważonego rozwoju. W ramach oceny jakości strategii uwzględniono zarządzanie ryzykiem, w tym podejście do identyfikacji ryzyka i sektorów najbardziej wrażliwych na skutki zmiany klimatu, rzetelność źródeł danych do tych analiz, czy bazowały na wynikach prac instytutów badawczych i odpowiednich dowodach oraz uwzględnienie ryzyka zmiany klimatu w krajowych strategiach i dokumentach planistycznych w okresie ostatnich 5 lat.

Koordynacja działań, pionowa i pozioma, obejmuje istnienie mechanizmów koordynacji i ich dynamikę, tj. m.in. częstotliwość spotkań odpowiednich zespołów lub grup roboczych/zadaniowych, o ile zostały powołane, a także przejrzystość ich procesów decyzyjnych. W ramach kategorii odpowiedzialność oceniono zaangażowanie interesariuszy oraz czy zapewniono reprezentację interesów wszystkich grup społecznych podczas opiniowania projektów strategii

i polityk, poczynając od oceny, czy właściwie zdefiniowano grupy osób szczególnie narażonych na zmianę klimatu, przez stopień uwzględnienia ich opinii i stanowisk w aktach prawnych. Odpowiedzialność obejmuje ocenę zaprojektowania mechanizmów monitorowania oraz przejrzystość, w tym zapewnienie realizacji prawa dostępu do informacji, a także nadzór i pozwy klimatyczne¹¹. Są to pozwy dotyczące naruszenia praw gwarantowanych przez konstytucję lub prawo międzynarodowe, tj. np. prawo do zdrowego środowiska, w tym czystego powietrza. Chodzi m.in. o brak wdrażania działań w celu adaptacji do zmiany klimatu i łagodzenia jej skutków, niezaniechanie wykorzystywania paliw kopalnych czy odpowiedzialności za szkody środowiskowe.

Główny nacisk położono na ustanowienie mechanizmów, polityk i strategii, bez ocen skuteczności czy rezultatów. Dokonanie tych ocen wymagać będzie pogłębionych analiz wycinków obszarów, co nie zostało objęte „skanowaniem”, ale może być przedmiotem przyszłych kontroli NOK.

Polityka publiczna

W obszarze polityki publicznej ocenie podlegały trzy główne podkategorie: zobowiązania międzynarodowe, ogólne strategie, w tym mapowanie potrzeb oraz strategie sektorowe, w podziale na obszary przystosowania do zmiany klimatu i jej

łagodzenia. Do oceny krajowych planów i strategii adaptacji i łagodzenia zmiany klimatu zastosowano kryteria: staranności przygotowania, ujęcia całości zagadnień, wdrażania i monitorowania działań oraz aktualizacji planów. Zobowiązania międzynarodowe, czyli wynikające z Protokołu Paryskiego do UNFCCC sposoby ustalania celów redukcji emisji gazów cieplarnianych, tzw. krajowe wkłady redukcji (NDS), podlegały ocenie pod kątem aktualizacji i ambicji, w tym ich wyznaczenia w poszczególnych sektorach gospodarki.

Finanse

Obszar finanse obejmuje krajowe fundusze na przeciwdziałanie zmianie klimatu, w podziale na kraje dawców i biorców międzynarodowych funduszy klimatycznych, zgodnie z załącznikami do ramowej Konwencji ONZ w sprawie przeciwdziałania skutkom zmiany klimatu, w tym: planowanie i wydatkowanie oraz procesy monitorowania wydatków. W obszarze uwzględniono oceny zapewnienia i funkcjonowania krajowych i międzynarodowych prywatnych mechanizmów finansowania programów przeciwdziałania i adaptacji do zmiany klimatu. Ocenie podlegało, czy w budżecie zostały wyszczególnione i oszacowane wielkości dotacji, które negatywnie wpływają na spełnianie celów klimatycznych i wdrażanie strategii klimatycznych, tzw. *perverse subsidies*, czyli np. dotacje, subwencje i pomoc publiczna

¹¹ <<https://www.teraz-srodowisko.pl/aktualnosci/pozwy-sadowe-zmiana-klimatu-raport-unep-sabin-center-13759.html>> (dostęp 2.6.2025).

dla górnictwa węgla kamiennego¹², a także czy rząd ustanowił szczegółową taksonomię bezpośrednich wydatków na cele klimatyczne, identyfikujących projekty i inwestycje przyczyniające się do przeciwdziałania i adaptacji do zmiany klimatu oraz czy jednocześnie taksonomia umożliwi wskazanie dotacji i inwestycji hamujących realizację przyjętych celów redukcji emisji dwutlenku węgla.

