

Instrat Policy Note 02/2020: Z recesji wyjdźmy silniejsi i bardziej zieloni - rekomendacje dla Polski



Unsplash: Cassie Boca

Rekomendujemy cytowanie:

Fundacja Instrat (2020), Instrat Policy Note 02/2020: Z recesji wyjdźmy silniejsi i bardziej zieloni - rekomendacje dla Polski. Opracowanie zbiorowe: Michał Hetmański, Katarzyna Szwarz, Bartłomiej Kupiec, Krzysztof Stępień. www.pospolita.eu/policy-note-02-2020.



Tekst został opublikowany pierwotnie na portalu Pospolita.eu i jest dostępny na licencji Creative Commons (CC BY-SA 4.0 International). Zachęcamy do ponownego jego wykorzystania w całości lub częściach za podaniem źródła.

Spis treści

Spis treści.....	2
Podsumowanie zarządcze	3
Wstęp	5
1. Co się stało?	5
1.1. System elektroenergetyczny w pierwszych chwilach recesji	5
1.2. Okazja do złagodzenia polityki klimatycznej?	8
2. Recesja jako szansa dla zrównoważonego rozwoju - rekomendacje	9
2.1. Zagrożenia - na co nie wydać tych pieniędzy?	10
2.2. Zielony Pakiet Fiskalny	12
2.3. Jak wydać 30 miliardów złotych?	13
3. Podsumowanie.....	16

Podsumowanie zarządcze

- Jednym z bezpośrednich efektów ograniczenia aktywności gospodarczej związanej z pandemią COVID-19 jest **spadające zapotrzebowanie na energię elektryczną w Polsce**, co odbije się na wynikach finansowych krajowych elektrowni, a w konsekwencji i kopalni sprzedających im węgiel.
- Jednocześnie obserwujemy **gwałtowny spadek cen uprawnień do emisji CO2** z ok. 25 do poziomu 15 EUR za tonę, co przyczynia się do spadku hurtowych cen energii.
- Niższy popyt w Polsce i Europie powoduje **tymczasowy spadek emisji CO2, co oznacza, że Polska ma szansę spełnić unijny cel udziału OZE w miksie (15%) wyznaczony na 2020 rok**. W związku z tym, w przestrzeni publicznej pojawiają się postulaty czasowego złagodzenia polityki klimatycznej.
- Pandemia nie powinna demobilizować wysiłków związanych ze sprawiedliwą transformacją energetyczną, ani stanowić przesłanek do opuszczania systemu ETS. Po kryzysie w 2009 roku, zaniechania na tym polu były przyczyną skokowego wzrostu emisji CO2 natychmiast po jego ustąpieniu. Krótkoterminowa poprawa statystyk nie zmieni trwałych problemów polskiego sektora energetycznego, np. zanieczyszczenia powietrza.
- Granice kolejnych subsydiów dla górnictwa powinny wyznaczać dotychczasowe płatności. Zgodnie z tzw. ustawą górnictwą, do końca 2023 roku, limit **pomocy publicznej** na restrukturyzację sektora wynosi 7 mld zł. W obliczu upowszechnienia pomocy publicznej w całej Europie pogrążonej w kryzysie, **nie należy nadmiernie wykorzystywać tej możliwości w Polsce na ratowanie trwale nierentownego sektora górnictwa węgla kamiennego**.
- Zmobilizowanie środków prywatnych do finansowania programów takich jak Czyste Powietrze i Mój Prąd będzie trudniejsze niż dotychczas z powodu załamania budżetów gospodarstw domowych oraz prawdopodobnie obniżonej akcji kredytowej banków komercyjnych. W obecnej sytuacji warto rozważyć zwiększenie dofinansowania w tych programach ze strony budżetu centralnego. Środki na ten cel są możliwe do pozyskania przez rozszerzenie systemu ETS na kolejne sektory gospodarki.
- **Środki przeznaczone na Program Inwestycji Publicznych w ramach Tarczy Antykryzysowej powinny zostać przeznaczone w 80% na projekty związane ze sprawiedliwą transformacją energetyczną**. Pozostałe 20% należy spożytkować w sposób przynajmniej neutralny z punktu widzenia klimatu.
- Taki **Zielony Pakiet Fiskalny** nie byłby niczym nowym. W 2009 roku, o Globalny Nowy Zielony Ład, do państw G20 zaapelowała ONZ.¹ Wtedy taki plan wdrożyła Korea Południowa przeznaczając aż 80% pakietu antykryzysowego na zrównoważone cele.
- Celami polskiego Zielonego Pakietu Fiskalnego powinny być przede wszystkim:
 - zwiększenie udziału bezemisyjnych źródeł wytwórczych w polskim miksie energetycznym umożliwiającym spełnienie celów unijnych,

