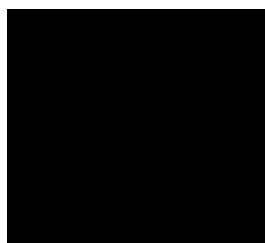
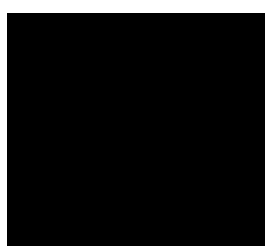


Zarządzanie miliardami z EU ETS do zmiany.

W stronę transparentnego i strategicznego rozwiązania

Paulina Masternak, Michał Wojtyło

Warszawa 2026



© Fundacja Instytut Reform, 2026

Powielanie dozwolone pod warunkiem podania źródła.

Autorzy

Paulina Masternak, Michał Wojtyła

Współpraca

Aleksander Śniegocki

Redakcja

Bartosz Brzyski

Opracowanie graficzne

Sylwia Niedaszkowska

Data publikacji

Październik 2026 r.

Rekomendowane cytowanie

Masternak, P., Wojtyła, M. (2026), *Zarządzanie miliardami z EU ETS do zmiany. W stronę transparentnego i strategicznego rozwiązania*, Warszawa, Polska: Instytut Reform.

Źródło fotografii na okładce: MarekUsz/iStock

Instytut Reform

office@ireform.eu | ul. Puławska 26/1, 02-512 Warszawa | www.ireform.eu

REFORM

Instytut Reform to niezależny think tank, którego celem jest ciągłe doskonalenie polityk publicznych w Polsce, Europie i na świecie.

Jednym z kluczowych obszarów działania Instytutu jest wsparcie transformacji energetycznej oraz ochrony klimatu.

Spis treści

Główne wnioski.....	4
1. Ile miliardów z EU ETS wpłynęło do polskiego budżetu?	6
2. Jak Polska zarządzała przychodami z EU ETS?	10
2.1. Obecny system i jego konsekwencje dla Polski	10
2.2. Co Polska raportowała do KE jako wydatki sfinansowane z EU ETS?.....	14
3. Co mogą zmienić propozycje zmian w ramach reformy EU ETS?	17
4. Jak lepiej zarządzać przychodami z EU ETS?	19
4.1. Dobre zagraniczne praktyki zarządzania przychodami z EU ETS.....	19
4.2. Historia koncepcji Funduszu Transformacji Energetyki	20
4.3. W kierunku nowego krajowego systemu zarządzania środkami z EU ETS	22
4.4. Rekomendowany model zarządzania.....	25
5. Podsumowanie	28
Załącznik. Uwagi w ramach konsultacji publicznych i uzgodnień dotyczące Funduszu Transformacji Energetyki.....	30

Główne wnioski

Moment na zmianę

- Przychody ze sprzedaży uprawnień na krajowych aukcjach w ramach EU ETS stanowią istotne źródło finansowania transformacji energetycznej i modernizacji polskiej gospodarki. W latach 2012–2025 do budżetu państwa wpłynęło z tego źródła 140 mld zł. Do końca przyszłej dekady polski rząd może spodziewać się dostępności kolejnych ponad 350 mld zł z EU ETS. W sytuacji wdrożenia ETS2 łączne bezpośrednie przychody z obu systemów mogą osiągnąć aż ok. 250 mld zł do 2032 r.
- To zbyt duże środki, aby nie zadbać o zarządzanie nimi w sposób strategiczny i transparentny. Problemy finansów publicznych, ogromne potrzeby inwestycyjne oraz unijne negocjacje dotyczące EU ETS i wieloletnich ram finansowych UE są dodatkowymi argumentami za zmianą krajowego podejścia.

W jaki sposób Polska zarządza przychodami bezpośrednio uzyskiwanymi z EU ETS?

- Niestety obowiązujący w naszym kraju system zarządzania przychodami z krajowych aukcji uprawnień w systemie EU ETS jest nietransparentny, utrudnia ocenę dodatkowości i efektów wydatkowania środków oraz nie zapewnia przewidywalności finansowania transformacji klimatyczno-energetycznej. Brakuje również krajowej strategii wydatkowania skonsultowanej ze społeczeństwem i interesariuszami.
- Zdecydowana większość przychodów z aukcji uprawnień do emisji w EU ETS trafia bezpośrednio do ogólnego budżetu państwa. Ze względu na zasadę jedności materialnej budżetu (dochody budżetowe tworzą wspólną pulę i nie powinny być przypisywane do konkretnych wydatków), nie istnieje żadne gwarantowane minimum na transformację energetyczną, a cele te konkurują w ramach budżetu z pozostałymi, zmiennymi priorytetami rządu.
- Wymóg dyrektywy ETS o przeznaczaniu przychodów z krajowych aukcji na cele transformacji klimatyczno-energetycznej jest spełniany poprzez dopuszczalne raportowanie tzw. ekwiwalentu finansowego. Raportowanie polega więc na selekcji *ex post* wydatków spełniających kryteria dyrektywy, a nie na planowaniu celów do sfinansowania i śledzeniu strumienia wpływów z ETS. Jest to raczej ćwiczenie sprawozdawcze niż obraz dodatkowych działań sfinansowanych dzięki przychodom z EU ETS.

- W ramach obowiązku sprawozdawczego najczęściej raportowanymi do KE przez polski rząd znaczącymi wydatkami za lata 2020–2025 były: wydatki sektora prywatnego w ramach systemu zielonych certyfikatów; wsparcie instalacji OZE; osłony dla przemysłu; dofinansowanie kolejowych i autobusowych przewozów pasażerskich; „Czyste Powietrze” (do 2023 r.).

Jak zwiększyć efektywność, sprawiedliwość i transparentność systemu?

- Zasada jedności materialnej budżetu nie ma charakteru bezwzględnego. Polski system finansów publicznych przewiduje liczne odstępstwa w postaci funduszy celowych, którym ustawowo przypisano określone źródła dochodów. Takie odstępstwo można i należy zastosować również w przypadku zarządzania przychodami z EU ETS.
- Rekomendujemy model wydzielonego rachunku w NFOŚiGW dla przychodów z krajowych aukcji uprawnień w ramach EU ETS (a w przyszłości – także przychodów z ETS2). Ta forma jest dostosowana do charakteru wieloletnich programów inwestycyjnych, ułatwia budowanie efektu synergii z innymi źródłami finansowania, wykorzystuje wieloletnie doświadczenie NFOŚiGW oraz pozwala wykorzystać prace wykonane na potrzeby przygotowania koncepcji Funduszu Transformacji Energetyki z 2022 r.
- Proponujemy powołanie Rady tego instrumentu z jasnym przewodnictwem jednego z ministrów o istotnej pozycji politycznej w rządzie. Rada nie powinna mieć charakteru wyłącznie doradczego, lecz powinna także przygotowywać wieloletni plan wydatkowania i monitorować jego realizację. Jej skład powinien zawierać szeroką reprezentację ministerstw, a także starannie wybranych instytucji publicznych i strony społecznej, aby uchwycić wielowymiarowy charakter transformacji.
- W ramach tego mechanizmu powinien powstawać kilkuletni plan kierunkowego wydatkowania środków, który będzie przygotowany przez Radę, a następnie szeroko konsultowany publicznie. Mechanizm powinien nie tylko finansować modernizację sektora energetycznego, ale również inwestycje w sprawiedliwą transformację przemysłu, budynków i transportu.

1. Ile miliardów z EU ETS wpłynęło do polskiego budżetu?

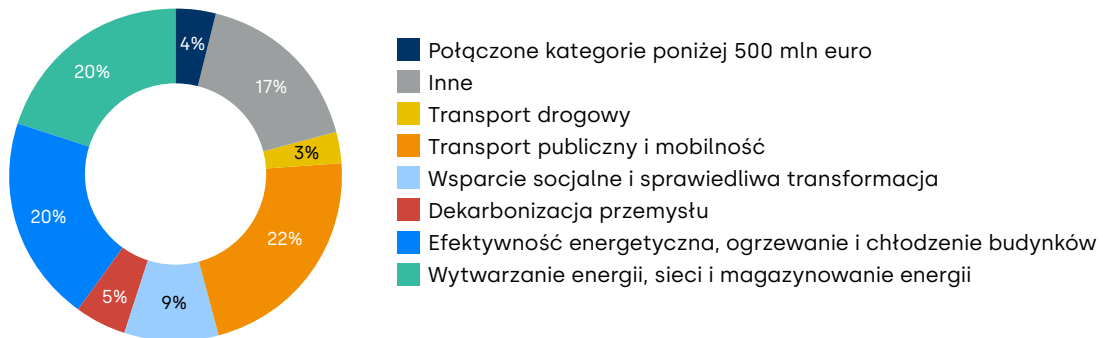
Europejski System Handlu Emisjami (EU ETS) to kluczowy instrument unijnej polityki klimatycznej. Funkcjonuje od 2005 r. i obejmuje obecnie m.in. energetykę, przemysł ciężki, lotnictwo i transport morski. Jego podstawowym celem jest ograniczanie emisji w sposób efektywny kosztowo poprzez tworzenie ekonomicznych zachęt do inwestycji w technologie niskoemisyjne.

Znaczenie EU ETS wykracza jednak poza samą redukcję emisji. Przychody ze sprzedaży uprawnień stanowią istotne źródło finansowania transformacji energetycznej. Większość wpływów trafia do budżetów państw członkowskich. Część przychodów zasila również unijne instrumenty wspierające modernizację gospodarki, takie jak Fundusz Modernizacyjny, Fundusz Innowacyjny, Społeczny Fundusz Klimatyczny i Krajowe Plany Odbudowy. Ich znaczenie będzie rosło wraz z rozwojem polityki klimatycznej i skalą potrzeb inwestycyjnych.

Choć wysokość przychodów z EU ETS zmienia się w zależności od ceny i liczby uprawnień sprzedawanych na aukcjach, to niepewność dotycząca dokładnej skali wpływów nie powinna ograniczać strategicznego planowania wykorzystania tych środków. O tym, jaki wkład w transformację wnosi EU ETS, decyduje bowiem nie tylko wysokość przychodów, ale przede wszystkim sposób ich wydatkowania.

Środki powinny finansować inwestycje, które ograniczają emisje, wzmacniają bezpieczeństwo energetyczne i obniżają koszty transformacji dla gospodarstw domowych i firm. To od nich zależy, czy przychody z EU ETS przełożą się na szybszą i sprawiedliwszą transformację. Istotne są również przejrzystość wydatkowania i pomiar efektów. Wraz z rozwojem systemu i rozszerzaniem zakresu polityki klimatycznej rośnie znaczenie efektywnego i przejrzystego wykorzystania przychodów z EU ETS – zarówno dla tempa redukcji emisji, jak i ograniczania społecznych kosztów transformacji.

**Wykres 1. Na co wykorzystywane są przychody z krajowych aukcji w ramach EU ETS w UE?
Wydatki raportowane przez państwa członkowskie za 2024 r.**



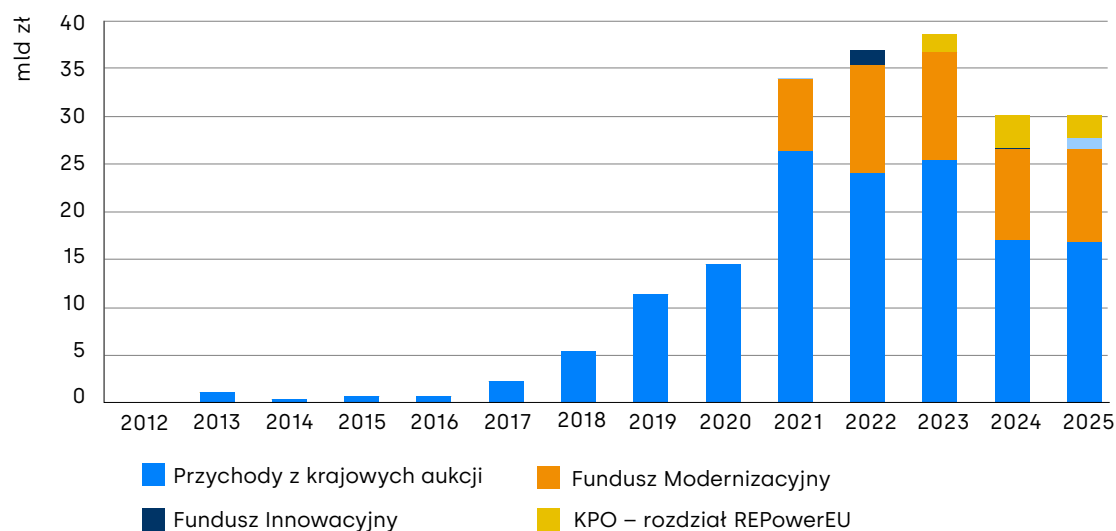
Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Climate Action Progress Report 2025*

EU ETS – dotychczasowe przychody polskiego budżetu

Według naszej publikacji z czerwca 2026 r. *Jawne koszty, ukryte korzyści. Finansowy bilans udziału Polski w EU ETS*¹, z systemu EU ETS polski rząd i krajowe firmy uzyskały za lata 2012–2025 ponad 200 mld zł. Największa część środków popłynęła do Polski w ostatnich pięciu latach tego okresu – zarówno w konsekwencji wzrostu cen na rynku uprawnień, jak i utworzenia nowych unijnych funduszy finansowanych przez EU ETS. Za największą część korzyści finansowych dla Polski odpowiadały bezpośrednie przychody do budżetu państwa z krajowych aukcji, które wyniosły 140 mld zł. Rekordowy był 2021 r., gdy osiągnęły 25 mld zł.