Wyniki przeglądu

Globalny wynik działań klimatycznych 61 państw, których NOK sfinalizowały przeglądy¹³ został zaprezentowany podczas 29. konferencji stron UNFCCC w Baku, w listopadzie 2024 r. W grupie 61 państw było: 19 krajów z Europy i Ameryki Północnej; 17 – z Ameryki Łacińskiej i Karaibów; 11 – z regionu Oceanii; 9 – z Afryki Subsaharyjskiej, 4 – z Azji Wschodniej i Południowowschodniej oraz jeden kraj z Afryki Północnej; w tym 19 małych rozwijających się krajów wyspiarskich (SIDS), szczególnie narażonych na negatywne skutki zmiany klimatu.

Zarządzanie

Wyniki przeglądu założeń polityk i strategii w obszarze zarządzania wskazują, że w 61 państwach istnieją struktury administracji, strategie oraz akty prawne określające plany i wytyczne dotyczące sposobów przeciwdziałania zmianie klimatu,

jednak zadania nie wszędzie są realizowane właściwie i nie przynoszą oczekiwanych rezultatów.

NOK 80% krajów zadeklarowały, że państwa posiadały wyodrębnione struktury administracji oraz akty prawne określające zadania w sferze przeciwdziałania zmianie klimatu, NOK 58% krajów, że miały stosowne ramy prawne i podstawy programowe, a 64% krajów – wieloletnie strategie przeciwdziałania zmianie klimatu. Jednakże monitorowanie realizacji zadań i wdrażania strategii i planów oceniono jako niewystarczające i wymagające usprawnienia. W 27% krajów w ogóle nie było mechanizmów monitorowania realizacji zadań klimatycznych, a w 45% uzyskiwane informacje nie prowadziły do poprawy jakości zarządzania publicznego. Dla grup populacji, które są szczególnie podatne na zagrożenia wywołane zmianą klimatu istotne jest uwzględnianie ich interesów w procesach decyzyjnych, aby polityki klimatyczne były sprawiedliwe i nie pozostawiały nikogo poza nawiasem regulacji.

W 46% krajów poddanych przeglądowi przez NOK, nie było ustanowionych mechanizmów uwzględniania interesów osób szczególnie zagrożonych przez skutki zmiany klimatu w planowaniu strategii i polityk, a w 40% krajów tylko w niektórych dokumentach strategicznych zawarto wytyczne, jak podejmować działania odpowiadające

¹² „O planowanych dopłatach do wydobywania węgla”, instrat, <<https://instrat.pl/pomoc-publiczna-10-2024/>> (dostęp 20.2.2025).

¹³ Federal Court of Accounts – Brazil (TCU), prezentacja wyników Climate Scannera podczas UNFCCC COP 29 w Baku 2024, <<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-presents-initial-results-of-the-climatescanner-at-cop29>> (dostęp 15.2. 2025).

potrzebom zgłaszanym przez grono osób bardziej podatnych na konsekwencje zmiany klimatu.

W większości krajów przyjęto sektorowe plany przeciwdziałania skutkom zmiany klimatu, które w znacznej mierze były spójne z krajowymi politykami i strategiami redukcji emisji gazów cieplarnianych, jednak samo opracowanie i przyjęcie tych polityk i strategii nie gwarantowało ich prawidłowej realizacji. Konieczne jest sukcesywne wdrażanie strategii na poziomie lokalnym i skuteczne monitorowanie wyników przedsięwzięć.

Polityka publiczna

Większość państw posiada sektorowe plany przeciwdziałania zmianie klimatu, zgodne ze strategiami rozwoju. 77% NOK wskazało, że przygotowane plany sektorowe i krajowe strategie redukcji emisji gazów cieplarnianych były spójne w średnim lub średniozaawansowanym stopniu. Rządy muszą jednak usprawnić zarządzanie ryzykiem, monitorowanie i procesy ocen realizacji polityk klimatycznych. Ponad 1/3 krajowych ocen NOK (35%) wskazała, że mechanizmy monitorowania przystosowania do zmiany klimatu były na wcześniejszych etapach wdrożenia lub w ogóle nie zostały ustanowione. Brakowało ich m.in. w sektorach: zarządzania zasobami wodnymi, bezpieczeństwem żywności czy zarządzaniem kryzysowym w przypadkach ekstremalnych zjawisk pogodowych. Podobne wyzwania zidentyfikowano w 47%

ocen polityk łagodzenia zmiany klimatu, takich jak sektor energetyczny.

Wyniki Climate Scanner w obszarze polityk publicznych potwierdzają ustalenia globalnego przeglądu redukcji emisji, przeprowadzanego zgodnie z konwencją UNFCCC¹⁴, który zalecił podjęcie stanowczych działań w celu przeprowadzania oceny ryzyka oraz ustanowienia systemów monitorowania, oceny oraz zwiększania świadomości i wiedzy na temat przeciwdziałania i łagodzenia skutków oraz adaptacji do zmiany klimatu.