¹ Program Środowiskowy Organizacji Narodów Zjednoczonych (UNEP), Global Green New Deal - An Update for the G20 Pittsburgh Summit, 09.2009.

- o poprawa efektywności energetycznej, ze szczególnym uwzględnieniem gospodarstw domowych najbardziej narażonych na kryzys - przy wsparciu programu istniejących programów Czyste Powietrze i Mój Prąd,
- o zapewnienie ochrony osobom narażonym na negatywne skutki ekonomiczne odchodzenia od paliw kopalnych (sprawiedliwa transformacja),
- o budowanie potencjału Polski w obszarze czystych technologii, oraz
- o wzmacnianie kapitału naturalnego.

Wstęp

Pandemia wirusa COVID-19 zachwiała w ostatnich tygodniach fundamentami światowych gospodarek, w tym polskiej. Jednym ze skutków tego tąpnięcia było zmniejszenie popytu na energię elektryczną a w ślad za tym spadek emisji CO₂ w naszym kraju.

W związku z powyższym, w przestrzeni publicznej pojawiły się postulaty czasowego zawieszenia instrumentów polityki klimatycznej, takich jak unijny system handlu uprawnieniami do emisji czy inwestycje w transformację energetyczną. Skłonność do rezygnacji z ponoszenia kosztów odejścia od węgla jest w Polsce bardzo duża.

Tymczasem, katastrofa klimatyczna pozostaje największym zagrożeniem, nie tylko z punktu widzenia systemu ekonomicznego, ale przetrwania ludzkości w ogóle. Chaos spowodowany koronawirusem jest nieporównywalny do tego, w którym mogą się znaleźć obywatele w obliczu materializacji ryzyk związanych z globalnym ociepleniem.

Dlatego obecny kryzys powinien stać się okazją do zaostrzenia polskich ambicji w zakresie zrównoważonej transformacji oraz zwiększenia nakładów na jej finansowanie. Środki przeznaczone na Program Inwestycji Publicznych w ramach rządowej Tarczy Antykryzysowej doskonale się do tego nadają.

1. Co się stało?

1.1. System elektroenergetyczny w pierwszych chwilach recesji

Jednym z bezpośrednich efektów trwającego ograniczenia aktywności gospodarczej jest **spadające zapotrzebowanie na energię elektryczną** - pierwsze oznaki zaobserwowano już nie tylko we Włoszech, ale i Polsce oraz Niemczech. Z pewnością utrzymujący się stan kwarantanny doprowadzi do odczuwalnego spadku produkcji energii elektrycznej w skali roku, co odbije się na wynikach finansowych polskich elektrowni, a w konsekwencji i kopalni sprzedających im węgiel. Pierwsze oznaki załamania widać na Wykresie 1. To sytuacja tym trudniejsza dla branży, bo jak wynika z danych ARP Katowice, zapasy węgla w kopalniach na koniec roku 2019 wynosiły 5,2 mln ton i były o 120 proc. wyższe niż w grudniu 2018 roku.

