

TARCZA CZY BON: JAK REKOMPENSOWAĆ WZROST CEN ENERGII UBOGIM?

Jakub Sokołowski, Jan Frankowski, Joanna Mazurkiewicz

Główne wnioski

Sytuacja geopolityczna i ambitna polityka klimatyczna UE powodują wzrost cen energii, a podwyżki to wyższe ryzyko ubóstwa i nierówności. Powinniśmy zapobiegać temu ryzyku i rekompensować wzrost cen energii wśród ubogich gospodarstw domowych. Zaproponowana w listopadzie 2021 r. przez polski rząd tarcza antyinflacyjna nie spełni tej funkcji. Jest ona jedynie doraźną obniżką cen energii, na której potencjalnie najbardziej skorzystają gospodarstwa domowe o wysokich dochodach.

Przedstawiamy założenia bonu energetycznego, który będzie skutecznie zmniejszać ubóstwo, nierówności i realizować cele polityki klimatycznej. Bon powinien: (1) trafić do gospodarstw ubogich energetycznie, (2) sfinansować ich przeciętne wydatki na energię, (3) zachęcać do udziału w programach wspierających transformację energetyczną.

Bon energetyczny będzie rozwiązaniem kosztownym, jednak korzyści przeważają w tym przypadku nad kosztami. Rekompensowanie wzrostu cen energii wśród ubogich gospodarstw domowych jest konieczne, aby zwiększać społeczną akceptację transformacji energetycznej.

Fakty i liczby

- **2,3 mln** gospodarstw domowych o najniższych dochodach będzie uprawnionych do otrzymania bonu.
- **200 zł** – proponujemy, aby tyle średnio wynosiła kwota bonu energetycznego, czyli medianę miesięcznych wydatków na energię w gospodarstwach domowych ubogich energetycznie w 2020 r.
- **50%** – o tyle powinna wzrosnąć kwota bonu energetycznego w gospodarstwach domowych, które wezmą udział w programach termomodernizacji i wymiany źródła ciepła.
- **6 mld zł** wyniesie roczny koszt sfinansowania bonu energetycznego.
- **4 mld zł** – o tyle niższy będzie roczny koszt sfinansowania bonu od proponowanej przez rząd tarczy antyinflacyjnej.

Bon energetyczny o średniej wysokości 200 zł byłby lepszy niż tarcza antyinflacyjna



Uwagi: wzrost dochodu w wyniku wprowadzenia działań osłonowych po odliczeniu wydatków na energię i transport.
Źródło: opracowanie własne na podstawie Badania Budżetów Gospodarstw Domowych 2020 (GUS, 2021).

1. Wprowadzenie

Wzrost cen energii wynika ze splotu czynników gospodarczych i geopolitycznych. Na podwyżki wpływają szczególnie: (1) zwiększony globalny popyt na energię po kryzysie związanym z pandemią COVID-19, (2) niższa podaż gazu oraz (3) wzrost cen uprawnień do emisji dwutlenku węgla. Wyższe ceny energii są bardziej dotkliwe dla ubogich gospodarstw domowych. W reakcji na podwyżki polski rząd w listopadzie 2021 r. zapowiedział pakiet rozwiązań w ramach tarczy antyinflacyjnej: dodatek osłonowy oraz doraźną obniżkę akcyzy i podatku VAT na prąd, gaz, ciepło i benzynę przez pięć pierwszych miesięcy 2022 r.

W niniejszym Policy Paper krytycznie oceniamy rozwiązania tarczy antyinflacyjnej i proponujemy alternatywny mechanizm wsparcia: bon energetyczny.

- **Kto powinien otrzymać bon?** Gospodarstwa domowe o niskich dochodach.
- **Jaka powinna być kwota bonu?** Mediana miesięcznych wydatków na energię w 2020 r. wśród ubogich energetycznie gospodarstw domowych, czyli takich, które mają niskie dochody i wysokie wydatki na energię.
- **Jak bon pomoże w realizacji polityki klimatycznej?** Kwota bonu będzie odpowiednio wyższa, jeżeli gospodarstwo domowe przystąpi do programu *Czyste Powietrze* lub *Stop Smog*.

Bon energetyczny będzie skuteczniej niż tarcza rekompensować wzrost cen energii ubogim gospodarstwom domowym. Trafi do 2,3 mln rodzin o najniższych dochodach i zrekomensuje ich przeciętne wydatki na energię. Wyższa kwota wsparcia dla beneficjentów programów termomodernizacji zmniejszy koszty transformacji energetycznej wśród ubogich rodzin i zwiększy społeczną akceptację polityki klimatycznej.

Bon energetyczny będzie wymagać znacznych nakładów finansowych z budżetu państwa. Koszty programu wsparcia wyniosą około 6 mld zł, czyli 0,25% polskiego PKB. Do sfinansowania bonu można wykorzystać środki z budżetu państwa przeznaczone na działania antyinflacyjne oraz wpływy z systemu handlu pozwoleniami na emisje. Ostatecznie roczny koszt tego systemowego rozwiązania będzie niższy niż w przypadku proponowanej tarczy antyinflacyjnej, której koszt oszacowano na 10 mld zł.