Finanse

Wyniki przeglądu obszaru finanse wskazują, że większość rządów 61 państw (73%) nie dysponuje wiarygodnymi danymi o wydatkach klimatycznych, co uniemożliwia wydanie oceny, ile środków faktycznie przeznaczają na ten cel. Kraje najbardziej narażone na skutki zmiany klimatu i potrzebujące wsparcia ze środków pomocy międzynarodowej mają ograniczone możliwości instytucjonalne alokacji środków, a niemal połowa, tj. 21 spośród 44 zbadanych krajów-biorców pomocy, nie przeprowadziło analiz potrzeb ani nie określiło możliwych źródeł funduszy klimatycznych. Kraje najbardziej potrzebujące pomocy stoją przed wyzwaniem uzyskania dostępu do finansowania i muszą dokonywać przeszacowań potrzeb i poszukiwać alternatywnych źródeł i możliwości uzyskania pomocy na przeciwdziałanie zmianie klimatu.

¹⁴ Raport *Emissions Gap Report 2024*, Klimatyczna Baza Wiedzy, UNEP
<<https://klimatycznabazawiedzy.org/raport/emissions-gap-report-2024/>> (dostęp 17.2.2025).

Większość krajów nie posiada mechanizmów, które wskazywałyby bezpośrednie i pośrednie wydatki lub istniejące systemy monitorowania są niewystarczające do rzetelnego pokazania ich skali. W strategiach rządów, których celem jest zachęcenie sektora prywatnego do inwestowania w projekty klimatyczne brakuje mechanizmów monitorowania i zapewnienia przejrzystości, co stanowi istotną barierę rozwoju, ponieważ publiczne środki są niewystarczające. W odniesieniu do dofinansowania projektów klimatycznych z sektora prywatnego ustalono, że brakuje mechanizmów monitorowania i jawności/przejrzystości wydatków. Taki monitoring nie istnieje lub jest niewystarczający w niemal $\frac{3}{4}$ krajów. W 41% krajów nie publikowano żadnych raportów o wydatkach klimatycznych lub dopiero rozpoczęto ich opracowanie, a dostępne środki publiczne na przeciwdziałanie zmianie klimatu były niewystarczające.

Podsumowanie

Zasadniczy wkład, jaki najwyższe organy kontroli wnoszą w przeciwdziałanie zmianie klimatu, to monitorowanie i dokonywanie regularnych ocen sposobu realizacji przez rządy zobowiązań podjętych w ramach współpracy międzynarodowej, w tym UNFCCC oraz porozumienia paryskiego, a także skuteczności przygotowania i wdrażania krajowych strategii, polityk i programów, identyfikowanie wyzwań i dostarczanie obiektywnych informacji. Skuteczność tej misji zależy od tego, czy NOK nadadzą priorytet kontrolom

dotyczącym adaptacji do zmiany klimatu oraz efektywności redukcji emisji gazów cieplarnianych w gospodarce, zwłaszcza w sektorze energetycznym oraz transformacji energetycznej. Jedną z konkluzji 26. Sympozjum UN/INTOSAI w Wiedniu jest postulat uwzględniania problematyki przeciwdziałania i adaptacji do zmiany klimatu podczas każdej kontroli przeprowadzanej przez NOK, nie tylko w obszarze ochrony środowiska.

Wyniki przeglądu Climate Scanner potwierdzają znane słabości polityki klimatycznej w Polsce, w tym: brak koordynacji działań resortów, brak jednej spójnej polityki klimatycznej, rozproszenie działań z powodu regulacji zawartych w wielu często niespójnych dokumentach, strategiach i programach, nadmierna liczba regulacji. W Polsce nadal nie ustalono daty odejścia od energetyki opartej na węglu kamiennym i brunatnym, co uniemożliwia oszacowanie kosztów i zaplanowanie harmonogramu transformacji energetycznej w kierunku neutralności klimatycznej. Według komunikatu nr 03/2024 Komitetu Problemowego ds. Kryzysu Klimatycznego przy Prezydium PAN z 16 kwietnia 2024 r. na temat przyspieszenia globalnego ocieplenia¹⁵, zmiana klimatu „oznacza dla Polski fale upałów, gwałtowne zjawiska pogodowe oraz susze w kluczowym dla bezpieczeństwa żywnościowego i przetrwania ekosystemów naturalnych okresie wegetacyjnym. Aby zapobiec katastrofie potrzebujemy szybkich i stanowczych działań obejmujących m.in.: przyjęcie kalendarza

¹⁵ <<https://naukaoklimacie.pl/aktualnosci/przyspieszajace-ocieplenie-klimatu-komunikat-komitetu-ds-kryzysu-klimatycznego-pan>> (dostęp 11.6.2025).

odchodzenia od paliw kopalnych, budowania międzynarodowego konsensusu w kwestii czystej energii oraz podjęcia działań edukacyjnych budujących zrozumienie i akceptację dla polityki klimatycznej”.