¹ Madej, D., Wojtyło, M. (2026), *Jawne koszty, ukryte korzyści. Finansowy bilans udziału Polski w EU ETS*, Warszawa, Polska: Instytut Reform.

Wykres 2. Ponad 140 mld zł do polskiego budżetu państwa z przychodów z krajowych aukcji w ramach EU ETS w latach 2012–2025.



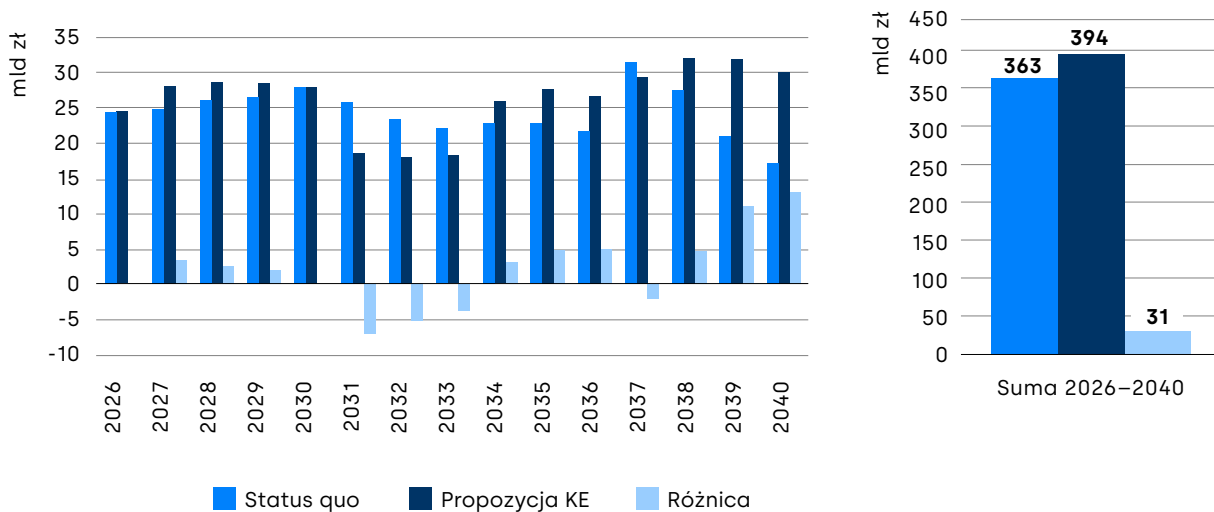
Źródło: Instytut Reform, *Jawne koszty, ukryte korzyści. Finansowy bilans udziału Polski w EU ETS*

EU ETS – przychody w przyszłości

W najbliższej dekadzie system EU ETS nadal będzie dostarczał setki miliardów złotych. W latach 2026–2040 suma wpływów finansowych Polski może wynieść około 580 mld zł². Z tej kwoty nawet ponad 350 mld zł może popłynąć do budżetu w perspektywie końca przyszłej dekady.

² Madej, D., Masternak, P., Śniegocki, A., Wojtyło, M. (2026), *Ku sprawiedliwej reformie EU ETS. Jaki jest polski interes w unijnych negocjacjach?*, Warszawa, Polska: Instytut Reform.

Wykres 3. Roczne wpływy do budżetu państwa z krajowych aukcji w EU ETS w scenariuszu status quo i według propozycji zmian autorstwa Komisji Europejskiej.



Źródło: Instytut Reform, *Ku sprawiedliwej reformie EU ETS. Jaki jest polski interes w unijnych negocjacjach?*

ETS2 – kolejne potencjalne miliardy do wydania

W 2028 r. planowane jest pełne uruchomienie systemu ETS2, który rozszerza mechanizm handlu emisjami na sektory o obecnie niskim tempie odchodzenia od paliw kopalnych w UE – budynki i transport drogowy, a także małe zakłady przemysłowe pozostające obecnie poza EU ETS.

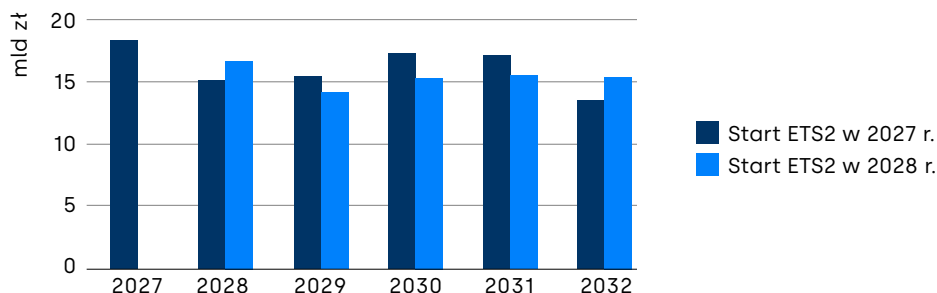
Równolegle do wdrożenia ETS2 UE powołała Społeczny Fundusz Klimatyczny (SFK), dostępny dla państw członkowskich już od 2026 r. Jest to narzędzie łagodzące negatywne efekty dystrybucyjne wdrażania ETS2, a także przyspieszające inwestycje w modernizację sektora transportu i budynków, które obniżą uzależnienie od importu paliw kopalnych. Polska jest największym beneficjentem SFK, z alokacją krajową na poziomie 17,6% całości funduszu (ok. 50 mld zł do 2032 r.). Warunkiem wykorzystania tych środków jest finalizacja polskiego Planu Społeczno-Klimatycznego (PSK)³, którego ostatnia publiczna wersja została udostępniona na potrzeby konsultacji publicznych w połowie 2025 r. Według stanu na październik 2026 r. brakuje oficjalnych zapowiedzi dalszych kroków w sprawie dokończenia prac nad tym dokumentem. Na postępy prac nad PSK negatywnie wpływa brak decyzji co do transpozycji unijnych przepisów dotyczących ETS2 do krajowego porządku prawnego – co jest komunikowane przez Komisję Europejską jako warunek konieczny do akceptacji PSK.

W poświęconym temu zagadnieniu raporcie z marca 2026 r. łączny poziom środków na inwestycje i osłony w Polsce z ETS2 oszacowaliśmy na 124 mld zł do 2032 r.⁴ Z tej kwoty bezpośrednio przychody do budżetu z krajowych aukcji mogą być równe nawet 76 mld zł.

³ Więcej o założeniach Planu Społeczno-Klimatycznego w publikacjach Instytutu Reform.

⁴ Madej, D., Stefańczyk, A., Śniegocki, A., Wojtyła, M. (2026), *Sprawiedliwa i ambitna modernizacja Polski. Jak efektywnie wydać miliardy z ETS2?*, Warszawa, Polska: Instytut Reform.

Wykres 4. Roczne przychody Polski ze sprzedaży uprawnień w pierwszych latach działania ETS2 wyniosą ok. 15 mld zł.



Źródło: Instytut Reform, *Sprawiedliwa i ambitna modernizacja Polski. Jak efektywnie wydać miliardy z ETS2?*

To będą kolejne ogromne środki, które należy wydać z namysłem, efektywnie i sprawiedliwie. Razem z szacowanymi wpływami do budżetu z obecnego systemu EU ETS (ponad 170 mld zł) łączna kwota, którą polski rząd będzie musiał rozdysponować do 2032 r., może wynieść ok. 250 mld zł, nie licząc unijnych funduszy (SFK, Fundusz Modernizacyjny i Fundusz Innowacyjny) zasilanych z tych źródeł.

2. Jak Polska zarządzała przychodami z EU ETS?

2.1. Obecny system i jego konsekwencje dla Polski

Raportowanie ekwiwalentów finansowych zamiast wydzielania środków

W Polsce zdecydowana większość przychodów z aukcji uprawnień do emisji w EU ETS trafia bezpośrednio do ogólnego budżetu państwa. Do wyodrębnionych funduszy celowych przekazywana jest tylko część środków – w tym przede wszystkim do Funduszu Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji. W 2026 r. z prognozowanych 20,1 mld zł przychodów do budżetu ma trafić 15,1 mld zł, czyli około trzech czwartych. Funkcjonowanie systemu nadzoruje Ministerstwo Klimatu i Środowiska (MKiŚ), ale o przeznaczeniu tej części środków decyduje ustawa budżetowa przygotowywana przez Ministerstwo Finansów (MF).

MF uzasadnia taki model zasadą jedności materialnej budżetu: dochody publiczne tworzą wspólną pulę i nie powinny być przypisywane do konkretnych wydatków (tzw. *earmarking*). W efekcie nie istnieje żadne gwarantowane minimum na transformację energetyczną, a cele te konkurują z pozostałymi, zmiennymi priorytetami rządu. Dla porównania, ustawowo zagwarantowano co najmniej 3% PKB na obronność oraz rosnące nakłady na ochronę zdrowia (nie mniej niż 7% PKB od 2027 r.⁵).

Takie ustawowe minima pełnią dwie funkcje. Sygnalizują trwałość kierunku polityki, co ułatwia planowanie inwestorom i wykonawcom. Chronią też finansowanie wybranych celów przed uznaniowymi cięciami, zwłaszcza w okresach napięć budżetowych, gdy rządy w pierwszej kolejności ograniczają wydatki na inwestycje⁶. Jednak postulat określenia minimum finansowania na transformację energetyczną nie powinien być rozpatrywany tak samo jak pozostałe kategorie wydatków, ponieważ wymóg ten – nakładany przez dyrektywę ETS – jest powiązany z konkretnym strumieniem przychodów z krajowych aukcji.

Wymóg dyrektywy o przeznaczaniu przychodów z krajowych aukcji na konkretne cele wydatkowe⁷ jest spełniany przez Polskę poprzez dopuszczalne raportowanie tzw. ekwiwalentu finansowego. MKiŚ wykazuje w ten sposób przed Komisją Europejską wydatki na cele zgodne z wymienionymi w dyrektywie ponoszone z różnych części budżetu państwa, a nawet te ponoszone przez sektor prywatny (jak zielone certyfikaty). Raportowanie polega więc na selekcji *ex post* wydatków spełniających kryteria dyrektywy, a nie na planowaniu celów i śledzeniu strumienia wpływów z ETS.

⁵ Zgodnie ze wskaznikiem określonym w ustawie z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

⁶ Emanuele Bacchiocchi & Elisa Borghi & Alessandro Missale, 2011. "Public Investment under Fiscal Constraints," Fiscal Studies, Institute for Fiscal Studies, vol. 32(1), pages 11–42, March.

⁷ Zgodnie z artykułem 10(3) dyrektywy ETS.

Taki mechanizm znacząco ułatwia formalne spełnienie wymogu, zarówno wcześniejszego obowiązku przeznaczania co najmniej 50% przychodów na wyznaczone cele, jak i obecnego, obejmującego ich całość. Problemem nie jest sama wysokość raportowanych kwot, lecz sposób ich ustalania: do sprawozdania dobiera się wydatki, często istniejące niezależnie od ich finansowania z EU ETS, tak aby ich suma odpowiadała wymaganemu poziomowi. Jest to raczej ćwiczenie sprawozdawcze niż obraz dodatkowych działań sfinansowanych dzięki przychodom z EU ETS.

Tabela 1. Udział raportowanych wydatków z przychodów z krajowych aukcji uprawnień przez Polskę w łącznym przychodzie z krajowych aukcji uprawnień w EU ETS

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Łączny przychód [mln zł]	13 903	25 287	23 054	24 407	16 396	16 155
Suma raportowanych wydatków [mln zł]	6 973	12 748	11 952	22 510	15 634	17 113*
Udział raportowanych wydatków w łącznym przychodzie	50%	50%	52%	92%	95%	105%

*Wydatki wykazane z opóźnieniem, sfinansowane z przychodów z poprzedniego roku.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie raportów Polski, [EEA Reportnet 3](#)

Zasada jedności materialnej budżetu nie ma jednak charakteru bezwzględne-go. Polski system finansów publicznych przewiduje liczne odstępstwa w postaci funduszy celowych, którym ustawowo przypisano określone źródła dochodów. Część z nich działa w ramach odrębnych instytucji, jak Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW). Inne są elementem szerszego instrumentarium instytucji przekrojowych, jak Fundusz Termomodernizacji i Remontów zarządzany przez Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK), albo są państwowymi funduszami celowymi, których dysponentami są ministrowie. Przychody z EU ETS również były już w ten sposób znaczone. W 2022 r., w odpowiedzi na kryzys energetyczny, przepisy ustawowe skierowały je w przeważającej części do funduszy pozabudżetowych o charakterze osłonowym: Funduszu Wyплаты Różnicy Ceny, Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i Funduszu Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji (patrz wykres 5.). W samym 2022 r. trafiło tam 23 mld zł, a według Najwyższej Izby Kontroli (NIK) ponad 12 mld zł pozostało do końca roku niewykorzystanych, bez możliwości zwrotu do budżetu państwa⁸.