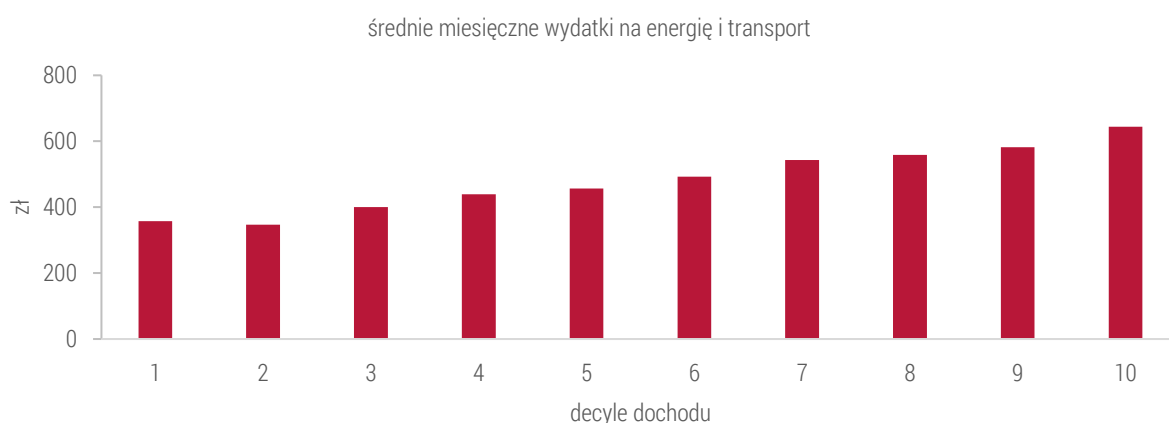
W Policy Paper analizujemy dodatkowo dwa sposoby redystrybucji wpływów z opłat środowiskowych, których zastosowanie będzie konieczne do realizacji celów polityki klimatycznej i redukcji nierówności w przyszłości. Najważniejszymi narzędziami osiągnięcia celów polityki klimatycznej są opłaty środowiskowe w ramach systemu handlu emisjami. Omawiamy dwa sposoby redystrybucji wpływów z opłat środowiskowych do 2030 r.: transfer bezwarunkowy dla wszystkich gospodarstw domowych i obniżkę podatków dochodowych. Pokazujemy, że połączenie opłat środowiskowych z transferami bezwarunkowymi ograniczałoby nierówności, a opłaty środowiskowe i obniżka podatków dochodowych wpływałyby pozytywnie na rynek pracy.

Dalsza część Policy Paper składa się z pięciu rozdziałów. W drugim rozdziale opisujemy wydatki na energię w Polsce. W trzecim oceniamy propozycje rządu w ramach tarczy antyinflacyjnej. W czwartym pokazujemy, jak za pomocą bonu energetycznego rekompensować wzrost cen energii ubogim gospodarstwom domowym. W piątym omawiamy przyszłe cele i narzędzia europejskiej polityki klimatycznej oraz możliwości ich wykorzystania do redukcji ubóstwa i nierówności. Ostatni rozdział to podsumowanie i wnioski dla polityki publicznej.

2. Kogo najbardziej obciążają wydatki na energię?

Wyższe ceny energii są bardziej dotkliwe dla ubogich gospodarstw domowych. Mniej zamożne rodziny¹ zużywają niewiele energii. Jednak ze względu na niskie dochody wydatki na energię stanowią znacznie większy udział w budżetach domowych ubogich rodzin niż bogatszych gospodarstw domowych. Najuboższe rodziny wydają miesięcznie na energię średnio około 350 zł – to blisko połowa ich dochodów. Wśród gospodarstw domowych o najwyższych dochodach wydatki na energię i paliwa są nominalnie wyższe. Średnie miesięczne wydatki w tej grupie wynoszą 650 zł, ale rachunki za energię i paliwo stanowią mniej niż 5% dochodów (Wykres 1).

Wykres 1. Najbogatsze rodziny wydają na paliwa energetyczne prawie dwa razy więcej niż najbiedniejsze



Uwagi: średnie miesięczne wydatki na ogrzewanie i energię elektryczną (energia) oraz benzynę i olej napędowy (transport).

Źródło: opracowanie własne na podstawie Badania Budżetów Gospodarstw Domowych 2020 (GUS, 2021).

Ramka 1. Dlaczego ceny energii w 2021 r. rosły?

W 2021 r. nastąpił znaczny wzrost hurtowych cen energii w UE w wyniku globalnych podwyżek cen gazu. Rosły one przede wszystkim na skutek silnego wzrostu popytu (głównie w Azji), kiedy większość krajów odbudowywała się gospodarczo po pandemii COVID-19. Wzrost popytu na rynkach międzynarodowych doprowadził do zmniejszenia importu skroplonego gazu ziemnego do Europy. Kolejnym czynnikiem rzutującym na wzrost cen były niskie stany magazynowe gazu, na co wpłynął dłuższy sezon grzewczy w latach 2020–2021. Do sytuacji rynkowej przyczyniła się również podwyżka cen emisji dwutlenku węgla w ramach systemu uprawnień handlu do emisji (ETS).

Źródło: Komisja Europejska (2021).