Podczas konferencji Think 2030 „Europa bezpieczna i konkurencyjna czy zielona – a może jedno i drugie?”, zorganizowanej pod patronatem Ministerstwa Klimatu i Środowiska oraz polskiej prezydencji w Radzie UE w marcu 2025 r. przez Instytut Reform oraz Instytut Europejskiej Polityki Środowiskowej (ang. Institute for European Environmental Policy), Urszula Zielińska, wiceminister Klimatu i Środowiska poinformowała, że funkcjonowanie obecnego systemu opartego na paliwach kopalnych kosztuje 270 miliardów złotych rocznie, a inwestycje potrzebne do ograniczenia emisji i zbudowania odporności to połowa tej kwoty. Wskazała także, że szacunkowe zsumowane koszty dotacji dla górnictwa, leczenia chorób spowodowanych przez smog i zanieczyszczenia powietrza, usuwania klęsk żywiołowych, tj. powodzi, suszy i pożarów oraz koszty zezwoleń na emisję CO₂ są większe niż łączne koszty niezbędnych inwestycji w transformację energetyczną i dekarbonizację, która może okazać się motorem rozwoju dla gospodarki.

Według Raportu „Edukacja klimatyczna w Polsce”, przygotowanego w 2020 r.

przez UN Global Compact Network Poland¹⁶, wiedza o kluczowym zagrożeniu dla przyszłych pokoleń i największym kryzysie naszych czasów jest zatrważająco niska. Jakkolwiek 78% polskiego społeczeństwa uznało, że zmiana klimatu jest faktem, postępuje i trzeba jej przeciwdziałać, to wyniki badania poziomu wiedzy Polaków na ten temat wskazywały, że w skali ocen od 2 do 5 społeczeństwo polskie uzyskało wynik zaledwie 2+.

Rola NOK to nie tylko monitorowanie i dostarczanie informacji o realizowanych przez rząd działaniach w sferze transformacji energetycznej, ale także o konsekwencjach zaniechania przeciwdziałania zmianie klimatu oraz m.in. o zakresie uwzględnienia w politykach i strategiach rządowych interesów osób najbardziej narażonych na jej negatywne skutki. Climate Scanner pokazujący globalne porównania podejść administracji do zmiany klimatu jest jednym ze źródeł wiarygodnej informacji dla społeczeństwa. Pełne wyniki zostaną opublikowane w listopadzie 2025 r. podczas 30 konferencji UNFCCC w Brazylii oraz online.

IWONA ZUBRZYCKA-WASIL
specjalista kontroli państwowej,
Departament Strategii NIK

¹⁶ Raport „Edukacja klimatyczna w Polsce”, Global Compact Network Poland, <<https://edukacjaklimatyczna.org.pl/>> (dostęp 12.2.2025).

Słowa kluczowe: Climate Scanner, zmiana klimatu, przeciwdziałanie zmianom klimatu

Bibliografia:

1. Borek A. Wróblewski E.: *Prawne aspekty adaptacji do zmian klimatu z perspektywy UNFCCC i prawa krajowego. Wybrane zagadnienia* Warszawa: Instytut Ochrony Środowiska-Państwowy Instytut Badawczy, 2013.
2. Chrisidu-Budnik A.: *Złośliwe problemy w otoczeniu administracji publicznej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” nr 3802/2017.
3. *Edukacja klimatyczna w Polsce*, raport UN Global Compact Network Poland, Kantar Polska 2021.
4. Kronenberg J., Bergier T.: *Wyzwania zrównoważonego rozwoju w Polsce*, Fundacja Sędzimira, Kraków 2010.
5. Pietraś M.: *Międzynarodowy reżim zmian klimatu*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011.

ABSTRACT

Climate Scanner Application – Assessment of Adjustments to Climate Change

Climate Scanner is one of numerous projects implemented through international cooperation of Supreme Audit Institutions (SAIs) in the area of monitoring environmental protection and counteracting climate change. The application will be useful not only to individual SAIs, but also to the International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), for which the data generated by the application will provide the basis for developing proposals for global undertakings in the field. The scale and range of the project are aimed to disseminate knowledge on climate crisis, to provide a wide range of information on the results of reviews of policies and programmes in the area, as well as to make a greater impact on policy makers. The results will serve to assess the approach of administrations to climate change, its strengths and weaknesses, and to define new challenges that governments have to face. At the national level, the results of the review will indicate the areas where it is necessary to take more measures, or to introduce priorities. They will help identify the areas for future audits as well.

Iwona Zubrzycka-Wasil, public audit expert, Department of Strategy of NIK

Key words: Climate Scanner, climate change, climate change mitigation