Stałym, a nie doraźnym, przykładem takiego wyodrębnienia jest Fundusz Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji (FRPKE). Od 2020 r. trafia do niego co roku do 25% przychodów z krajowych aukcji uprawnień, co odpowiada wskazaniu w dyrektywie ETS limitowi wydatków na rekompensatę. Środki te nie zasilają budżetu państwa jako dochód, lecz bezpośrednio finansują pomoc publiczną dla przedsiębiorstw z sektorów energochłonnych, rekompensując im wzrost cen energii elektrycznej wynikający z ETS. Obecna konstrukcja łączy więc dwie skrajności: zabezpiecza środki na osłonę przemysłu, a jednocześnie pozostawia rządowi pełną swobodę dysponowania resztą przychodów, w tym możliwość ich doraźnego przekierowania, jak w 2022 r. (patrz wykres 5. i 6.).

Reasumując, środki kierowane do FRPKE to obecnie jedyne wydzielone i zabezpieczone przychody z krajowych aukcji spośród wszystkich dozwolonych celów transformacji klimatyczno-energetycznej, które przewiduje dyrektywa ETS. Jednocześnie udział wpływów przeznaczanych na wsparcie inwestycji dekarbo-

⁸ Wyniki kontroli NIK (2024), [Gospodarowanie środkami używanymi ze sprzedaży uprawnień do emisji w drodze aukcji w ramach unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych](#).

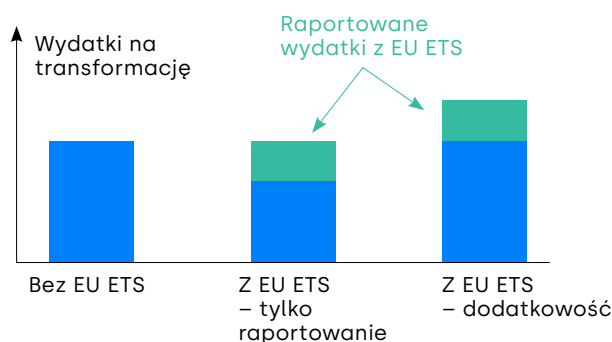
nizacyjnych w przemyśle, które docelowo mogłyby zmniejszyć presję kosztową związaną z wyceną emisji CO₂, był śladowy (patrz [rozdział 2.2.](#)).

Ministerstwo Finansów odpowiada również za prognozę przychodów z ETS. W rządowym projekcie ustawy budżetowej na 2027 r. plan zakłada dochody rządu 12,4 mld zł⁹. Dodatkowo, plan finansowy FRPKE zakłada dochody rządu 3,3 mld zł (z czego 3,1 mld zł pochodzi z wpływów z handlu uprawnieniami do emisji). Łącznie jest to kwota rządu 15,7 mld zł.

Nieprzejrzystość i utrudniona ewaluacja

Obecny stan prawny sprawia, że trudno jest ocenić, na ile przychody z aukcji uprawnień spełniały cel dodatkowości, czyli doprowadziły do realnego zwiększenia finansowania szeroko rozumianej transformacji klimatyczno-energetycznej. Równie trudno ocenić i monitorować efektywność wydatkowania tych środków i ich wkład w realizację celów polityki klimatycznej, takich jak poprawa efektywności energetycznej czy też redukcja emisji. Kontrastuje to ze standardem stosowanym obecnie przez NFOŚiGW, który dla zarządzanych programów priorytetowych, w tym finansowanych z Funduszu Modernizacyjnego, regularnie raportuje główne efekty rzeczowe i ekologiczne wydawanych środków. Pomiar efektów środowiskowych tych wydatków jest zaś warunkiem rzetelnej oceny kosztów i korzyści uczestnictwa Polski w systemie oraz rozliczalności decydentów za sposób wykorzystania przychodów z EU ETS.

Schemat 1. Samo raportowanie nie zapewnia wzrostu wydatków na transformację klimatyczno-energetyczną



Źródło: Opracowanie własne

Na te kwestie zwracała uwagę również Najwyższa Izba Kontroli (NIK) w swojej kontroli z 2024 r., obejmującej lata 2013–2023¹⁰. W podsumowaniu wyników kontroli negatywnie oceniła funkcjonujący w Polsce system gospodarowania przychodami z EU ETS. NIK skrytykowała m.in. brak możliwości powiązania aż 90% tych przychodów z ich rzeczywistym wykorzystaniem, a tym samym ich wpływem na redukcję emisji gazów cieplarnianych, a także niewystarczającą ochronę interesów budżetu państwa w kwestii środków przekazywanych na rachunki funduszy pozabudżetowych. Ten sam audyt za nieprawidłowe uznał również nieprzedkładanie Radzie Ministrów do akceptacji sprawozdań za lata 2015–2021, mimo ustawowego wymogu.

Należy jednak zaznaczyć, że Polska operuje w ramach wyznaczonych przez dyrektywę i wytyczne Komisji Europejskiej, a stosowana praktyka sprawozdawcza nie jest w UE odosobniona. Wieloletnie raportowanie w tej formule oraz jego bieżące zatwierdza-

⁹ Liczba ta znajduje się w załączniku nr 1 do projektu ustawy budżetowej; część 51 (klimat), dział 900 (gospodarka komunalna i ochrona środowiska), dostępna [tutaj](#).

¹⁰ Wyniki kontroli NIK (2024), *Gospodarowanie środkami uzyskanymi ze sprzedaży uprawnień do emisji w drodze aukcji w ramach unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych*.

nie przez KE zdają się potwierdzać, że sprawozdawczość wydatkowania wpływów ETS nie była w praktyce restrykcyjnym narzędziem kontroli realizacji unijnej polityki klimatycznej. Obecna propozycja reformy zakłada przekierowanie części środków na sektory bezpośrednio objęte EU ETS, ale nie ogranicza możliwości raportowania wydatków na podstawie ekwiwalentów finansowych (więcej o tym w [rozdziale 3.](#)).

ETS a stabilizująca reguła wydatkowa

Ważnym kontekstem dla nowych modeli zarządzania przychodami z EU ETS są reguły fiskalne, które ograniczają wydatki państwa. W Polsce najważniejsza w tym kontekście jest stabilizująca reguła wydatkowa (SRW)¹¹, która wyznacza wiążący limit wydatków dla przeważającej części sektora instytucji rządowych i samorządowych. W uproszczeniu limit ten rośnie w tempie średniookresowego wzrostu PKB; dodatkowo jest korygowana o tzw. działania dyskrecyjne po stronie dochodowej, czyli decyzje państwa trwale zmieniające dochody z podatków i składek, takie jak podwyżka stawki podatku lub zmiana jego bazy. Takie działania zwiększają dopuszczalną kwotę wydatków, a w przypadku obniżek podatków ją zmniejszają.

Przychody z aukcji EU ETS są w statystyce publicznej traktowane jak podatek¹², ale ich wzrost nie jest uznawany za działanie dyskrecyjne. Zależy bowiem od czynników, na które rząd nie ma bezpośredniego wpływu: ceny uprawnień na rynku, liczby uprawnień ustalonej na poziomie UE i kursu euro. W efekcie nawet znaczny wzrost przychodów z EU ETS nie zwiększa przestrzeni wydatkowej w ramach SRW. Każdy złoty wydany z przychodów z EU ETS, niezależnie od tego, czy przez budżet, fundusz celowy, NFOŚiGW czy fundusz w BGK, mieści się w tym samym limicie i konkuruje z pozostałymi wydatkami na etapie tworzenia ustawy budżetowej. Jednocześnie przychody z EU ETS w pełni wpływają na wynik sektora finansów publicznych: jeśli nie towarzyszą im dodatkowe wydatki, obniżają deficyt i dług. W praktyce w dużej mierze poprawiają więc saldo finansów publicznych, zamiast zwiększać finansowanie transformacji.

W obecnym porządku prawnym utworzenie funduszu, nawet z ustawowo określonym zasileniem, nie zmieniłoby tego mechanizmu. Pozwoliłoby jednak wydzielić część przychodów i zagwarantować minimalny poziom finansowania transformacji energetycznej. Dopiero połączenie funduszu z uznaniem przychodów z ETS za działanie dyskrecyjne zwiększyłoby przestrzeń wydatkową, a tym samym realną pulę środków na transformację.

Warunkiem takiego rozwiązania byłyby wiarygodne prognozy przychodów, tak aby nie mogły one służyć sztucznemu zawyżaniu limitu wydatków. Podstawą krajowych szacunków mogłaby być przejrzysta metodyka Komisji Europejskiej, określająca liczbę uprawnień przypadających na dany kraj oraz cenę, na której opiera się prognoza. Odchylenia prognozy od rzeczywistych wpływów byłyby korygowane w kolejnych latach na tych samych zasadach, na jakich SRW aktualizuje wartość innych działań dyskrecyjnych uwzględnionych w poprzednich latach.

Rozwiązanie to ma jednak swoją cenę. Oznaczałoby poluzowanie reguły wydatkowej w czasie, gdy Polska jest objęta procedurą nadmiernego deficytu, oraz odejście od dotychczasowej praktyki.

¹¹ Zgodnie z art. 112aa ustawy o finansach publicznych.

¹² „Pozostałe podatki od produkcji”, kod D.29, zgodnie z metodologią ESA 2010 na podstawie Eurostat ([European system of accounts – ESA 2010 – Products Manuals and Guidelines – Eurostat oraz M15_8_2_Emissions_Pres.pdf](#))

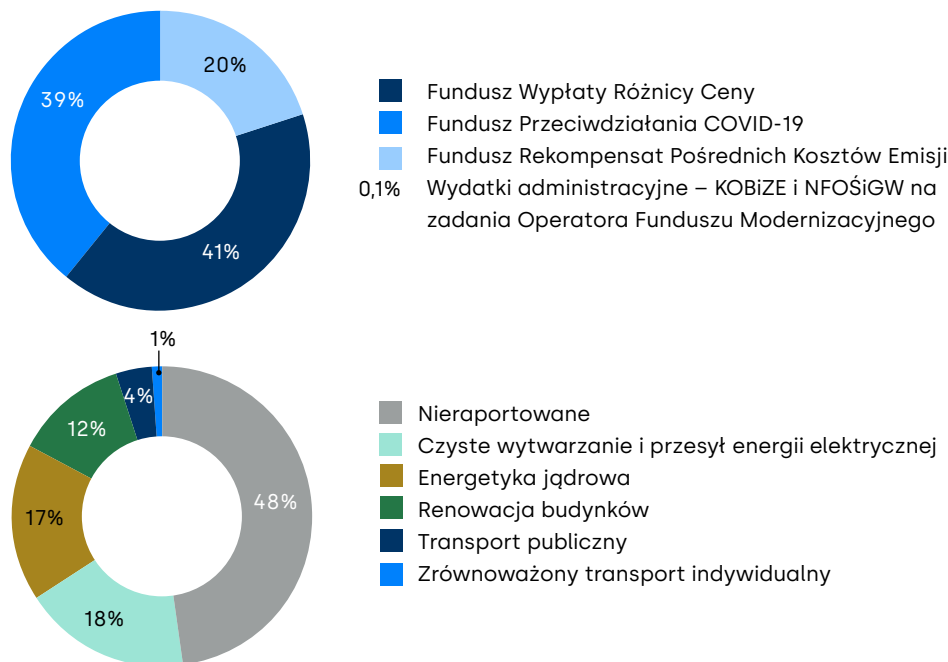
2.2. Co Polska raportowała do KE jako wydatki sfinansowane z EU ETS?

Rzeczywiste a raportowane wydatki

Kluczowym, choć często pomijanym kontekstem dla analizy kierunków wydatkowania przez Polskę środków z EU ETS jest to, że Polska raportuje do Komisji Europejskiej ekwiwalenty finansowe (patrz [rozdział 2.1](#)). Jak stwierdziła NIK¹³, nie ma możliwości weryfikacji zgodności danych zamieszczonych w sprawozdaniach do KE z danymi źródłowymi o wykorzystaniu równowartości finansowej dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS.

Nasza analiza raportów Polski do Komisji Europejskiej razem ze wspomnianym raportem NIK wskazuje na znaczące rozbieżności między sprawozdawczością a odzwierciedleniem realnych kierunków polityki, co pokazuje przykład 2022 r.

Wykres 5. Porównanie ustaleń kontroli NIK dotyczących realnego przeznaczenia środków z EU ETS z działaniami raportowanymi przez Polskę do KE za 2022 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie [NIK](#) i [EEA Reportnet 3](#)

Dopiero z tym zastrzeżeniem można rzetelnie analizować sprawozdania Polski do Komisji Europejskiej.