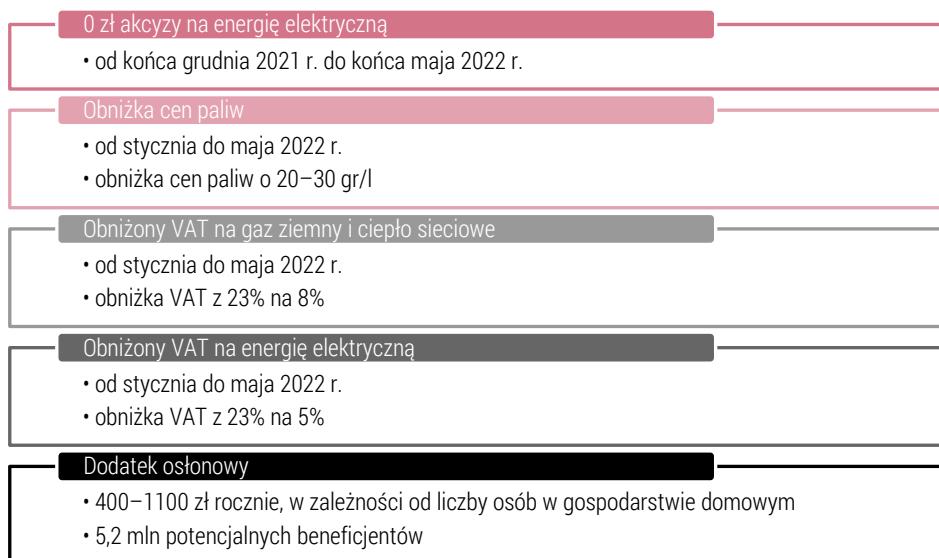
Wyższe ceny energii bardziej obciążają ubogie rodziny, których nie stać na ograniczenie kosztów energii i transportu. Ubogie gospodarstwa domowe nie mają wystarczających środków na sfinansowanie inwestycji w poprawę efektywności energetycznej budynku, wymianę źródła ciepła czy środków transportu. Dlatego postępujący wzrost cen jest dla nich bardziej dotkliwy, ponieważ są zmuszone ponosić coraz wyższe wydatki na energię. Potrzebny jest mechanizm osłonowy, który zmniejszy ryzyko wzrostu ubóstwa i nierówności w wyniku podwyżek. Taką rolę miałyby spełnić tarcza antyinflacyjna, czyli pakiet działań osłonowych zaproponowany przez polski rząd pod koniec listopada 2021 r.

¹ W opracowaniu rozumiemy „rodziny” jako „gospodarstwa domowe” i zamiennie stosujemy oba terminy.

3. Jak rząd planuje rekompensować wzrost wydatków na energię?

Tarcza antyinflacyjna to rządowy pakiet pięciu rozwiązań, który ma zrekompensować wzrost cen energii. Rozwiązanie zostało zaproponowane pod koniec listopada 2021 r., a koszt pakietu oszacowano na 10 mld zł (Wykres 2).

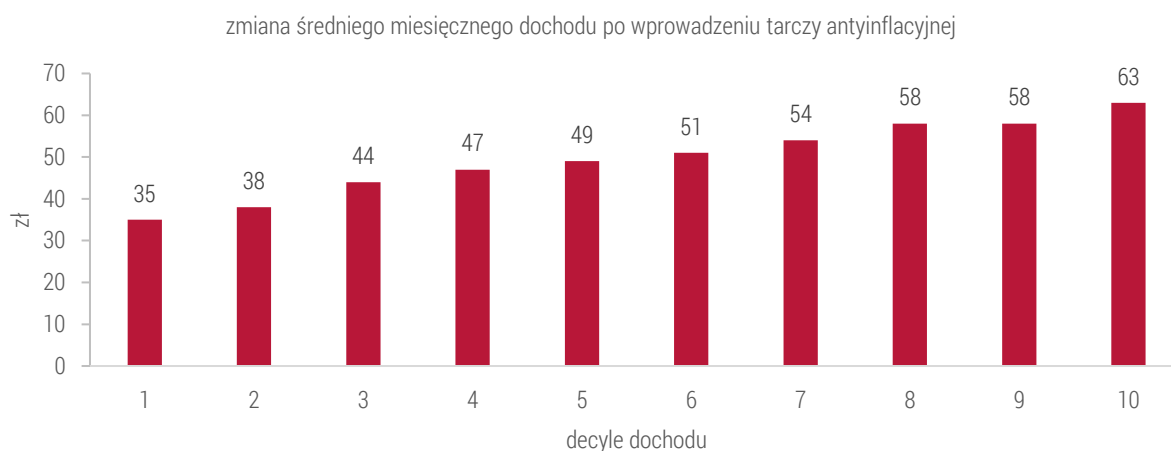
Wykres 2. Tarcza antyinflacyjna to zestaw pięciu działań osłonowych, który ma łagodzić wzrost cen



Źródło: opracowanie własne na podstawie propozycji Ministerstwa Finansów z listopada 2021 r.

Z rozwiązań w ramach tarczy antyinflacyjnej najbardziej skorzystają gospodarstwa domowe o najwyższych dochodach. Obniżki akcyzy i podatku VAT będą korzystniejsze dla rodzin z wysokimi dochodami, które nominalnie wydają na energię i transport więcej niż te o niskich dochodach. Rodziny z niskimi dochodami najbardziej skorzystają na dodatku osłonowym, dzięki któremu otrzymają 400–1100 zł rocznie. Pomimo tego tarcza antyinflacyjna nie będzie efektywnie redukować ubóstwa ani nierówności (Wykres 3).

Wykres 3. Na tarczy antyinflacyjnej skorzystają najbardziej gospodarstwa domowe z wysokimi dochodami



Uwagi: zmiana dochodów po odliczeniu wydatków na energię i transport. Założenia tarczy antyinflacyjnej zgodne z propozycjami rządu z listopada 2021 r. Dochody ekwiwalentne według skali OECD.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Badania Budżetów Gospodarstw Domowych 2020 (GUS, 2021).

Tarcza antyinflacyjna jest rozwiązaniem nieefektywnym z punktu widzenia polityki społecznej i klimatycznej. Po pierwsze, najbardziej zmniejsza wydatki na energię i transport wśród najbogatszych gospodarstw domowych, czyli jest regresywna i nie redukuje nierówności. Po drugie, zniechęca do inwestycji w efektywność energetyczną budynku, nieemisyjne źródło energii lub ekologiczny transport. Obniżka cen nie motywuje do zmniejszania konsumpcji energii i paliw transportowych wśród zamożnych rodzin. W związku z powyższym tarcza antyinflacyjna będzie negatywnie wpływać na realizację celów polityki klimatycznej.

