

SPOŁECZNY FUNDUSZ KLIMATYCZNY JAK OCHRONIĆ GOSPODARSTWA DOMOWE PRZED WZROSTEM CEN ENERGII?

Jakub Sokołowski, Joanna Mazurkiewicz

Problem:

Nowa opłata klimatyczna (ETS2) podniesie koszty ogrzewania węglem i gazem od 2027 r. Wyższe ceny energii budzą obawy o wzrost ryzyka ubóstwa energetycznego.

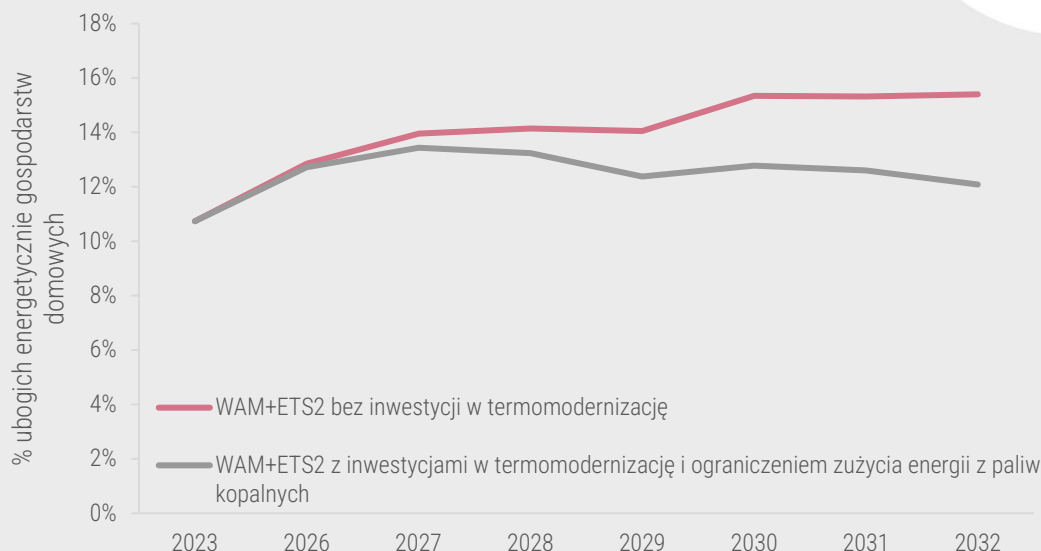
Wnioski:

Społeczny Fundusz Klimatyczny ma ochronić wrażliwe gospodarstwa domowe przed nadmiernym wzrostem cen. Sfinansuje transfery bezpośrednie i inwestycje obniżające zużycie energii, np. termomodernizację. Pokazujemy, że ryzyko ubóstwa energetycznego wzrośnie po wprowadzeniu ETS2. Stanie się tak nawet w przypadku realizacji inwestycji w termomodernizację. Dlatego transfery bezpośrednie będą konieczne. Budżet Społecznego Funduszu Klimatycznego będzie wystarczający, żeby transfery zabezpieczyły osoby z niskimi dochodami przed nadmiernym wzrostem cen.

Główne wyniki:

- Ponad **15 z 45 miliardów zł** - tyle Polska może przeznaczyć na transfery bezpośrednie w ramach Społecznego Funduszu Klimatycznego w latach 2027-2032.
- O **400-800 zł** rocznie w gospodarstwach jednoosobowych i **600-1800 zł** w wieloosobowych wzrosną wydatki na energię w wyniku nowej opłaty klimatycznej w latach 2027-2032.
- O **1.5 punktu procentowego** (pp) do 2032 r. wzrośnie skala ubóstwa energetycznego w Polsce, pomimo inwestycji w termomodernizację.
- **700-1100 zł** rocznie gospodarstwom jednoosobowym z niskimi dochodami i **1100-2300 zł** wieloosobowym należy wypłacać ze Społecznego Funduszu Klimatycznego w latach 2027-2032.

Wzrost cen zwiększy ryzyko ubóstwa energetycznego, nawet przy spadku zużycia energii. Konieczne są transfery do osób z niskimi dochodami by osłabić ten efekt.



Uwaga: WAM to scenariusz aktywnej transformacji w ramach Krajowego Planu w dziedzinie Energii i Klimatu. ETS2 to system handlu emisjami obejmujący sektor budynków i transportu.

Źródło: Sokołowski et al. (2025).

Nowa opłata klimatyczna (ETS2) ma ograniczyć zużycie węgla i gazu¹. Od 2027 r. zwiększy koszt ogrzewania domów węglem i gazem. Wpływy z nowej opłaty zasilą Społeczny Fundusz Klimatyczny. Fundusz sfinansuje inwestycje w obniżanie zużycia energii (np. termomodernizację) i bezpośrednie transfery pieniężne. Polska w ramach Funduszu otrzyma około 45 miliardów złotych w latach 2026-2032.