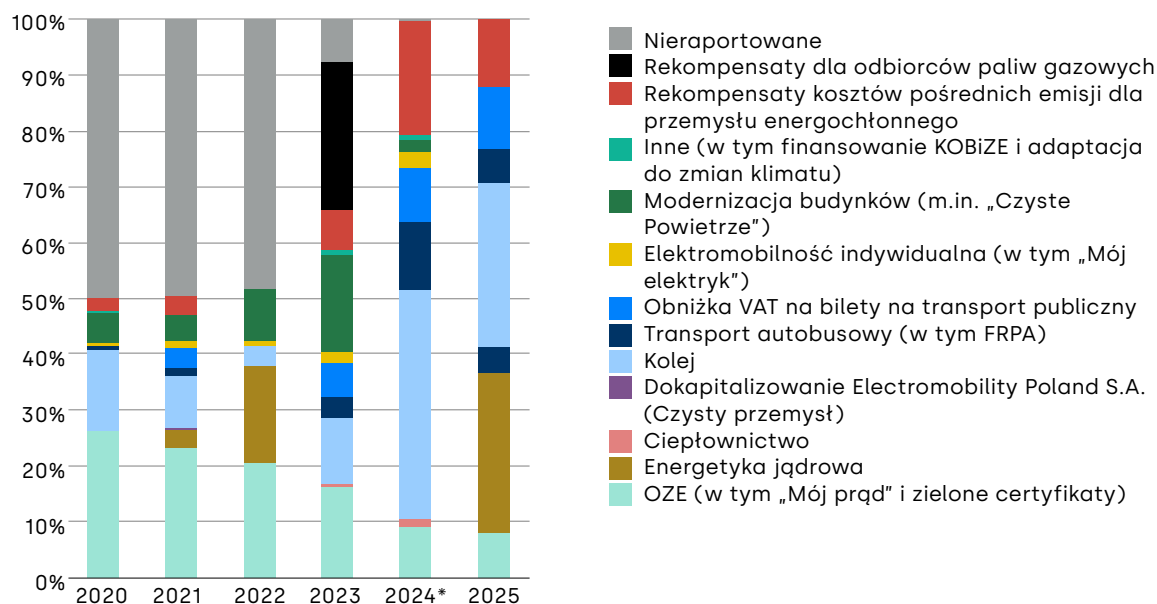
Kierunki wydatkowania raportowane przez Polskę

Nasza analiza raportów Polski do KE za lata 2020–2025 wskazuje na brak spójnej i długofalowej strategii w wydatkowaniu przychodów EU ETS (patrz [wykres 6](#) i [7](#)). Choć w sprawozdaniach powtarzają się niektóre programy (np. „Mój prąd” i dofinansowanie kolejowych przewozów pasażerskich), to ich udział – zarówno procentowy w stosunku do łącznej kwoty przychodów ([wykres 6.](#)), jak i nominalny ([wykres 7.](#)) – jest niestabilny. W zestawieniach widać wysokie wydatki wynikające ze zdarzeń jednorazowych (takich jak rekompensaty dla odbiorców paliw gazowych

¹³ Wyniki kontroli NIK (2024), [Gospodarowanie środkami używanymi ze sprzedaży uprawnień do emisji w drodze aukcji w ramach unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych](#).

czy wsparcie Electromobility Poland S.A.), a także nieregularność w finansowaniu tych samych obszarów i inicjatyw (np. ciepłownictwa i energetyki jądrowej). Na niestabilność podejścia do raportowania wskazują również coroczne wahania liczby programów. Przykładowo w sprawozdaniu za 2025 r. przedstawiono dwa-
naście programów, podczas gdy jeszcze rok wcześniej ta liczba wyniosła ponad 30, a w rekordowym 2022 r. zawarto w sprawozdaniu około stu programów.

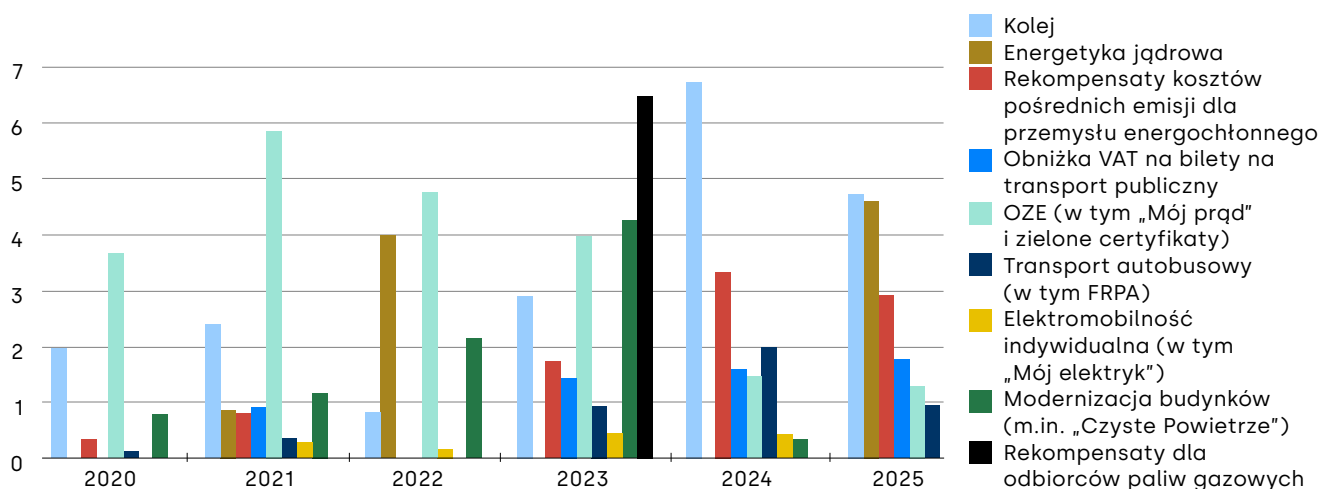
Wykres 6. Raportowane przez Polskę wydatkowanie ekwiwalentów przychodów z krajowych aukcji EU ETS w odniesieniu do łącznych przychodów w podziale według kategorii przyjętych przez Instytut Reform.



*Część przedstawionych na wykresie wydatków na rekompensaty kosztów pośrednich dla przemysłu za 2024 r. (ok. 4% łącznych przychodów) stanowi wydatek z 2025 r., który został sfinansowany z opóźnieniem, z przychodów ze sprzedaży uprawnień z 2024 r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie raportów Polski do KE, [EEA Reportnet 3](#)

Wykres 7. Raportowane przez Polskę ekwiwalenty finansowe przychodów z EU ETS – kategorie o najwyższym budżecie w latach 2020–2025, mld zł.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie raportów Polski do KE, [EEA Reportnet 3](#)

Wątpliwości budzi szeroka interpretacja kryterium *leveraging financial support* z dyrektywy ETS (art. 10(3)), czyli obejmowanie nim wydatków sektora prywatnego wywołanych odgórną regulacją, np. uwzględnianie jako wsparcia wartości rynkowej umarzanych zielonych certyfikatów. To właśnie pozycja „wsparcie wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych, odpowiadająca wartości rynkowej zielonych certyfikatów umorzonych w roku” nie tylko pojawia się w każdym z raportów Polski do KE w latach 2020–2025, ale jest pozycją o najwyższej wartości w latach 2020, 2021 i 2022. Mechanizm ten nakłada na przedsiębiorstwa energetyczne i dużych odbiorców przemysłowych obowiązek wykupienia tzw. zielonych certyfikatów od instalacji OZE w liczbie zależnej od produkcji, aby udokumentować czyste źródło pozyskiwania energii. Oznacza to, że wskazane w sprawozdaniach wydatki są ponoszone przez firmy, aby spełnić wymogi przepisów prawnych, a nie przez budżet państwa zasilany przez przychody z EU ETS.

Innym kontrowersyjnym z perspektywy prawa unijnego zaraportowanym wydatkiem były rekompensaty dla odbiorców paliw gazowych¹⁴. Podczas kryzysu energetycznego w latach 2022–2023 rząd postanowił przekazać część z tych środków na ochronę wszystkich rachunków gospodarstw domowych przed skokowym wzrostem cen gazu, mimo że zamknięty katalog celów w dyrektywie wyklucza uniwersalne subsydia cenowe dla wszystkich odbiorców. Powinny one być kierowane do gospodarstw domowych o niskich bądź średnich dochodach lub mieć udowodniony pozytywny wpływ na cele środowiskowe. Transfer ten obejmował 6,5 mld zł przekazanych do Funduszu Wyплаты Różnicy Ceny w 2022 r., co odpowiadało 32% raportowanych środków w tym roku (z wyłączeniem przelewu do FRPKE). Warto zaznaczyć, że taka sytuacja się od tego czasu nie powtórzyła.

Choć decyzja miała uzasadnienie społeczne, ograniczyła równocześnie tempo strukturalnej transformacji sektorów ETS i uwypukliła ryzyko „wypychania” wsparcia dekarbonizacji przez jednorazowe działania ochronne w czasie kryzysów. Propozycja obowiązkowego przeznaczenia 50% wpływów ETS na sektory objęte systemem (patrz rozdział 3) ma odpowiadać na to napięcie, ograniczając elastyczność państw w wykorzystaniu wpływów ETS na cele niezwiązane z dekarbonizacją.

¹⁴ Ustawa z dnia 15 grudnia 2022 r. o szczególnej ochronie niektórych odbiorców paliw gazowych w 2023 r. w związku z sytuacją na rynku gazu, dostępna [tutaj](#).

Zalety i wady obecnego systemu zarządzania przychodami z EU ETS w Polsce

Zalety	Wady
<ul style="list-style-type: none"> Swoboda rządu w dysponowaniu środkami i reagowaniu na bieżące wyzwania. Raportowanie akceptowane przez KE, brak formalnej sprzeczności z przepisami unijnymi. 	<ul style="list-style-type: none"> Brak transparentności i widoczności, w tym możliwości monitorowania i ewaluacji efektów realnego wydatkowania, w tym redukcji emisji, co obniża poparcie społeczne dla całego systemu. Brak możliwości zweryfikowania, czy środki z EU ETS generują dodatkowe transfery i inwestycje, czy jedynie zastępują te, które i tak zostałyby zrealizowane. Brak przewidywalności finansowania z EU ETS, która dawałaby jasny sygnał inwestycyjny sektorowi prywatnemu i społeczeństwu. Brak strategii wydatkowania popartej analizami i konsultacjami, która pozwalałaby zwiększyć efektywność wykorzystywania środków i budować synergie z innymi strumieniami finansowania. Brak możliwości wpływania przez społeczeństwo na kierunki wydatkowania środków. Uwzględnianie wydatków sektora prywatnego w sprawozdaniach.

3. Co mogą zmienić propozycje zmian w ramach reformy EU ETS?

W ramach trwających negocjacji nad reformą EU ETS pojawiły się propozycje zmian w planowaniu i wydatkowaniu przychodów z systemu przez państwa członkowskie. Kluczowym dokumentem jest oficjalna propozycja Komisji Europejskiej¹⁵, według której:

- wprowadzono wymóg kierowania minimum 50% przychodów z krajowych aukcji do sektorów bezpośrednio objętych systemem;
 - ◆ renowacja budynków nie mieści się w zakresie tego wymogu;
 - ◆ transport został uwzględniony jedynie w kontekście przesunięć modalnych;
- pozostawiono bez zmian zasady wydatkowania pozostałych 50% przychodów, z wyjątkiem wykluczenia bezpośredniego wsparcia dochodów gospodarstw domowych;
- utrzymano możliwość kompensacji cen energii dla przemysłu do 25% przychodów;
- utrzymano wymóg przeznaczenia równowartości 100% przychodów na transformację klimatyczno-energetyczną;
- utrzymano możliwość raportowania wydatków na podstawie ekwiwalentów finansowych przychodów z EU ETS;
- zmieniono sposób wykorzystania puli solidarnościowej (ok. 10% przychodów), która dotychczas płynęła do budżetu państwa przez krajowe aukcje, na zarządzanie na zasadach Funduszu Modernizacyjnego, a więc z mniejszą swobodą;
- wprowadzono wymóg zapewnienia większej widoczności inwestycji finansowanych z przychodów z EU ETS, a także planowania celów wydatkowania w ramach prac nad krajowymi planami w dziedzinie energii i klimatu.

Powyższe zmiany Komisja argumentuje potrzebą zwiększenia inwestycji w transformację sektorów objętych EU ETS¹⁶. Jak wskazuje Eurochambres w swoim stanowisku dotyczącym reformy¹⁷, w UE tylko 5% przychodów z EU ETS jest przeznaczane na bezpośrednie wsparcie dekarbonizacji przemysłu na poziomie krajowym.

Nacisk na inwestycje w sektorach objętych EU ETS w swoim projekcie raportu¹⁸ proponuje także sprawozdawca reformy EU ETS, Peter Liese z Europejskiej Partii Ludowej. Idzie on jeszcze dalej, proponując próg kierowania 75% przychodów na sektory objęte EU ETS, ale wprost włączając do niego kolej.

¹⁵ Szersza analiza propozycji KE i jej konsekwencji dla Polski znajduje się w poprzedniej publikacji Instytutu Reform, [*Ku sprawiedliwej reformie EU ETS. Jaki jest polski interes w unijnych negocjacjach?*](#)

¹⁶ Komisja Europejska (2026), [*Commission boosts Europe's competitiveness, decarbonisation and independence with Electrification Action Plan and ETS review.*](#)

¹⁷ Eurochambres (2026), [*Position on the Revision of the EU Emissions Trading System.*](#)

¹⁸ European Parliament (2026), [*Draft report on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC and Decision \(EU\) 2015/1814.*](#)

Nasza analiza sprawozdań składanych przez Polskę do Komisji wskazuje na brak strategicznego i konsekwentnego wsparcia z przychodów EU ETS inwestycji w dekarbonizację przemysłu i rozwój nowego czystego przemysłu. Wsparcie, które się pojawia, jest jedynie incydentalne – w sprawozdaniu za 2025 r. znalazło się wsparcie łańcucha dostaw pojazdów elektrycznych w formie „dokapitalizowania poprzez nieodpłatne przekazanie skarbowych papierów wartościowych spółce Electromobility Poland S.A.”¹⁹.