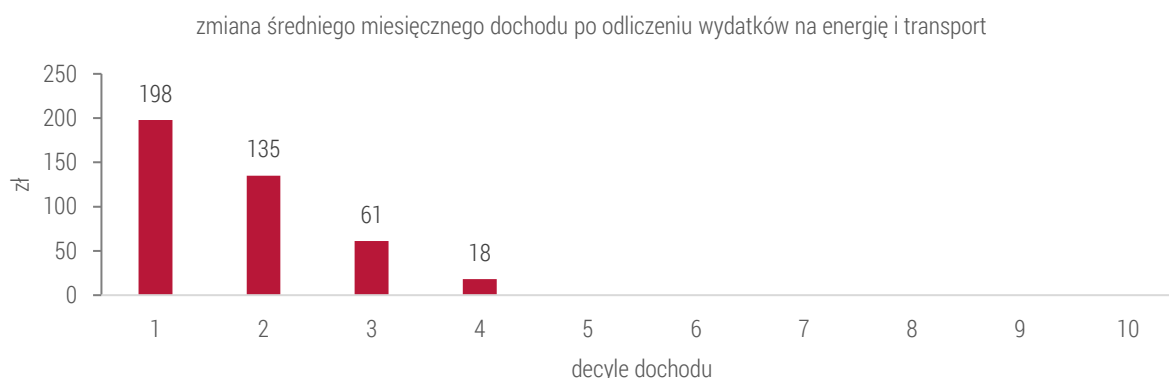
Zamiast tarczy antyinflacyjnej proponujemy bon energetyczny, czyli świadczenie pieniężne rekompensujące wzrost cen energii ubogim rodzinom. Rekompensaty wzrostu cen energii powinny redukować ubóstwo, nierówności i wspierać realizację celów polityki klimatycznej. Bon energetyczny będzie skierowany do najmniej zamożnych gospodarstw domowych i uwzględni ich potrzeby w zakresie kosztów energii oraz wyzwań związanych z transformacją energetyczną.

4. Jak rekompensować wzrost cen energii ubogim gospodarstwom domowym?

Bon energetyczny to świadczenie celowe na pokrycie wydatków na energię, które otrzymywałyby gospodarstwa domowe o niskich dochodach. Proponujemy trzy kryteria, które powinien spełniać bon energetyczny:

1. Bon powinien trafić do gospodarstw domowych o niskich dochodach (Wykres 4).
 - a. Wsparciem zostanie objętych **2,3 mln** gospodarstw domowych.
 - b. Dochód uprawniający do otrzymania bonu powinien wynosić **1600 zł na osobę** w gospodarstwach jednoosobowych i **1100 zł na osobę** w wieloosobowych, czyli przeciętne dochody w grupie gospodarstw domowych ubogich energetycznie² w 2020 r.
 - c. Dochód będzie weryfikowany na podstawie PIT-u z roku poprzedzającego przyznanie bonu³.

Wykres 4. Na wprowadzeniu bonu energetycznego najbardziej skorzystają rodziny z niskimi dochodami



Uwagi: zmiana dochodów po odliczeniu wydatków na energię i transport. Dochody ekwiwalentne według skali OECD.
Źródło: opracowanie własne na podstawie *Badania Budżetów Gospodarstw Domowych 2020* (GUS, 2021).

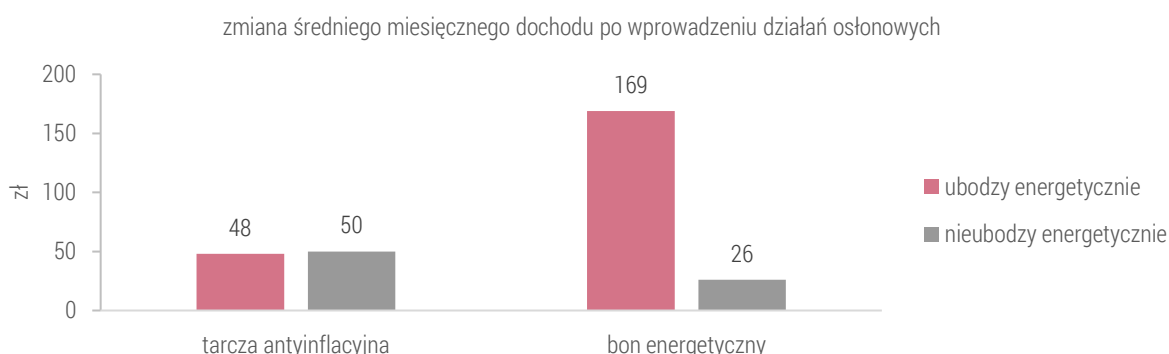
² Zdefiniowanych według wskaźnika Wysokich Kosztów, Niskich Dochodów (Sokołowski et al., 2020).

³ W sytuacji gdy gospodarstwo straci źródło dochodu lub kiedy dochód zmniejszy się do kwoty uprawniającej do bonu, będzie mogło przedstawić dodatkowe dokumenty potwierdzające ten fakt, zamiast PIT-u z roku poprzedzającego.

2. Kwota bonu powinna pokrywać przeciętne wydatki na energię wśród ubogich energetycznie gospodarstw domowych (Wykres 5).