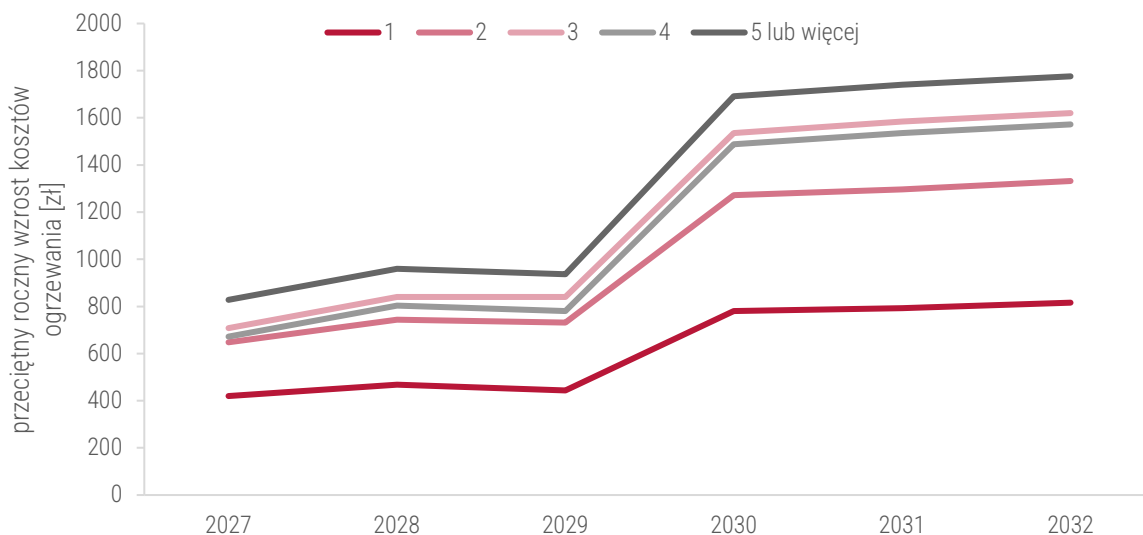
Szacujemy, że wprowadzenie ETS2 zwiększy ryzyko ubóstwa energetycznego o 1.5 pp do 2032 r. Skala ubóstwa wzrośnie nawet w przypadku realizacji inwestycji w termomodernizację, które obniżą zużycie węgla i gazu.

Proponujemy wprowadzenie transferów bezpośrednich, które obejmą 2,5 miliona gospodarstw domowych w 2027 r. i około 700 tys. w 2032 r. Transfery w wysokości 700-1100 zł rocznie powinny przysługiwać gospodarstwom jednoosobowym, a kwoty 1100-2300 zł gospodarstwom wieloosobowym w latach 2027-2032. Budżet Społecznego Funduszu Klimatycznego wystarczy na pokrycie proponowanych przez nas kwot wsparcia. Jeżeli wprowadzenie ETS2 zostanie odsunięte do 2028 r., to należy przesunąć do tego samego roku również transfery. Wsparcie termomodernizacji powinno rozpocząć się jednak już w 2026 r.

Nowa opłata klimatyczna zmniejszy emisje, ale zwiększy ceny ogrzewania węglem i gazem

Nowa opłata klimatyczna (ETS2) w latach 2027-2032 ma ograniczyć zużycie węgla i gazu². System obejmie dystrybutorów paliw, którzy będą zobowiązani do zakupu uprawnień do emisji. Wyższe koszty dystrybutorów zostaną przeniesione na odbiorców energii. Z tego powodu ETS2 wpłynie na wzrost kosztów ogrzewania (Wykres 1). Dla niektórych gospodarstw domowych będzie to zachęta do ograniczenia zużycia węgla i gazu. Można to osiągnąć przez inwestycje w termomodernizację i zmianę sposobu ogrzewania. Jednocześnie, wyższe koszty dotkną gospodarstwa domowe o niskich dochodach, które mają ograniczony dostęp do alternatywnych źródeł ogrzewania (pompy ciepła, kotły na biomasę).

Wykres 1. Wzrost kosztów ogrzewania będzie szczególnie odczuwalny po 2030 r., gdyż cena uprawnień do emisji w ramach ETS2 znacznie się zwiększy ceny węgla i gazu.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Sokołowski et al. (2025).

¹ ETS2 dotyczy również transportu. Transfery bezpośrednie w ramach Społecznego Funduszu Klimatycznego obejmują tylko wzrost kosztów ogrzewania. Dlatego w naszym raporcie pomijamy sektor transportu.

² ETS2 nie będzie obejmował gospodarstw domowych, które korzystają z ciepła z sieci i energii elektrycznej.