Jedynie w przypadku uwzględnienia całości wydatków na transport sprawozdania Polski spełniałyby wymóg 75% za lata 2024 i 2025, a przy uwzględnieniu sektora kolei również wymóg 50% (patrz tabela 2). Jednak warto równocześnie przypomnieć, że opisany w rozdziale 2. mechanizm zarządzania przez Polskę przychodami z EU ETS na podstawie ekwiwalentów finansowych, który pozostaje w mocy, pozwala na elastyczność przy raportowaniu wydatków, która znacząco ułatwi spełnienie ostatecznego kształtu wymogu. Wskazuje na to szybkie dostosowanie się Polski do warunku przeznaczania określonej równowartości przychodów (wcześniej 50%, a obecnie 100%) na cele transformacji klimatyczno-energetycznej, co pokazuje tabela 1.

Tabela 2. Raportowane przez Polskę wydatki na sektory objęte ETS a proponowane wymogi przeznaczania na nie 50% i 75% przychodów*

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
bez transportu	26%	27%	38%	16%	10%	37%
z transportem	42%	42%	42%	40%	76%	88%
z kolej (bez obniżenia VAT na bilety)	41%	36%	42%	29%	52%	66%

Oznaczono: kolorem czerwonym – brak zgodności z oboma wymogami; kolorem żółtym – zgodność z wymogiem 50% (według propozycji KE); kolorem zielonym – zgodność z wymogiem 75% (według propozycji P. Liese).

*Udział względem całości przychodów, a nie wyłącznie raportowanych wydatków. Cele wydatków nieraportowanych w latach 2020–2023 nie zostały zidentyfikowane. Dla lat 2024 i 2025 polski rząd raportował ekwiwalenty wszystkich wydatków z EU ETS.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie raportów Polski, [EEA Reportnet 3](#)

Proponowane w ramach reformy EU ETS zmiany ograniczają swobodę rządu w wydatkowaniu przychodów z systemu. Opisane doświadczenia z raportowaniem wydatkowania ekwiwalentów finansowych przychodów z EU ETS wskazują, że spełnienie przez Polskę proponowanego wymogu przeznaczania 50% na sektory objęte EU ETS, zwłaszcza przy uwzględnieniu kolei, nie powinno być wyzwaniem. Sam w sobie ten nowy wymóg nie przyczyni się więc do zmiany realnych krajowych praktyk finansowania transformacji.

Rzeczywistą zmianą w ramach proponowanej przez Komisję Europejską reformy EU ETS byłoby natomiast objęcie części przychodów z EU ETS pochodzących z tzw. puli solidarnościowej (ok. 10% przychodów) zasadami obowiązującymi w ramach Funduszu Modernizacyjnego²⁰. Jest to dodatkowy argument za tym, by krajowy system zarządzania przychodami stał się bardziej transparentny, efektywny i strategiczny. W kolejnym rozdziale opisujemy konkretne opcje, które mogą to umożliwić.

¹⁹ Europejska Agencja Środowiska, [EEA Reportnet 3](#).

²⁰ Madej, D., Master-nak, P., Śniegocki, A., Wojtyła, M. (2026), [Ku sprawiedliwej reformie EU ETS. Jaki jest polski interes w unijnych negocjacjach?](#), Warszawa, Polska: Instytut Reform.

4. Jak lepiej zarządzać przychodami z EU ETS?

4.1. Dobre zagraniczne praktyki zarządzania przychodami z EU ETS

Każde państwo członkowskie wdraża unijne przepisy dotyczące wykorzystania przychodów z EU ETS w odmienny sposób. Analizy Instytutu Reform wskazują na szereg dobrych praktyk, które mogą służyć jako inspiracje dla Polski²¹.

- **Wyodrębnione fundusze i szczegółowe ramy prawne zarządzania przychodami z EU ETS**

W **Niemczech** funkcjonuje odrębny fundusz celowy na transformację klimatyczno-energetyczną – Fundusz Klimatu i Transformacji (*Klima- und Transformationsfonds*, KTF), do którego płyną wszystkie środki z EU ETS, a także z krajowej opłaty od emisji w sektorze transportu i budynków (*quasi-ETS2*). Od 2025 r. jest on dodatkowo zasilany ze Specjalnego Funduszu na Infrastrukturę i Neutralność Klimatyczną (SVIK), który jest finansowany dłużnie. Fundusz wspiera nie tylko inwestycje w ramach polityki klimatycznej, ale także rekompensaty kosztów emisji dla przemysłu energochłonnego oraz inne cele polityki przemysłowej. Zapewnia widoczność środkom z EU ETS i ich wydatkowaniu, wzmacniając ich celowość.

W **Hiszpanii**, choć większość przychodów trafia do budżetu państwa, to równocześnie funkcjonuje ustalony prawnie limit znaczących środków, które muszą zostać przeznaczone na określone inicjatywy energetyczne i klimatyczne. Do 2018 r. limit ten wynosił 500 mln euro i w kolejnym roku został zwiększony do 1,1 mld euro. Takie podejście zwiększa przewidywalność wysokości środków przeznaczanych na inwestycje w transformację klimatyczno-energetyczną pomimo corocznych wahań w wartości krajowych przychodów z EU ETS.

W **Czechach** przychody z aukcji uprawnień do emisji EU ETS trafiają bezpośrednio do Państwowego Funduszu Środowiska (SFŽP). Z tego funduszu finansowane są wyłącznie konkretne programy klimatyczno-energetyczne, takie jak walka z ubóstwem energetycznym czy bardzo popularne czeskie dotacje na termomodernizację domów i fotowoltaikę. Przed 2023 r., gdy wymóg wynosił 50%, połowa wpływów trafiała do budżetu ogólnego państwa, a druga połowa była dzielona po równo pomiędzy Ministerstwo Środowiska a Ministerstwo Przemysłu i Handlu. Jednocześnie w niektórych latach obowiązywał dodatkowy nominalny maksymalny limit przeznaczenia dochodów dla tych jednostek, a nadwyżka trafiała do budżetu centralnego.

²¹ Helak, M., Madej, D., Niewiata-Rej, M., Stefańczyk, A., Śniegocki, A., Wojtyła, M. (2025), *The study on the EU ETS revenue use for social justice and climate neutrality in the context of Social Climate Fund and ETS2*. Warszawa, Polska: Instytut Reform.

■ Strategiczne planowanie przeznaczania przychodów

W **Chorwacji**²² rząd przedstawił w 2026 r. do konsultacji publicznych plan wydatkowania środków z EU ETS do 2030 r.

W **Niemczech** cele funduszu są jasno określone w prawie krajowym i każda poważna ich zmiana wymaga zmian legislacyjnych. KTF finansuje wieloletnie programy, które są regularnie ewaluowane.

We **Francji** wykorzystywane jest zielone budżetowanie (*budget vert*), które wspiera analizę i planowanie finansów publicznych pod kątem przeznaczenia na cele transformacji klimatycznej. Środki z EU ETS są każdego roku przeznaczane na modernizację budynków, co zapewnia przewidywalność finansowania w tym sektorze.

W **Hiszpanii** istnieje prawny zapis dotyczący przeznaczania części przychodów z EU ETS na cele społeczne związane ze skutkami transformacji klimatyczno-energetycznej.

²² Balkan Green Energy News (2026), [Croatia proposes investments from EU ETS proceeds of EUR 650 million.](#)

4.2. Historia koncepcji Funduszu Transformacji Energetyki

Pomysł poprawy transparentności i przewidywalności systemu zarządzania przychodami z EU ETS w Polsce wielokrotnie pojawiał się w przeszłości. Na najbardziej zaawansowanym etapie był w latach 2021–2022, gdy została zaproponowana zmiana w ustawie o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, wprowadzająca Fundusz Transformacji Energetyki²³. Projekt ustawy przeszedł fazę uzgodnień i konsultacji publicznych, ale został porzucony w połowie 2022 r. Na decyzję wpłynęły konsekwencje gospodarcze i ogólna niepewność związane z pandemią COVID-19 oraz inwazją Rosji na Ukrainę, które zmniejszyły przestrzeń na usztywnianie wydatków z budżetu państwa w kierunku transformacji klimatyczno-energetycznej.

²³ Ścieżka ustawodawcza dla projektu dostępna na portalu Rządowego Centrum Legislacji.

Najpierw fundusz celowy

W pierwotnej wersji projektu z 2021 r.²⁴ Ministerstwo Klimatu i Środowiska (MKiŚ) zaproponowało państwowy fundusz celowy na wsparcie modernizacji sektora energetycznego – Fundusz Transformacji Energetyki (FTE). FTE miał być zasilany 40% rocznych przychodów z krajowych aukcji w systemie EU ETS. Wówczas prawo unijne wymagało przeznaczania co najmniej 50% tych przychodów (lub ich równowartości) na cele transformacji klimatyczno-energetycznej. Ze środków FTE miały być finansowane inwestycje w energetykę, z wyłączeniem inicjatyw „wykorzystujących stałe paliwa kopalne”²⁵.

²⁴ Projekt ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska, dostępna tutaj.

Dysponentem FTE miał być minister właściwy do spraw energii (wówczas minister klimatu i środowiska) z rolą operacyjną NFOŚiGW i obsługą bankową BGK. Funkcję doradczą miała pełnić nowo powołana Rada Konsultacyjna FTE, w której skład mieli wchodzić przedstawiciele Prezesa Rady Ministrów, ministerstw bezpośrednio związanych z sektorem energetyki, a także Pełnomocnika Rządu do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej oraz – w charakterze obserwatora bez prawa głosu – NFOŚiGW.

²⁵ Katalog dopuszczanych obszarów dofinansowania dostępny w [projekcie ustawy](#).

Ramowym dokumentem FTE miał być plan kierunków wydatkowania z jasnym określeniem obszarów wsparcia oraz podziałem procentowym przeznaczanych środków. Plan miał być przygotowywany i przyjmowany przez ministra nadzorują-

cego FTE w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw klimatu, który nadzorował NFOŚiGW – instytucję odpowiedzialną za późniejsze opracowanie programów dofinansowania. Warto zaznaczyć, że sprawy energii i klimatu podlegały wówczas jednemu resortowi – Ministerstwu Klimatu i Środowiska. Dokument miał być opiniowany przez Radę FTE, a także poddany konsultacjom społecznym. W razie potrzeby mógł być aktualizowany. Miernikami planu miały być poziom wydatkowania, liczba wspartych przedsiębiorstw, liczba inwestycji oraz ocena wartości dodanej inwestycji pod kątem efektu ekologicznego.

W kierunku wyodrębnionego rachunku NFOŚiGW

Projekt ustawy FTE został poddany szerokim uzgodnieniom i konsultacjom publicznym, w ramach których spłynęła znacząca liczba uwag²⁶. Sam raport z konsultacji publicznych²⁷ ma ponad 100 stron. Dokumenty te dają wgląd w argumentację szerokiego grona interesariuszy, którą warto wziąć pod uwagę przy projektowaniu nowych rozwiązań. Wybrane uwagi zebraliśmy w [załączniku](#).

W konsultacjach publicznych i opiniowaniu projektu ustawy część administracji publicznej (m.in. Ministerstwo Rozwoju i Technologii) i organizacji pozarządowych postulowała zwiększenie udziału przychodów z EU ETS kierowanych do FTE ponad 40%. Wskazywano na potrzebę zagwarantowania finansowania strategicznych inwestycji nie tylko w elektroenergetyce, ale też w ciepłownictwie i przemyśle. Uwagi zawierały również postulat objęcia wsparciem gospodarstw domowych narażonych na wzrost kosztów energii. Istotnym obszarem dyskusji był model zarządzania FTE, w tym ograniczenia funduszu celowego i bardziej pożądana w opinii m.in. NFOŚiGW i Ministerstwa Aktywów Państwowych elastyczność wyodrębnionego rachunku NFOŚiGW. Debatowano nad kompetencjami Rady FTE, a także jej składem, z postulowanym rozszerzeniem jej o przedstawicieli samorządów, nauki, organizacji pozarządowych i sektora energetycznego. Wśród kluczowych rekomendacji pojawiło się również publiczne udostępnianie informacji o beneficjentach i wysokości wsparcia oraz wyraźne określenie roli FTE na tle innych instrumentów finansowania transformacji. Zwrócono także uwagę na konieczność zapewnienia odpowiednich zasobów kadrowych do obsługi funduszu.

Po konsultacjach publicznych i uzgodnieniach międzyresortowych (zob. [załącznik](#)) w 2022 r. został opublikowany nowy projekt ustawy dotyczący FTE²⁸, który utrzymał jego finansowanie na poziomie 40% przychodów z EU ETS w latach 2023–2030, a także skupienie na transformacji sektora energetycznego.

Największą zmianą było porzucenie pomysłu państwowego funduszu celowego na rzecz przekazywania części przychodów z EU ETS na wyodrębniony rachunek NFOŚiGW – rachunek Funduszu Transformacji Energetyki. W ramach FTE dla umożliwienia zróżnicowania skali projektów zastosowano podejście dwutorowe – przedsięwzięć strategicznych rekomendowanych przez Radę FTE i programów priorytetowych NFOŚiGW. Pierwszy typ wsparcia miał być przeznaczony dla dużych inicjatyw niezbędnych do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego państwa, spełnienia zobowiązań międzynarodowych lub realizacji założeń dokumentów strategicznych.