- a. Kwota będzie uzależniona od liczby osób w gospodarstwie domowym i wyniesie:
 - 100 zł w jednoosobowych gospodarstwach domowych,
 - 200 zł w dwuosobowych gospodarstwach domowych,
 - 250 zł w trzyosobowych gospodarstwach domowych,
 - 275 zł w gospodarstwach domowych składających się z czterech i więcej osób.
- b. Średnia kwota bonu będzie odpowiadać medianie wydatków na energię w 2020 r., wśród ubogich energetycznie gospodarstw domowych.
- c. Kwota bonu powinna być indeksowana o inflację.
- d. Roczny koszt bonu dla budżetu państwa wyniesie 0,25% PKB z 2020 r., czyli 6 mld zł.
- e. Bon będzie wypłacany co miesiąc na konto użytkownika na zasadach zbliżonych do bonu turystycznego.
- f. Beneficjenci bonu będą mogli przeznaczyć niewykorzystane środki na drobne usprawnienia termomodernizacyjne lub wkład własny do udziału w programach inwestycyjnych.
- g. Instytucją odpowiedzialną za koordynację, przyznawanie i wypłaty świadczeń będzie Zakład Ubezpieczeń Społecznych, ze względu na doświadczenie w zarządzaniu podobnymi programami (jak bon turystyczny czy 500+).

Wykres 5. Na wprowadzeniu bonu energetycznego najbardziej skorzystają rodziny ubogie energetycznie



Uwagi: zmiana dochodów po odliczeniu wydatków na energię i transport. Dochody ekwiwalentne według skali OECD.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Badania Budżetów Gospodarstw Domowych 2020 (GUS, 2021).

3. Kwota bonu energetycznego powinna być wyższa w przypadku gospodarstw domowych, które zdecydują się przystąpić do programów termomodernizacji i wymiany źródła ciepła.

- a. Kwota wzrośnie o 50% w przypadku gospodarstw domowych, które zdecydują się przystąpić do programu Czyste Powietrze lub Stop Smog⁴.
- b. Łączny koszt podstawowego i powiększonego bonu dla budżetu państwa wyniesie rocznie 0,4% PKB z 2020 r., czyli 9 mld zł.
- c. Środki na zwiększenie wsparcia, czyli kwotę 3 mld zł rocznie, można pozyskać z Funduszu Transformacji Energetyki⁵ lub ewentualnych wpływów z systemu handlu emisjami w budynkach i transporcie (ETS).

⁴ Także dla gospodarstw domowych, które w przeszłości otrzymały dofinansowanie z programów i spełniają próg dochodowy.

⁵ Fundusz od 2022 r. będzie wspierać rozwój odnawialnych źródeł energii, ciepłownictwa i efektywności energetycznej, sieci elektroenergetycznych oraz energetykę jądrową.

- d. Wyższa kwota bonu **zachęci** do przystąpienia do programu termomodernizacji i wymiany źródeł ciepła oraz **zrekompensuje** ewentualny wzrost wydatków na energię w wyniku termomodernizacji.
- e. Wnioskujący o bon powinien informować o **głównym źródle ciepła** w budynku (typ źródła, wiek urządzenia), rejestrując się w Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków.
- f. W przypadku osób ogrzewających domy **przestarzałymi** i **nieefektywnymi** źródłami ciepła otrzymywanie bonu skutkowałoby złożeniem wniosku o dofinansowanie z programu *Czyste Powietrze* lub *Stop Smog* oraz pełnym pokryciem kosztów inwestycji.
- g. Połączenie bonu energetycznego ze wsparciem inwestycyjnym jest zasadne również w transformacji energetycznej **transportu**. Mechanizm dopłat uzależnionych od dochodów gospodarstwa domowego mógłby funkcjonować w przypadku wymiany starego samochodu na nowy, mniej emisyjny model.

5. Jak połączyć przyszłą politykę klimatyczną z redukcją nierówności?

Polityka klimatyczna UE ma na celu zapobieganie i łagodzenie skutków kryzysu klimatycznego, m.in. przez redukcję emisji dwutlenku węgla. W 2021 r. UE podniosła wspólnotowy cel redukcji emisji z 40% do 55% w 2030 r. w ramach pakietu *Fit for 55*. Do wypełniania zobowiązań redukcyjnych służą przede wszystkim dwa narzędzia: (1) system handlu emisjami (ETS) oraz (2) wspólny wysiłek redukcyjny (ESD, non-ETS)⁶. Do 2021 r. system ETS obejmował właścicieli zakładów przemysłowych, energetykę i ciepłownictwo. Emisje w transporcie i budownictwie redukowane były na poziomie państw członkowskich w ramach systemu non-ETS.

Ramka 2. Czym są opłaty środowiskowe i jak funkcjonują w UE?

Opłaty środowiskowe to dodatkowy koszt ponoszony przez podmioty zanieczyszczające środowisko. Opłaty są bodźcem do zmniejszenia obciążenia środowiska. Najważniejszym elementem systemu opłat środowiskowych w UE jest działający od 2005 r. **ETS** (system handlu emisjami). Ma on zagwarantować obniżanie emisji tam, gdzie koszt jest najniższy. **ETS** to system *cap-and-trade* (limitu i handlu emisjami), w ramach którego uczestnicy mają wyznaczony limit całkowitej emisji gazów cieplarnianych. Limit ten systematycznie maleje, żeby ceny uprawnień zachowały odpowiednią wartość. Dodatkowo od 2013 r. państwa UE są zobowiązane do realizacji rocznych celów w zakresie redukcji emisji w pozostałych sektorach gospodarki (**non-ETS**).