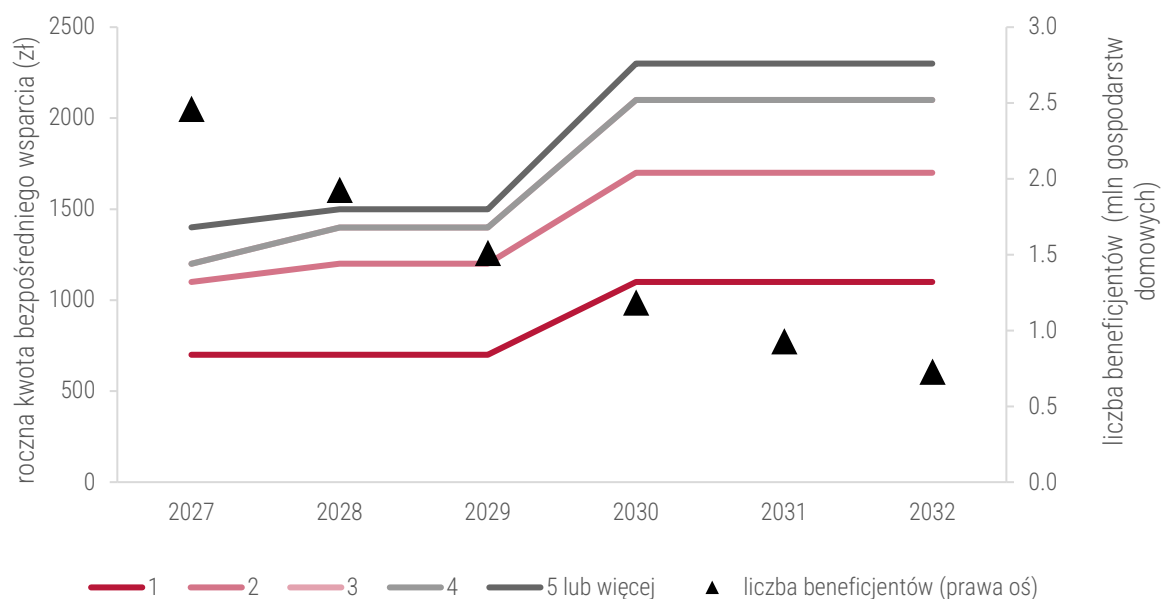
Budżet Społecznego Funduszu Klimatycznego wystarczy, żeby zabezpieczyć osoby z niskimi dochodami przed wzrostem kosztów energii

Wpływy ze sprzedaży uprawnień do emisji w ramach ETS2 zostaną przeznaczone na złagodzenie skutków wzrostu kosztów. Kluczowym instrumentem w tym zakresie będzie Społeczny Fundusz Klimatyczny (SFK). Fundusz zostanie uruchomiony w 2026 r., czyli rok przed wprowadzeniem ETS2 w 2027 r. Polska będzie największym beneficjentem Funduszu w Unii Europejskiej i otrzyma w jego ramach około 45 miliardów zł na lata 2026-2032. Zadaniem Funduszu będzie wspieranie grup najbardziej narażonych na wzrost kosztów przez bezpośrednie transfery dochodowe (maksymalnie 37,5% środków z budżetu SFK) oraz inwestycje w poprawę efektywności energetycznej budynków (pozostałe 62,5%). Oznacza to, że na transfery bezpośrednie Polska może wykorzystać ponad 15 miliardów zł, a na inwestycje pozostałe 30 miliardów.

Zgodnie z naszymi symulacjami, pomimo inwestycji w termomodernizację, ubóstwo energetyczne po wprowadzeniu ETS2 wzrośnie w Polsce o 1.5 pp. do 2032 r. Ograniczenie zużycia węgla i gazu w wyniku termomodernizacji nie wystarczy, by w pełni skompensować wzrosty kosztów ogrzewania. Efekt ten będzie najbardziej dotkliwy dla gospodarstw domowych o niskich dochodach. Dlatego sugerujemy wykorzystanie pełnej puli środków na bezpośrednie transfery dochodowe, nawet w przypadku realizacji inwestycji w termomodernizację. Transfery bezpośrednie powinny zostać uruchomione w 2027 r., czyli w roku wprowadzenia ETS2, natomiast wsparcie inwestycji w termomodernizację już w 2026 r.

Wsparcie dochodowe w ramach SFK powinno przysługiwać grupom, które będą najbardziej narażone na wzrost kosztów energii na skutek wdrożenia ETS2. Taką grupą są gospodarstwa domowe ubogie energetycznie. Ubóstwo energetyczne to trudność z zapewnieniem sobie odpowiedniego poziomu ogrzewania i dostępu do energii elektrycznej, ze względu na połączenie wysokich kosztów energii i niskich dochodów. Proponujemy przyjęcie kryterium dochodowego, które pozwoli w pełni zidentyfikować grupę ubogich energetycznie, narażoną na wzrost cen.