W nowej wersji projektu ustawy poszerzono charakter finansowanych interwencji poza wyłącznie wąsko rozumiane inwestycje, a termin „sprawiedliwa transformacja” zastąpiono „wspieraniem sprawiedliwych przemian mających na celu

²⁶ Uwagi i odniesienia się do nich przez MKiŚ dostępne na portalu [Rządowego Centrum Legislacji](#).

²⁷ Raport MKiŚ z konsultacji publicznych do projektu ustawy dot. FTE dostępny [tutaj](#).

²⁸ Projekt ustawy z dnia 21 marca 2022 r. o zmianie ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych oraz niektórych innych ustaw dostępny [tutaj](#).

ułatwienie pracownikom zmiany miejsca zatrudnienia, zdobywanie nowych i specjalistycznych umiejętności oraz wspierania edukacji w tym zakresie”.

Zmiany te zostały uzasadnione²⁹ lepszym wykorzystaniem wieloletnich doświadczeń NFOŚiGW, efektywniejszym zarządzaniem środkami oraz większą elastycznością wydatkowania, bardziej dostosowaną do finansowania wieloletnich zróżnicowanych programów inwestycyjnych zgodnie z ograniczeniami ustawy o finansach publicznych. Jako negatywny przykład próby wdrożenia funduszu celowego wskazano porzuconą inicjatywę Funduszu Niskoemisyjnego Transportu. Za właściwe dla formuły funduszu celowego wskazano instrumenty o charakterze rekompensat i świadczeń, np. w ramach Funduszu Wypłaty Różnicy Ceny. Więcej informacji na temat opcji zarządzania przychodami z EU ETS i różnic między nimi znajduje się w kolejnym podrozdziale.

²⁹ Uzasadnienie dla projektu ustawy dostępne [tutaj](#).

Razem ze zmianą charakteru FTE zwiększono rolę NFOŚiGW, a także Rady FTE, przy utrzymaniu roli nadzorczej ministra właściwego do spraw energii. Rada FTE miała ostatecznie składać się z przedstawicieli wyłącznie w randze sekretarza stanu lub podsekretarza stanu:

- ministra właściwego do spraw aktywów państwowych;
- ministra właściwego do spraw energii;
- ministra właściwego do spraw finansów publicznych;
- ministra właściwego do spraw gospodarki;
- ministra właściwego do spraw klimatu;
- Pełnomocnika Rządu do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej;
- Prezesa Rady Ministrów;
- (w charakterze obserwatora, bez prawa głosu) NFOŚiGW w randze Prezesa Zarządu lub jego zastępcy.

Obowiązkiem Rady FTE miało być już nie tylko opiniowanie, ale także tworzenie projektu planu kierunków wydatków na okres trzech lat i przekazanie go do opinii Rady Dialogu Społecznego. Członkowie Rady FTE mieli składać rekomendacje pod obrady i głosowanie tego organu dla przedsięwzięć strategicznych. Rada FTE miała też opiniować projekty programów priorytetowych NFOŚiGW finansowanych w ramach FTE.

NFOŚiGW w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw energii i klimatu miał być odpowiedzialny za przygotowanie, wdrażanie i monitorowanie projektów programów priorytetowych NFOŚiGW finansowanych w ramach FTE. Ta instytucja miała też być odpowiedzialna za działalność zarządczą i operacyjną FTE, w tym opracowanie i przeprowadzenie naborów, a także przygotowanie do zatwierdzenia przez ministra właściwego do spraw energii corocznego sprawozdania z kondycji i działalności FTE, w tym osiągniętych efektów.

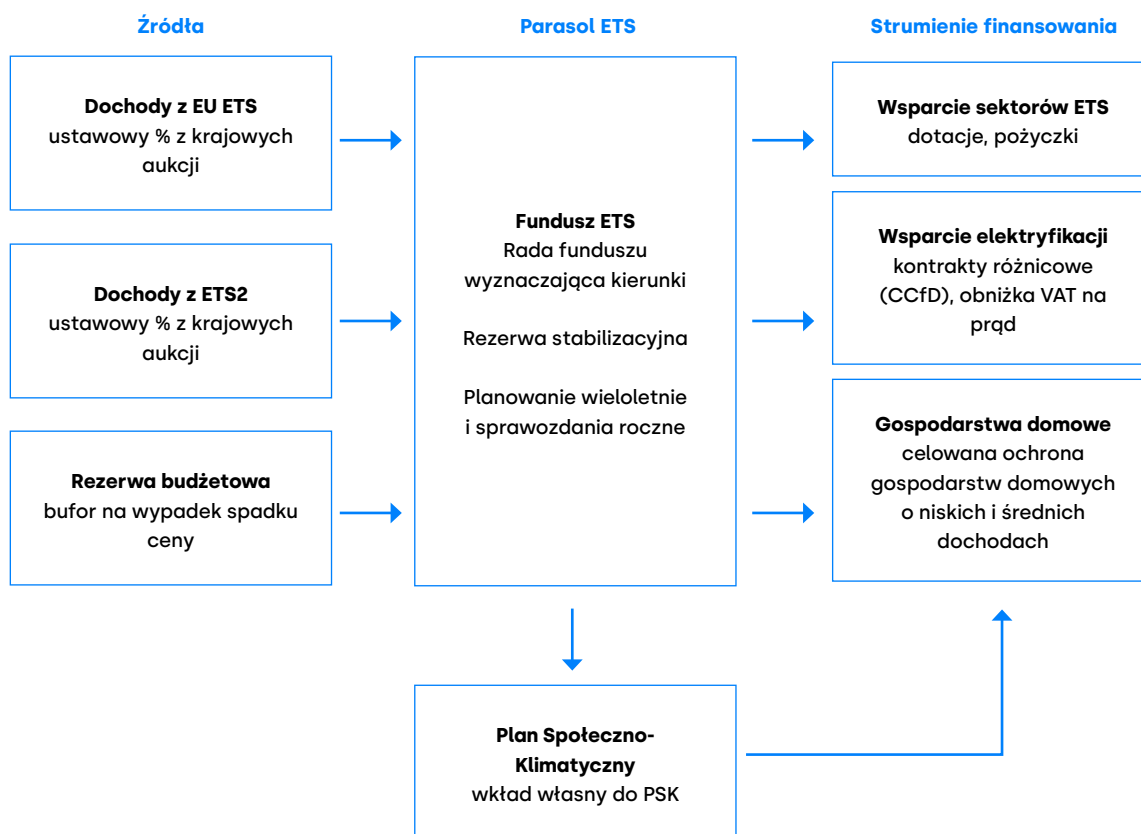
4.3. W kierunku nowego krajowego systemu zarządzania środkami z EU ETS

Fundusz „parasolowy” dla środków z EU ETS jako rozwiązanie systemowe

W niniejszym podrozdziale przedstawiamy propozycję mechanizmu zarządzania środkami z EU ETS, który porządkuje przepływ przychodów z handlu emisjami zgodnie ze Schematem 2. Fundusz byłby zasilany ustawowo określonym udziałem przy-

chodów z krajowych aukcji w ramach EU ETS (a docelowo również ETS2), a w razie niespodziewanego spadku cen uprawnień także rezerwą z budżetu państwa. Środki trafiałyby do trzech strumieni finansowania: wsparcia dekarbonizacji sektorów objętych systemem, wsparcia elektryfikacji oraz celowanej ochrony gospodarstw domowych o niskich i średnich dochodach. Lista celów funduszu krajowego uwzględniałaby wybrane cele z dyrektywy ETS, ale nie ograniczałaby się do nich, odpowiadając na specyficzne dla Polski wyzwania. Z funduszu pochodziłby również krajowy wkład własny do działań realizowanych w ramach Planu Społeczno-Klimatycznego, współfinansowanych ze Społecznego Funduszu Klimatycznego. Kierunki wydatkowania wyznaczałaby Rada funduszu, a jego działalność opierałaby się na planowaniu wieloletnim, rezerwie stabilizacyjnej i corocznej, transparentnej sprawozdawczości.

Schemat 2. Proponowany przepływ środków z EU ETS w Polsce



Źródło: Opracowanie własne

Utworzenie funduszu nie jest warunkiem wystarczającym skutecznego wykorzystania przychodów z ETS, ale tworzy ramy instytucjonalne, które znacząco zwiększają szansę, że środki te rzeczywiście powiększą pulę wydatków na transformację, a nie jedynie zastąpią finansowanie zaplanowane już w budżecie państwa.

Jak wdrożyć fundusz w praktyce? Porównanie opcji

Trzy rozważane formy operacjonalizacji takiego mechanizmu różnią się przede wszystkim relacją do budżetu państwa i odpornością na doraźne decyzje polityczne.

- **Wyodrębniony rachunek w NFOŚiGW** wykorzystuje istniejącą państwową osobę prawną z własną gospodarką finansową, doświadczeniem operatora Funduszu Modernizacyjnego i pełnym katalogiem instrumentów: dotacji, pożyczek i inwestycji kapitałowych.
- Nowy **państwowy fundusz celowy** jest rachunkiem bez osobowości prawnej. Dysponuje nim minister, a fundusz działa według rocznego planu finansowego powiązanego z ustawą budżetową. Wymaga też operatora, co rodzi ryzyko wielowarstwowej, mniej elastycznej konstrukcji. Przykładem jest Fundusz Niskoemisyjnego Transportu: zlikwidowano go i zastąpiono zobowiązaniem wieloletnim NFOŚiGW, właśnie po to, by przyspieszyć finansowanie.
- **Fundusz w BGK** formalnie funkcjonuje poza budżetem państwa, choć pozostaje w zakresie SRW i w sektorze instytucji rządowych według ESA. Jego główne cechy, odróżniające go od dwóch powyższych opcji, to zdolność finansowania długiem³⁰ oraz słabsza kontrola parlamentarna. Z perspektywy funduszu, który powinien być odporny na polityczne wpływy, jest to wada. Dla dwóch funduszy w BGK ustawowo wyłączano wydatki z nieprzekraczalnego limitu SRW (Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, Fundusz Pomocy). Konstrukcja pozabudżetowa ułatwia też przenoszenie do funduszu wydatków, które i tak byłyby sfinansowane z budżetu, zamiast finansowania nowych inwestycji. Pokazuje to doświadczenie niemieckie. Według analizy ifo³¹, około 95% środków SVIK nie sfinansowało dodatkowych inwestycji. Ten sam fundusz przekazuje 100 mld euro do Funduszu Klimatu i Transformacji (KTF).

³⁰ Dług ten nie wlicza się do definicji państwowego długu publicznego, do którego aplikuje się ostrzegawczy próg ostrożnościowy przy poziomie 55% PKB zgodnie z art. 86 ustawy o finansach publicznych.

³¹ ifo Institute (2026), *The Misappropriation of Special-Purpose Debt for Infrastructure and Climate Protection Must Be Stopped!*

W porównaniu ze stanem prawnym obowiązującym w czasie uzgodnień rządowych o Funduszu Transformacji Energetyki z lat 2021–2022 (patrz rozdział 4.2.) rozszerzono zakres SRW o państwowe fundusze celowe (2021) i NFOŚiGW (2022). Wydatki w obu tych wariantach podlegają więc tej samej regule i to kryterium przestało je różnicować.

Tabela 3. Porównanie wariantów operacjonalizacji zarządzania przychodami z krajowych aukcji w ramach EU ETS

Kryterium	Opcja A: Państwowy fundusz celowy (ustawowy)	Opcja B: Wydzielony rachunek w NFOŚiGW	Opcja C: Fundusz przy BGK
Podstawa prawna	Ustawa dedykowana (przykład: Fundusz Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji)	Modyfikacja ustawy ustanawiającej NFOŚiGW (Prawo ochrony środowiska)	Ustawa i umowa dysponenta z BGK
Transparentność	Wysoka: załącznik do ustawy budżetowej	Wysoka: pod warunkiem ustawowego wymogu wyodrębnienia rachunku w planie NFOŚiGW i rocznego raportu	Niska–średnia: plan poza ustawą budżetową, zatwierdzany przez dysponenta
Ryzyko zmiany reguł	Średnie: zmiana wymaga ustawy	Średnie: jak w Opcji A; ochronę zwiększyłaby niezależna rada/komitet	Wysokie: plan poza kontrolą Sejmu, możliwość finansowania długiem i precedensy wyłączeń z limitu SRW (F. Covid-19, F. Pomocy)
Elastyczność wydatkowania	Niska/średnia: cele w ustawie (elastyczność uzależniona od tego, jak są szerokie), roczny plan finansowy w ustawie budżetowej	Średnia/wysoka: cele w ustawie, programy priorytetowe NFOŚiGW, zobowiązania wieloletnie	Wysoka: plan finansowy poza ustawą budżetową (tylko informacyjnie w załączniku do jej uzasadnienia), zmieniany bez udziału Sejmu
Doświadczenie administracyjne	Nowa instytucja (chyba że w ramach MKiŚ)	NFOŚiGW ma silne doświadczenie operacyjne w programach klimatycznych	BGK ma doświadczenie z podobnymi funduszami

Powiązanie ze stabilizującą regułą wydatkową (SRW) ³²	W ramach limitu SRW	W ramach limitu SRW	W ramach limitu SRW, chyba że wyłączone ustawowo
Możliwość przeniesienia środków na kolejny rok	Tak (stan funduszu), ale wydatki ograniczone rocznym planem	Tak	Tak

Uwaga: kolory komórek odpowiadają ocenie w danym wymiarze (zielony – zalety; żółty – rozwiązania pośrednie; czerwony – wady).