Szczegóły	ETS	non-ETS
Kto jest objęty systemem?	energetyka, ciepłownictwo i przemysł	transport i budownictwo
Kto jest odpowiedzialny za redukcję emisji?	właściciele zakładów przemysłowych	państwa członkowskie UE
Co muszą robić podmioty objęte systemem?	kupują lub otrzymują uprawnienia do emisji, którymi mogą handlować	kiedy emisje są niższe niż limit, przechowują nadwyżki, żeby wykorzystać je później
	wykorzystują pozwolenia do pokrycia emisji albo płacą grzywny, jeżeli przekraczają limit	pożyczają pozwolenia na emisje z przydziału na kolejny rok, kiedy przekraczają limit
	zatrzymują lub sprzedają uprawnienia, jeśli zmniejszą emisje	kupują i sprzedają uprawnienia do emisji

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji Komisji Europejskiej (2021).

⁶ Trzecim systemem jest LULUCF – pochłanianie gazów cieplarnianych w wyniku zalesiania, wylesiania i gospodarki gruntami leśnymi.

Budownictwo i transport zostaną włączone do ETS lub objęte osobnym systemem handlu emisjami. Emisje z budynków i transportu będą objęte takimi samymi zasadami jak przemysł i ciepłownictwo lub osobnym systemem handlu z oddzielną ceną pozwoleń na emisje od 2026 r. System ETS w budynkach i transporcie ma być bodźcem cenowym, który skłoni gospodarstwa domowe do transformacji energetycznej: inwestycji w nowe źródło ogrzewania, zwiększenia efektywności energetycznej budynku lub zakupu ekologicznego środka transportu.

Symulacje objęcia budownictwa i transportu ETS w Polsce pokazują, że rozwiązanie to będzie zbyt kosztowne względem osiągniętej redukcji emisji. Prognozowane łączne koszty wprowadzenia ETS w budownictwie i transporcie wyniosą około 60–100 mld euro⁷, przy braku znaczącej redukcji emisji w tych sektorach (Maj et al., 2021). Dodatkowo brakuje szczegółowej wiedzy o wpływie systemu ETS na budżety i zachowania gospodarstw domowych. Większość badań nad ETS w budownictwie i transporcie nie zakłada, że w wyniku wzrostu cen gospodarstwa domowe mogą ograniczyć konsumpcję, zdecydować się na inwestycję w czyste ogrzewanie, ocieplenie budynku lub bardziej ekologiczny środek transportu. Jest to istotne ograniczenie symulacji, które wymagają również badań behawioralnych uwzględniających preferencje i skłonność gospodarstw domowych do zmian.

Mechanizm efektywnej redystrybucji wpływów z ETS jest potrzebny niezależnie od objęcia budownictwa i transportu systemem handlu uprawnieniami do emisji. Redystrybucja wpływów z opłat środowiskowych jest konieczna, ponieważ łączy redukcję emisji z ograniczaniem ubóstwa i nierówności oraz zmniejsza ryzyko obciążenia skutkami polityki klimatycznej gospodarstw domowych o niskich dochodach.

Ramka 3. Jak inne kraje OECD redystrybuują wpływy z opłat środowiskowych?

Kraj	Sposób wykorzystania wpływów z opłat środowiskowych w krajach OECD
Finlandia	Zmniejszenie składek emerytalnych.
Francja	Zniesienie innych podatków, bezpośrednie transfery do samorządów, finansowanie aktywnej polityki rynku pracy, rekompensata wzrostu cen energii, premia do wymiany samochodów z silnikiem diesla.
Norwegia	Obniżki innych podatków.
Japonia	Realizacja celów polityki bezpieczeństwa energetycznego.
Chiny	Ochrona środowiska i projekty związane z energią odnawialną, promowanie elektromobilności.

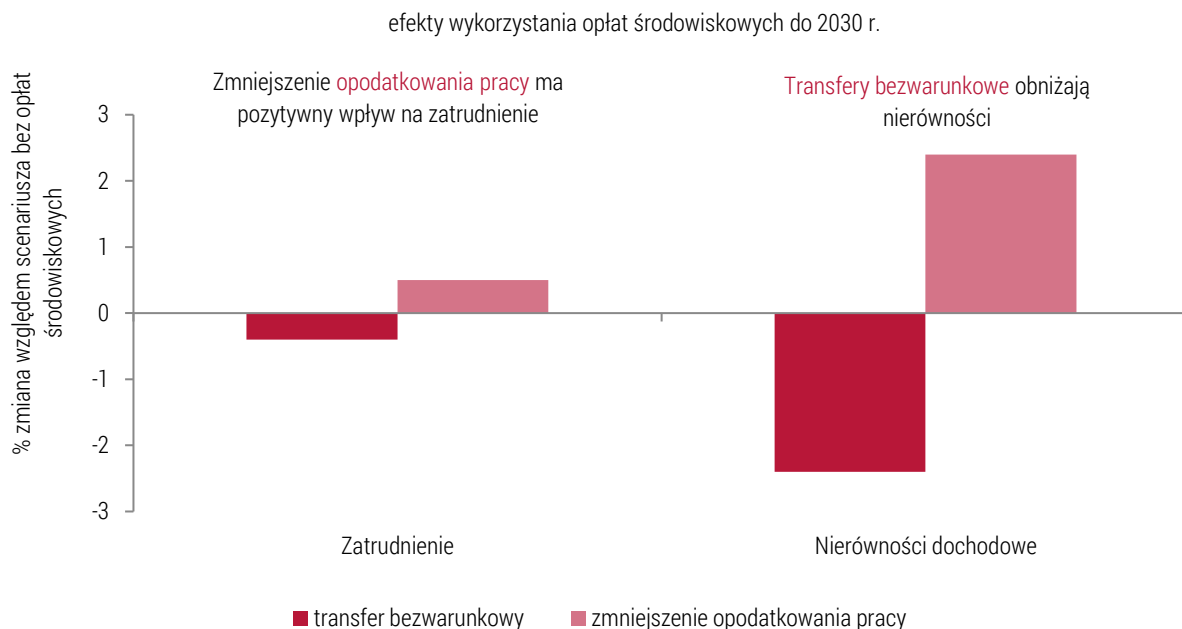
Źródło: Marten, van Dender (2019).