Wykres 2. Społeczny Fundusz Klimatyczny pozwala pokryć około 1,5- do 2-krotnego średniego wzrostu cen energii wśród gospodarstw domowych o niskich dochodach.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Sokołowski et al. (2025).

Kryterium dochodowe użyte w 2024 r. w bonie energetycznym: 2500 zł w gospodarstwie jednoosobowym i 1700 zł na osobę w gospodarstwie wieloosobowym pozwoli objąć wsparciem 100% ubogich energetycznie gospodarstw domowych w Polsce. Liczba beneficjentów osiągnie około 2,5 miliona gospodarstw domowych w 2027 r i około 700 tys. gospodarstw domowych w 2032 r. Spadek liczby beneficjentów wynika z przyjętego w modelowaniu założenia o wzroście gospodarczym, wzroście dochodów i braku indeksowania kryterium dochodowego o ten wzrost. Spadek liczby beneficjentów do 2032 r. jest też jednym z wymogów SFK. Brak indeksowania progu dochodowego spowoduje spadek liczby beneficjentów i spełni to założenie.

Proponujemy powiązać wysokości wsparcia z liczbą osób w gospodarstwie domowym, bo wzrost kosztów energii jest od tego zależny. Z Funduszu powinniśmy wypłacać 700-1100 zł rocznie gospodarstwom jednoosobowym i 1100-2300 zł wieloosobowym (Wykres 2). Budżet SFK będzie wystarczający, żeby wypłacić proponowane kwoty w latach 2027-2032. Nominalnie, wsparcie wzrośnie do 2032 r. Relatywnie, wsparcie pozwoli na pokrycie około dwukrotnego średniego wzrostu kosztów w 2027 i mniej niż 1,5-krotnego w 2032 r. W ten sposób zmniejszymy ryzyko, że osoby, których koszty wzrosną powyżej średniej, otrzymają zbyt niską pomoc. Malejące wsparcie bezpośrednie do 2032 r. jest też jednym z wymogów SFK.

Spółeczny Fundusz Klimatyczny powinien działać od 2026 r., nawet jeżeli nowa opłata klimatyczna wejdzie w życie w 2028 r.

Popieramy postulat przedstawicieli Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami o odsunięciu ETS2 do 2028 r. Takie rozwiązanie będzie zasadne tylko w przypadku uruchomienia wsparcia inwestycyjnego w ramach Społecznego Funduszu Klimatycznego w kwocie około 30 miliardów zł już w roku 2026. Termomodernizacja sprawia, że ryzyko ubóstwa energetycznego w wyniku wzrostu kosztów z ETS2 się zmniejszy. Efektywny i progresywny program wsparcia inwestycji w termomodernizację (np. w ramach programu Czyste Powietrze) pozwoli większej liczbie osób zrezygnować z węgla i gazu do ogrzewania domów. Dzięki temu, nie zostaną objęte systemem ETS2, a ich rachunki za ogrzewanie nie wzrosną. W takim przypadku, transfery bezpośrednie dalej będą konieczne, ale można będzie je wdrożyć od 2028 r.

Inwestycje w termomodernizację nie zabezpieczą w pełni przed wzrostem ubóstwa energetycznego po wprowadzeniu ETS2. Dlatego, w momencie wprowadzenia w Polsce ETS2 należy uruchomić transfery bezpośrednie dla 2,5 miliona gospodarstw domowych z niskimi dochodami. Transfery w wysokości od 700 do 1100 zł rocznie należy wypłacać gospodarstwom jednoosobowym i od 1100 do 2300 zł wieloosobowym. Takie wsparcie zabezpieczy gospodarstwa domowe przed nadmiernym wzrostem cen.

Bibliografia: Sokołowski et al. (2025). *Jak skutecznie zaprojektować wsparcie dochodowe w Społecznym Planie Klimatycznym? Wnioski z Polski.*

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 2/2025

ISSN: 2451-4365

Redakcja językowa – Dorota Ciborowska

Informacje dodatkowe

Dziękujemy Janowi Rutkowskiemu za cenne komentarze.

Niniejszy raport powstał na podstawie danych opracowanych w ramach raportów Instytutu Badań Strukturalnych i Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami na zlecenie Instytutu Rozwoju Miast i Regionów (UK/B-6/101224/01 i UK/B-6/170325/01).

Treść niniejszej publikacji wyraża poglądy Autorów i niekoniecznie jest tożsama ze stanowiskiem Instytutu Badań Strukturalnych. Stosuje się zwyczajowe zastrzeżenia.