Źródło: Opracowanie własne

³² SRW została opisana w [rozdziale 2.1](#).

Programy wieloletnie jako alternatywa lub uzupełnienie funduszu ETS

Alternatywą lub uzupełnieniem funduszu są programy wieloletnie przewidziane w ustawie o finansach publicznych. Ustanawia je Rada Ministrów w celu realizacji przyjętej strategii, a ustawa budżetowa może określać w ramach rocznych limitów wydatków limity na te programy. Jednostki realizujące program mogą zaciągać zobowiązania do wysokości łącznej kwoty wydatków określonej dla całego programu³³.

Ta forma rozwiązywałaby częściowo problem jednorocznego horyzontu budżetu bez potrzeby tworzenia nowej instytucji. Programy wieloletnie mają również zdefiniowane mierniki z wartościami docelowymi na poszczególne lata, które pozwalają śledzić postęp. Narzędzie stosuje się zarówno w małej skali (jak rozbudowa konkretnego szpitala), jak i przy dużych inwestycjach. Przykładem jest Program Wzmocnienia Krajowej Sieci Drogowej do 2030 r.³⁴ Program ten ma przypisany miernik (długość przebudowanych dróg krajowych) oraz rozpisane nakłady do poniesienia z budżetu państwa na kolejne lata, co pozwala Sejmowi i opinii publicznej śledzić wieloletnią ścieżkę finansowania konkretnego celu.

Programy wieloletnie mają jednak dwie zasadnicze słabości jako samodzielne rozwiązanie dla środków z EU ETS. Po pierwsze, ustanawia się je i zmienia uchwałą Rady Ministrów, bez udziału Sejmu, więc ich odporność na zmianę władzy jest niewielka. Po drugie, program nie wiąże wydatków z przychodami z ETS. Finansowany jest z ogólnych dochodów budżetu, a jego roczne transze nadal zależą od kolejnych ustaw budżetowych. Program wieloletni poprawia więc planowanie i identyfikowalność wydatków, ale nie zapewnia ani gwarantowanego minimalnego poziomu finansowania, ani powiązania ze źródłem dochodu.

³³ Zgodnie z ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (art. 136) dostępna [tutaj](#).

³⁴ Został ustanowiony uchwałą Rady Ministrów nr 198/2022. Jego koszt całkowity wynosi 58,3 mld zł, z czego 52,45 mld zł przypada na budżet państwa.

4.4. Rekomendowany model zarządzania

Utworzenie rachunku w NFOŚiGW

Wśród przedstawionych form prawnych rekomendujemy wybór wydzielonego rachunku w NFOŚiGW dla przychodów z krajowych aukcji uprawnień w ramach EU ETS (a w przyszłości – także przychodów z ETS2). Za tą opcją przemawiają m.in.:

- uniezależnienie środków od sztywnego rocznego cyklu budżetowego – NFOŚiGW może zaciągać zobowiązania wieloletnie, co ma kluczowe znaczenie dla projektów infrastrukturalnych realizowanych przez kilka lat;
- szerszy katalog instrumentów (dotacje, pożyczki, inwestycje kapitałowe);

- istniejąca struktura operacyjna, dzięki której nie trzeba tworzyć dodatkowej warstwy pośredników;
- wykorzystanie wieloletnich doświadczeń NFOŚiGW, m.in. z obsługi Funduszu Modernizacyjnego;
- efektywniejsze budowanie efektu synergii wykorzystania środków unijnych i krajowych na finansowanie transformacji klimatyczno-energetycznej dzięki skupieniu ich większej części w jednej instytucji;
- możliwość wykorzystania gotowego projektu ustawy dotyczącego FTE i dokumentów towarzyszących z 2022 r. (patrz [rozdział 4.2.](#)).

Wydzielony rachunek NFOŚiGW powinien nie tylko finansować modernizację sektora energetycznego, ale również inwestycje w sprawiedliwą transformację, której efekty bezpośrednio odczują gospodarstwa domowe, w tym inwestycje w modernizację przemysłu, ciepłownictwa oraz sektorów budynków i transportu. Należy rozważyć również włączenie celowanego wsparcia finansowego dla osób szczególnie narażonych na negatywne skutki transformacji klimatyczno-energetycznej. Określając cele wydatków, należy wykluczyć uwzględnianie wydatków prywatnych (np. w ramach systemu zielonych certyfikatów – patrz [rozdział 2.2.](#)), obecnie sprawozdawanych przez Polskę do Komisji Europejskiej.

Wobec obecnej sytuacji fiskalnej utrudniającej wdrażanie rozwiązań ograniczających swobodę wydatkowania przychodów z EU ETS można rozważyć stopniowe wdrażanie nowego mechanizmu. Na początku jego funkcjonowania na wydzielony rachunek NFOŚiGW mogłaby trafiać tylko część przychodów EU ETS, z zapisaną w ustawie ścieżką corocznego zwiększania udziału środków kierowanych do tego instrumentu.

Jednocześnie zmienność przychodów z EU ETS, wynikająca z wahań cen uprawnień, utrudnia planowanie wydatków finansowanych w całości z tego źródła. Możliwym zabezpieczeniem jest minimalny poziom finansowania gwarantowany z budżetu na wypadek niespodziewanie niskich przychodów. Takie rozwiązanie przyjęto np. w Niemczech: w 2015 r., po spadku cen uprawnień, ustawa o Funduszu Klimatu i Transformacji (KTF) dopuściła coroczną dotację z budżetu federalnego w celu ustabilizowania jego przychodów. Dodatkowo, w przypadku wyższych dochodów, niż prognozowano, nadwyżki mogłyby zasilać rezerwę w samym funduszu, co zwiększyłoby jego stabilność finansową.

Utworzenie wieloletniego planu wydatkowania

Ustawa ustanawiająca rachunek w NFOŚiGW powinna określać cele wykorzystania środków na tyle szeroko, by obejmowały pełen zakres interwencji dopuszczonych przez dyrektywę ETS, a zarazem pozwalały dostosowywać wsparcie do zmieniającej się sytuacji społeczno-gospodarczej Polski.

Szeroko zakreślone cele ustawowe wymagają jednak doprecyzowania, aby wsparcie było przewidywalne dla beneficjentów. Służyłby temu kilkuletni plan wydatkowania przygotowany przez Radę funduszu i poddany konsultacjom społecznym. Plan określałby priorytety, orientacyjny podział środków między obszary wsparcia oraz oczekiwane rezultaty funkcjonowania funduszu, mierzone efektami takimi jak redukcja emisji czy spadek ubóstwa energetycznego, a nie wyłącznie stopniem wykorzystania środków i liczbą wspartych podmiotów. Powinien być spójny ze strategiami krajowymi i unijnymi oraz zawierać procedury regularnego monitorowania i ewaluacji.

Utworzenie Rady z jasnym politycznym przywództwem

Niezależnie od formy prawnej, o wiarygodności mechanizmu w dużej mierze zdecyduje jego ład zarządczy. Rekomendowane jest powołanie Rady (komitetu) funduszu z jasnym przewodnictwem jednego z ministrów o istotnej pozycji politycznej w rządzie. Rada nie powinna mieć charakteru wyłącznie doradczego, ale także mieć funkcję przygotowującą wieloletni kierunkowy plan wydatkowania i funkcję monitorującą.

W porównaniu z Radą FTE z projektu ustawy z 2022 r. (opisaną w [rozdziale 4.2.](#)) należy rozważyć poszerzenie jej składu o przedstawicieli kolejnych resortów, m.in. Ministerstwa Infrastruktury, Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Warto również uwzględnić reprezentantów instytucji publicznych kluczowych dla obszaru energii i klimatu oraz przedstawicieli strony społecznej. Zwiększenie liczebności i zróżnicowanie składu Rady pozwoliłoby lepiej uchwycić w wydatkowaniu funduszu wielowymiarowy charakter transformacji klimatyczno-energetycznej, w tym zapewnić większą sprawiedliwość i trwałość ustaleń.

Możliwe kompetencje Rady:

- przyjmowanie lub opiniowanie wieloletnich kierunków wydatkowania,
- opiniowanie rocznego planu finansowego,
- zatwierdzanie programów powyżej określonego progu budżetu (dla mniejszych programów ta rola może należeć do Zarządu NFOŚiGW),
- ocena dodatkowości finansowanych przedsięwzięć (czy fundusz nie przejmie wydatków, które i tak byłyby poniesione z budżetu),
- publikacja publicznie dostępnego rocznego raportu, wykazującego faktycznie poniesione wydatki i/lub obniżki podatków ze wskazaniem, w które cele dyrektywy ETS i ustawy wprowadzającej mechanizm się wpisują,
- analiza efektywności poniesionych wydatków pod kątem ustalonych mierników (np. uniknięta emisja w tonach ekwiwalentu CO₂).

5. Podsumowanie

Aktualny system zarządzania przychodami z krajowych aukcji uprawnień w systemie EU ETS w Polsce jest nietransparentny, utrudnia ewaluację oraz nie zapewnia przewidywalności finansowania z tego źródła transformacji klimatyczno-energetycznej dla społeczeństwa i biznesu. Model nie umożliwia też zweryfikowania, czy środki z EU ETS generują dodatkowe transfery i inwestycje, co powinno być kluczowym aspektem w analizie korzyści i kosztów polskiego uczestnictwa w systemie. Brakuje również strategii wydatkowania popartej konsultacjami społecznymi, która pozwoliłaby zwiększyć sprawiedliwość i efektywność wykorzystywania środków oraz budować synergie z innymi strumieniami finansowania.

To szczególnie ważny obszar do poprawy ze względu na ogromny strumień pieniędzy, które trafiają i będą trafiać do polskiego budżetu państwa. Jak szacujemy, w latach 2012–2025 do budżetu trafiło 140 mld zł przychodów z EU ETS³⁵. Tylko do 2032 r. kolejne ponad 170 mld zł może zasilić polskie finanse publiczne z tego źródła³⁶. Dodatkowe 76 mld zł bezpośrednich wpływów (bez SFK) będzie dostępne do wydania przez polski rząd w razie wdrożenia ETS2³⁷.

Szczególnie w obliczu problemów z kondycją finansów publicznych, trwającej unijnej rewizji EU ETS i ogromnych potrzeb inwestycyjnych w naszym kraju, są to zbyt duże środki, aby nie zadbać o ich strategiczne i transparentne wykorzystanie. Zobowiązanie do poprawy krajowego systemu zarządzania przychodami z EU ETS może być ważnym argumentem w trwających negocjacjach na poziomie unijnym, w tym przeciw włączeniu 30% tych środków do finansowania wspólnego unijnego budżetu w nowej perspektywie finansowej.

Schemat 3. Korzyści z wdrożenia nowego podejścia do zarządzania środkami z EU ETS w oparciu o wydzielony fundusz

<p>Dodatkowość środków na modernizację</p> <p>Powiększy pulę finansowania na transformację klimatyczno-energetyczną, zamiast zastępowania źródeł finansowania istniejących wydatków.</p>
<p>Lepsze planowanie i widoczność przychodów</p> <p>Zwiększy transparentność wydatkowania i umożliwi etykietowanie finansowania z EU ETS, co pomoże zwiększyć świadomość społeczną dotyczącą kierunków wykorzystania tych środków.</p>
<p>Większa rozliczalność efektów</p> <p>Umożliwi monitoring, ewaluację i rozliczanie z celów klimatyczno-energetycznych, co pozwoli zwiększyć efektywność systemu.</p>
<p>Większa przewidywalność i ukierunkowanie finansowania w konsultacji ze społeczeństwem</p> <p>Pozwoli na tworzenie wieloletniej strategii w pełni świadomego i efektywnego wykorzystywania przychodów z EU ETS.</p>
<p>Budowanie efektu synergii z innymi unijnymi funduszami i mechanizmami</p> <p>Umożliwi spójną politykę wsparcia transformacji dla różnych grup (od przemysłu po gospodarstwa domowe), która pozwoli na większą efektywność wydatkowania, a także pozyskiwanie większych środków z budżetu unijnego w ramach ogólnounijnych konkursów.</p>

Źródło: Opracowanie własne

³⁵ Madej, D., Wojtyło, M. (2026), *Jawne koszty, ukryte korzyści. Finansowy bilans udziału Polski w EU ETS*, Warszawa, Polska: Instytut Reform.

³⁶ Madej, D., Masternak, P., Śniegocki, A., Wojtyło, M. (2026), *Ku sprawiedliwej reformie EU ETS. Jaki jest polski interes w unijnych negocjacjach?*, Warszawa, Polska: Instytut Reform.

³⁷ Madej, D., Stefańczyk, A., Śniegocki, A., Wojtyło, M. (2026), *Sprawiedliwa i ambitna modernizacja Polski. Jak efektywnie wydać miliardy z ETS2?*, Warszawa, Polska: Instytut Reform.