Wybór przyszłego mechanizmu redystrybucji powinien odzwierciedlać cele, jakie chce osiągać administracja publiczna. W perspektywie 2030 r. wykorzystanie wpływów z opłat środowiskowych na opłacenie bezwarunkowego transferu do wszystkich gospodarstw domowych zmniejszyłoby nierówności dochodowe (Wykres 6). Jeżeli opłaty środowiskowe sfinansują bezwarunkowe transfery, to dochody 80% gospodarstw domowych w Polsce wzrosną, co w rezultacie zmniejszy nierówności.

⁷ Prognoza obejmuje lata 2025–2040 i jest obliczona dla wszystkich gospodarstw domowych w Polsce.

Inny mechanizm redystrykcji, na przykład zmniejszenie opodatkowania pracy, spowodowałoby wzrost zatrudnienia i dochodów, ale skutkowałoby też dalszym pogłębianiem się nierówności (Antosiewicz et al., 2021).

Wykres 6. Sfinansowanie transferów bezwarunkowych z systemu opłat środowiskowych zmniejszyłoby nierówności dochodowe, ale spowodowałoby też spadek zatrudnienia



Uwagi: wykres przedstawia hipotetyczne efekty różnych mechanizmów redystrykcji opłat środowiskowych do roku 2030.
Źródło: Antosiewicz et al., 2021.

6. Podsumowanie i wnioski dla polityki publicznej

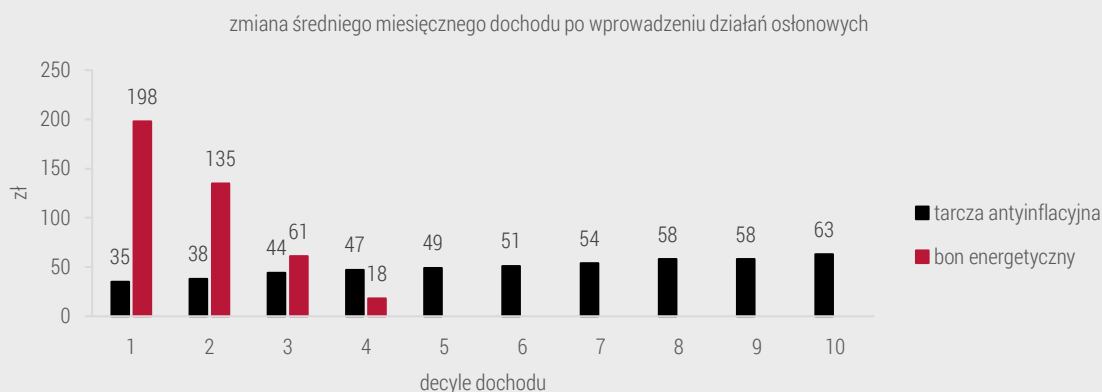
W wyniku sytuacji geopolitycznej i podwyżek cen uprawnień do emisji wzrastają ceny energii w UE, a długofalowe konsekwencje będą bardziej dotkliwe dla ubogich gospodarstw domowych. W opracowaniu rozważyliśmy dwa mechanizmy osłonowe – tarczę antyinflacyjną zaproponowaną przez rząd w listopadzie 2021 r. oraz opracowany przez nas bon energetyczny – i ich szacunkowy, bezpośredni wpływ na budżety gospodarstw domowych (Ramka 4). Wskazaliśmy, że proponowane w tarczy rozwiązania są regresywne i utrwalają bieżące wzorce konsumpcji energii i paliw transportowych. Bon energetyczny będzie bardziej skuteczny od tarczy antyinflacyjnej w redukcji ubóstwa i nierówności oraz wesprze transformację energetyczną wśród ubogich rodzin.

Polityka rekompensująca wzrost cen powinna być długofalowa i systemowa, a nie tylko nastawiona na doraźny efekt. Już w 2021 r. polski rząd powinien przygotować systemowy mechanizm redystrykcji wpływów z opłat środowiskowych w perspektywie 2030 r. Mechanizm redystrykcji powinien odzwierciedlać cele, jakie będzie chciała osiągać polska administracja w ramach polityki klimatycznej. W związku z tym omówiliśmy dwa mechanizmy redystrykcji środków z opłat środowiskowych w perspektywie 2030 r.: bezwarunkowe transfery do wszystkich gospodarstw domowych w Polsce oraz obniżkę podatków dochodowych. Pokazaliśmy, że jeżeli priorytetem rządu będzie redukcja nierówności, to sfinansowanie transferów bezwarunkowych z opłat środowiskowych okaże się lepszym rozwiązaniem.

Jeśli rząd będzie chciał uzyskać pozytywne efekty na rynku pracy, powinien wykorzystać wpływy z opłat środowiskowych do obniżenia podatków dochodowych.