Rekomendujemy stworzenie bardziej transparentnego i strategicznego systemu zarządzania przychodami z krajowych aukcji EU ETS (w przyszłości również ETS2). W tym celu proponujemy **aktualizację pomysłu Funduszu Transformacji Energetyki z 2022 r. w formie wydzielonego rachunku w NFOŚiGW** (patrz [rozdział 4.4](#)).

W ustawie wprowadzającej ten mechanizm należy jasno określić odpowiedzialność instytucjonalną i mechanizmy włączania interesariuszy oraz zapewnić spójność podejścia do wykorzystywania środków z EU ETS. Proponujemy powołanie **międzyresortowej Rady Funduszu z jasnym politycznym przywództwem i uczestnictwem partnerów społeczno-gospodarczych spoza rządu**.

Nowy mechanizm zarządzania miliardami z EU ETS powinien zawierać również cykliczny **obowiązek przygotowania kierunkowego, wieloletniego planu wydatkowania**, który będzie skonsultowany ze społeczeństwem i definiował konkretne priorytety wydatkowania. Mechanizm ten powinien nie tylko finansować modernizację sektora elektroenergetycznego, ale również **sprawiedliwą i ambitną transformację całej gospodarki**, w tym inwestycje w przemysł, budynki i transport.

Na początku funkcjonowania mechanizmu można rozważyć przekierowanie tylko części tych przychodów, z **zapisaną w ustawie ścieżką corocznego zwiększania udziału środków kierowanych do nowego instrumentu**.

Załącznik. Uwagi w ramach konsultacji publicznych i uzgodnień dotyczące Funduszu Transformacji Energetyki

Tabela 4. Wybrane uwagi i komentarze w ramach uzgodnień i konsultacji publicznych dotyczących FTE.

Autor	Uwaga
Administracja publiczna	
Ministerstwo Rozwoju i Technologii oraz Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Potrzeba zwiększenia puli środków w FTE powyżej 40% (MRiT: „co najmniej 50%”) lub uzasadnienie, wraz z oszacowaniem skutków finansowych, nieprzeznaczenia wyższego udziału przychodów.
Ministerstwo Rozwoju i Technologii	Proporcjonalne rozdzielanie względem potrzeb znaczącej większości środków na energię, ciepłownictwo i przemysł.
Ministerstwo Finansów	Decyzje o kierunkach i sposobach wydatkowania środków powinny być podejmowane w drodze konsensu przez Komitet składający się z przedstawicieli właściwych ministrów w randze sekretarzy lub podsekretarzy stanu.
	Katalog instrumentów finansowania należy uzupełnić o wejścia kapitałowe (obejmowanie i nabywanie akcji w spółkach).
	Nie znajduje uzasadnienia do zwiększenia limitu wydatków na dodatkowe etaty w ramach realizacji zadań właściwych dla dysponenta Transformacji Energetyki
	W wyniku przekazania środków na rachunek NFOŚiGW, nie będą one objęte stabilizującą regułą wydatkową. Zabieg ten eliminuje możliwość uchwycenia ich znacznego wpływu na ograniczenie przestrzeni wydatkowej budżetu państwa. [Komentarz Instytutu Reform: w latach 2021–2022 zakres SRW rozszerzono o państwowe fundusze celowe i o NFOŚiGW, więc to kryterium przestało różnicować obie formy]
	Transformacja energetyczna dokonywana w obecnym trudnym z przyczyn zewnętrznych i niestabilnym otoczeniu stanowić będzie wyzwanie także dla podmiotów korzystających z nośników energii i produktów sektora energetycznego, w szczególności niezamożnych odbiorców indywidualnych. Dlatego katalog wydatków finansowanych z FTE powinien zostać uzupełniony o działania ostonowe, skierowane do odbiorców indywidualnych o niskim i średnim poziomie zamożności, którzy są szczególnie narażeni na negatywne skutki wzrostu cen energii i jej nośników.
Ministerstwo Aktywów Państwowych	Umożliwienie dofinansowania ze środków FTE przedsięwzięć obejmujących sektor energetyki przemysłowej oraz przemysłowe procesy energochłonne.
	Umożliwienie wsparcia inwestycji zmierzających do modernizacji sieci ciepłowniczych, nawet jeśli źródła je zasilające dotychczas oparte są o stałe paliwa kopalne.
	Fundusz celowy charakteryzuje się rocznym reżimem wydatkowania środków i jego obsługa wymaga przygotowywania rocznych planów finansowych (stanowiących załącznik do budżetu), w których zmiana kwot w zakresie przychodów i wydatków

	wymaga zgody Ministra Finansów i Sejmowej Komisji. W przyjętym założeniu, przychody FTE pochodzą ze sprzedaży uprawnień w ramach aukcji i uzależnione są od harmonogramu aukcji oraz od aktualnej ceny uprawnień oraz kursu euro - przy takiej liczbie zmiennych opracowanie i zmiana tych planów finansowych będzie problematyczna. Ponadto, wszystkie procedury zarządcze w ramach FTE muszą być wydawane w formie rozporządzeń MKiŚ, co ogranicza elastyczność działania i wydłuża czas wprowadzania zmian. Model wdrażania FTE powinien bazować na rozwiązaniach podobnych jak w Funduszu Modernizacji, gdzie środki zbierane są na dedykowanym subfunduszu w NFOŚiGW - sprawdzone procedury wdrażania, księgowe i kontrolne oraz elastyczność potrzebna do zarządzania środkami FTE.
Ministerstwo Infrastruktury	Środki pochodzące od przewoźników lotniczych, a w przyszłości również morskich i drogowych, powinny zostać wykorzystane na modernizację sektora transportu, w tym na wsparcie produkcji i dystrybucji paliw alternatywnych, w tym zrównoważonych paliw lotniczych oraz działania badawcze i rozwojowe w tym zakresie. Ponadto zasadne jest rozważenie dodania do składu Rady Funduszu Transformacji Energetyki przedstawiciela ministra właściwego do spraw transportu.
Ministerstwo Klimatu i Środowiska	<p>Do decyzji Rady Funduszu Transformacji Energetyki będzie należało określenie kierunków wsparcia, poprzez wskazanie poszczególnych obszarów dofinansowania. Wpływ na ten kierunek będzie miał też Minister Finansów, którego przedstawiciel będzie zasiadał w Radzie. Tak więc określenie i ewentualne zawężenie kierunków wsparcia do inwestycji priorytetowych będzie mogło być dokonywane na bieżąco, w zależności od aktualnych potrzeb, a koncentrowanie ich na określonych zadaniach na poziomie ustawy znacząco ograniczyłoby elastyczność podejmowania decyzji.</p> <p>Przyjęcie proponowanej zasady jednomyślności w praktyce mogłoby doprowadzić do sytuacji, iż Rada w dłuższym horyzoncie czasowym nie podjęłaby żadnej decyzji, co przełożyłoby się na brak wydatkowania środków i realizacji inwestycji, a to z kolei skutkowałoby obniżeniem tempa procesu transformacji.</p> <p>Transformacja energetyczna będzie wymagała zarówno realizacji dużych inwestycji o charakterze strategicznym z punktu widzenia krajowego, jak również realizacji mniejszych programów wsparcia, o znaczeniu lokalnym. Z tego względu przedmiotowy projekt ustawy przewiduje możliwość wsparcia zarówno strategicznych przedsięwzięć o znaczeniu krajowym, jak również mniejszych dedykowanych różnym grupom, w tym gospodarstwom domowym.</p> <p>Projekt ustawy zostanie uzupełniony o zapisy wskazujące na możliwość powoływania przez Przewodniczącą Rady FTE zespołów roboczych, w pracach których będą brali udział przedstawiciele strony społecznej, naukowcy i przedstawiciele poszczególnych branż i sektorów.</p>
Inni interesariusze	
TAURON Polska Energia S.A.	<p>Skład Rady powinien być dużo bardziej reprezentatywny, co pozwoliłoby na lepsze uwzględnienie różnych punktów widzenia oraz szersze spojrzenie na zagadnienia związane z funkcjonowaniem Funduszu. W związku z powyższym, proponujemy rozważyć rozszerzenie składu tego organu o przedstawicieli: podmiotów sektora energetycznego, jednostek samorządu terytorialnego, środowiska naukowego oraz organizacji pozarządowych.</p> <p>Zwracamy równocześnie uwagę, że w składzie Rady nie przewidziano przedstawiciela ministra odpowiedzialnego za rozwój regionalny. Naszym zdaniem udział przedstawiciela tego ministra, który odpowiada m.in. za zarządzanie krajowymi programami operacyjnymi, finansowanymi w ramach funduszy polityki spójności, zapewniłby możliwość lepszej koordynacji, spójności i komplementarności pomiędzy FTE, a przyszłymi programami, takimi jak FENIKS, czy FENG.</p>
Forum Odbiorców Energii Elektrycznej i Gazu	W związku z faktem ograniczenia składu Rady FTE do przedstawicieli administracji rządowej plan ten powinien zostać również skomentowany w szerokich konsultacjach z sektorem energetycznym, który to ma najlepiej zidentyfikowane potrzeby inwestycyjne pod kątem transformacji energetycznej i inwestycji w nisko- i zeroemisyjne źródła wytwarzania energii elektrycznej i ciepła. Z uwagi na obsługę Rady FTE przez Ministra właściwego ds. energii odpowiednim rozwiązaniem wydaje się opublikowanie projektu planu i zbieranie uwag do niego za pośrednictwem ministra właściwego ds. energii

Polskie Elektrownie Jądrowe	Biorąc pod uwagę cel FTE, zasadne jest rozstrzygnięcie już na poziomie ustawy minimalnego poziomu wsparcia dla przedsięwzięć strategicznych. Takie rozstrzygnięcie wprowadzi pewność, że co najmniej wskazana część środków trafi do przedsięwzięć o charakterze strategicznym, wymagających do ich realizacji znacznych nakładów finansowych.
NFOŚiGW	Obsługa FTE będzie całkowicie nowym zadaniem NFOŚiGW i będzie wymagać wzmocnienia kadrowego, tym bardziej, że programy FTE będą wdrażane równolegle z programami finansowanymi z innych środków m.in. FM, KPO, FENiKS, których obsługa nie tylko angażuje aktualnie dostępne zasoby kadrowe NFOŚiGW, ale również wymaga wzmocnienia organizacyjnego. Obsługa każdego z tych funduszy przez NFOŚiGW wiąże się z koniecznością pokrywania odrębnych kosztów obsługi, co jest konieczne do efektywnego wykonywania zadań nałożonych na NFOŚiGW.
Forum Energii	Samo procedowanie przyznania wsparcia przedsięwzięciom strategicznym, w którym nie występuje zewnętrzna ocena projektu, należy uznać za kontrowersyjne. W świetle powyższego należy określić maksymalny budżet przeznaczony na przedsięwzięcia strategiczne, bardziej restrykcyjnie zdefiniować kryteria dostępu dla przedsięwzięć strategicznych (w szczególności, nakładając obiektywne i ilościowe kryteria oceny wpływu) oraz zmienić proces ich wyboru na bardziej transparentny z udziałem przedstawicieli świata nauki.
	Nieznana jest rola FTE w realizacji transformacji energetycznej na tle pozostałych źródeł. FTE będzie jednym z kilku funduszy kontrybuujących do transformacji energetycznej, dlatego konieczne jest doprecyzowanie celów szczegółowych w taki sposób, aby móc zidentyfikować unikatowy wkład FTE na tle pozostałych źródeł publicznych (zwłaszcza Funduszu Modernizacyjnego). Wymaga to dokonania demarkacji z innymi środkami publicznymi – takiej demarkacji obecnie nie ma, a powinna być jasno sformułowana i podana do wiadomości publicznej w celu lepszej mobilizacji środków publicznych i prywatnych na transformację energetyczną. Brak czytelnych priorytetów – zgodnych z celami klimatyczno-środowiskowymi do 2030 r.
	Ryzykowny podział kompetencji między ministrem właściwym ds. klimatu i ministrem właściwym ds. energii. W przypadku przeniesienia działu energia z MKiŚ do innego ministerstwa, przedstawiciel ministra właściwego ds. klimatu straci większość decyzyjności w sprawach wydatkowania pieniędzy. Istnieje ryzyko, że FTE stanie się w większym stopniu źródłem finansowania podmiotów sektora energetyki aniżeli jego transformowania w stronę neutralności klimatycznej.
	Należy zagwarantować rzetelne bieżące monitorowanie wydatkowania. To wykonalne technicznie (por. wydatkowanie Funduszy Europejskich) i bardzo zasadne, wzięwszy pod uwagę budżet FTE. W szczególności należy natychmiastowo publikować informację na stronach internetowych NFOŚiGW o każdym z beneficjentów przedsięwzięć strategicznych wraz z kwotą wsparcia.
Fundacja ClientEarth Prawnicy dla Ziemi	Na rachunek FTE powinna trafiać jak najwyższa możliwa wartość środków z EU ETS. Mając na uwadze, że 25 proc. krajowych dochodów można przeznaczyć na wsparcie dla przemysłu energochłonnego oraz margines wymagany na obsługę środków (NFOŚ, KOBiZE), proponujemy zwiększenie budżetu FTE z 40 do 70 proc.
	Postulujemy większą transparentność funkcjonowania FTE, tj. publiczną dostępność wartości dofinansowania dla poszczególnych przedsięwzięć

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [raportu z konsultacji publicznych i uzgodnień międzyresortowych dostępnych na portalu RCL](#).