Ramka 4. Podsumowanie: porównanie bonu energetycznego i tarczy antyinflacyjnej

Szczegóły	Bon energetyczny	Tarcza antyinflacyjna
Jaki będzie koszt systemu dla budżetu państwa?	6 mld zł rocznie	10 mld zł rocznie
Ilu będzie beneficjentów?	2,3 mln gospodarstw domowych	5,2 mln gospodarstw domowych (dodatek osłonowy)
Jaka będzie kwota wsparcia?	1200–3300 zł rocznie w zależności od liczby osób w gospodarstwie domowym	400–1100 zł rocznie w zależności od liczby osób w gospodarstwie domowym
Jak będzie rekompensowany wzrost?	Dopłaty do wydatków na energię w formie bonu	Obniżka akcyzy, podatku VAT i dodatek osłonowy
Kto skorzysta na systemie?	Gospodarstwa domowe o niskich dochodach	Im wyższy dochód, tym wyższa korzyść z systemu dopłat
Jakie nośniki energii preferuje?	Neutralny technologicznie, z zachętą do wymiany nieefektywnych źródeł ciepła	Gaz, prąd i ciepło systemowe
Czy system wspiera transformację energetyczną?	Beneficjenci programów <i>Czyste Powietrze</i> i <i>Stop Smog</i> otrzymają wyższe wsparcie	Im wyższa konsumpcja energii i paliw, tym wyższa korzyść dla beneficjentów tarczy



Źródło: opracowanie własne na podstawie *Badania Budżetów Gospodarstw Domowych 2020* (GUS, 2021).

Bon energetyczny będzie rozwiązaniem kosztownym, ale tańszym i bardziej skutecznym niż tarcza antyinflacyjna. Pozwoli systemowo złagodzić koszt transformacji energetycznej wśród ubogich gospodarstw domowych w przeciwieństwie do doraźnej polityki w ramach proponowanej przez rząd tarczy antyinflacyjnej. Dodatkowo bon uzupełni funkcjonujące już w Polsce programy inwestycyjne, takie jak *Czyste Powietrze* i *Stop Smog*, które wspierają transformację energetyczną. Może również zwiększyć społeczną akceptację dla transformacji energetycznej i sprawić, że proces ten stanie się bardziej sprawiedliwy.

Bibliografia

Antosiewicz M., Rodrigo Fuentes J., Lewandowski P., Witajewski-Baltvilks J. (2022). Distributional effects of emission pricing in a carbon-intensive economy: The case of Poland, *Energy Policy*, Volume 160, 112678, ISSN 0301-4215, <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2021.112678>.

Maj M., Rabięga W., Szpor A., Cabras S., Marcu A., Fazekas D. (2021). Cost for Households of the Inclusion of Transport and Residential Buildings in the EU ETS, Polish Economic Institute, Warsaw.

Marten M., van Dender K. (2019). The use of revenues from carbon pricing, *OECD Taxation Working Papers*, No. 43, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/3cb265e4-en>.

Sokołowski J., Lewandowski P., Kiełczewska A., Bouzarovski S. (2020). A multidimensional index to measure energy poverty: the Polish case, *Energy Sources, Part B: Economics, Planning, and Policy*, 15:2, 92–112, DOI: [10.1080/15567249.2020.1742817](https://doi.org/10.1080/15567249.2020.1742817).

Komisja Europejska. (2021) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_5204.

Jakub Sokołowski

Instytut Badań Strukturalnych
Uniwersytet Warszawski

e-mail: jakub.sokolowski@ibs.org.pl

Jan Frankowski

Instytut Badań Strukturalnych
Instytut Filozofii i Socjologii PAN

e-mail: jan.frankowski@ibs.org.pl

Joanna Mazurkiewicz

Instytut Badań Strukturalnych

e-mail: joanna.mazurkiewicz@ibs.org.pl

Seria IBS Policy Paper

Seria IBS Policy Paper w przystępnej formie prezentuje wyniki badań ekonomicznych w celu podniesienia jakości debaty publicznej.

Redaktor serii – Jan Rutkowski

IBS Policy Paper 5/2021

ISSN: 2451-4365

Redakcja językowa – Marta Jakubowska (Słowa na warsztatach)

Informacje dodatkowe

Dziękujemy Janowi Rutkowskiemu za cenne uwagi oraz pomoc w opracowaniu tekstu.

Badanie sfinansowane ze środków European Climate Foundation.

Opracowanie własne z wykorzystaniem danych Głównego Urzędu Statystycznego. Główny Urząd Statystyczny nie ponosi odpowiedzialności za dane i wnioski zawarte w publikacji.

Treść niniejszej publikacji wyraża poglądy autorów i niekoniecznie jest tożsama ze stanowiskiem Instytutu Badań Strukturalnych. Stosuje się zwyczajowe zastrzeżenia. Wszystkie błędy są nasze.

O IBS

Instytut Badań Strukturalnych jest niezależną i apolityczną fundacją naukową. W pracy badawczej koncentrujemy się na analizie ekonomicznej oraz ocenie skutków polityk publicznych w obszarze: rynku pracy, demografii, edukacji, polityki rodzinnej, finansów publicznych oraz energii i klimatu. Korzystamy z nowoczesnych narzędzi modelowych, statystycznych, ekonometrycznych i informatycznych. Badania realizujemy z dbałością o metodologię i obiektywizm.

Od początku działalności (2006 r.) zrealizowaliśmy blisko 200 projektów naukowych, w tym m.in. dla Banku Światowego, OECD, ministerstw, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Kancelarii Prezydenta RP, Narodowego Banku Polskiego, organizacji przedsiębiorców oraz dla innych stowarzyszeń i fundacji. Wyniki badań Instytutu są ogólnie dostępne, a szczególną rolę w ich upowszechnianiu pełnią dwie serie wydawnicze: IBS Working Paper oraz IBS Policy Paper. Wszystkie artykuły, raporty, jak i informacje o naszych projektach oraz konferencjach znajdują się w serwisie ibs.org.pl.

e-mail: ibs@ibs.org.pl

twitter: [@ibs_thinktank](https://twitter.com/ibs_thinktank)