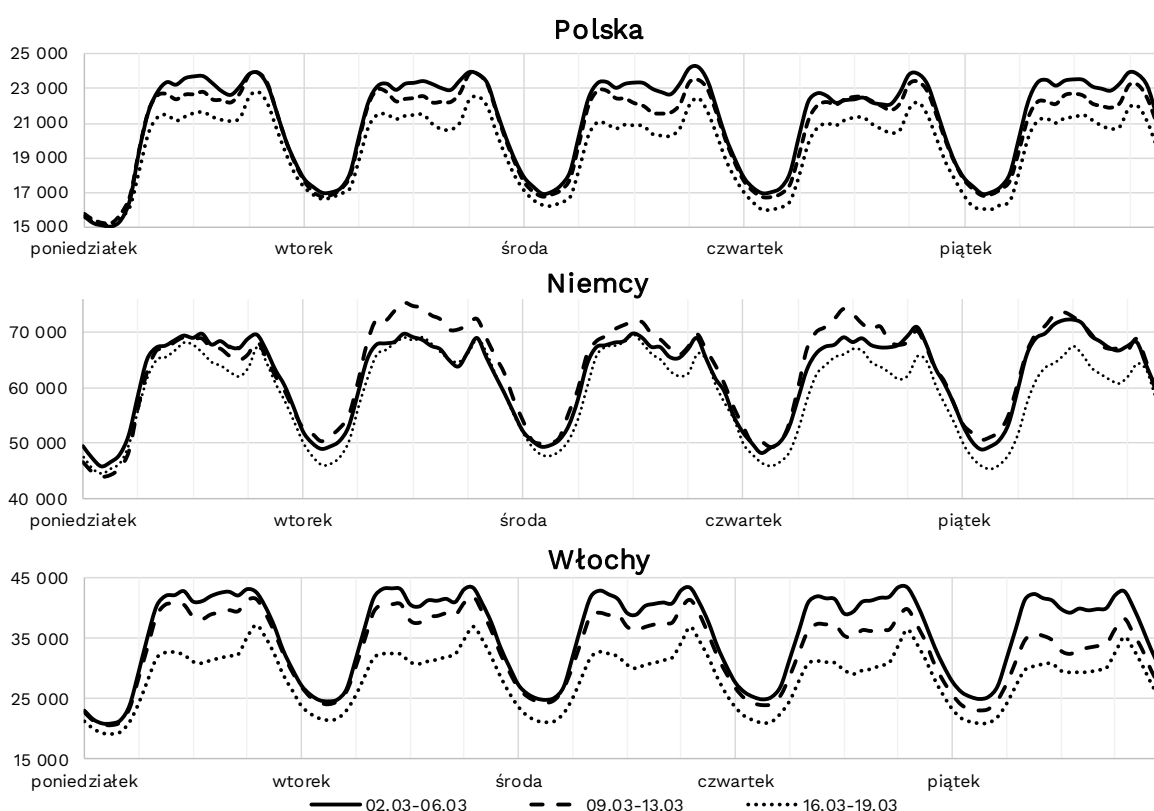
Spadek zapotrzebowania na prąd będzie przebiegał dwutorowo - krótkoterminowo przyczyni się on do statystycznego "oczyszczenia" roku 2020 i tym samym, jak w Chinach, doprowadzi do oczyszczenia nie tylko powietrza ale także jednorazowej poprawy statystyk w postępie redukcji emisji gazów cieplarnianych.

Dzięki tej anomalii, Polska czy Niemcy z dużym prawdopodobieństwem spełnią unijne cele redukcji emisji wyznaczone na bieżący rok. Tym samym, jak w przypadku Protokołu z Kioto, dobór roku odniesienia i celu redukcji emisji (dla Polski 1988, a nie 1990) przyczyni się do spełnienia zobowiązań międzynarodowych. Ponownie będzie to jednak wynikiem zbiegu okoliczności, nie zaś konsekwencją prowadzonej polityki klimatycznej.

Długoterminowo, nawet wprost po zniesieniu ograniczeń związanych z pandemią, zapotrzebowanie na energię nie będzie tak wysokie jak prognozowano. Aktualizacji zatem

będą musiały ulec nie tylko plany operatorów sieci przesyłowych, ale i biznesplany nowobudowanych elektrowni a także Projekt Polityki Energetycznej Polski do 2040 roku oraz Krajowy Plan na rzecz energii i klimatu. W tych strategiach zakładano stosunkowo wysoki wzrost zapotrzebowania i niską poprawę efektywności energetycznej².

Wykres 1. Zapotrzebowanie na energię (MW) w Polsce, Niemczech oraz Włoszech w pierwszych trzech tygodniach marca 2020 r. (dni robocze).



Źródło: opracowanie własne na podstawie entsoe transparency.

Wstępne wnioski można wyciągnąć z analizy systemów elektroenergetycznych Polski, Niemiec oraz Włoch z pierwszego (2-6 marca), drugiego (9-13 marca) oraz trzeciego (16-20 marca) tygodnia marca 2020 r. Analizie poddano tylko dni robocze.

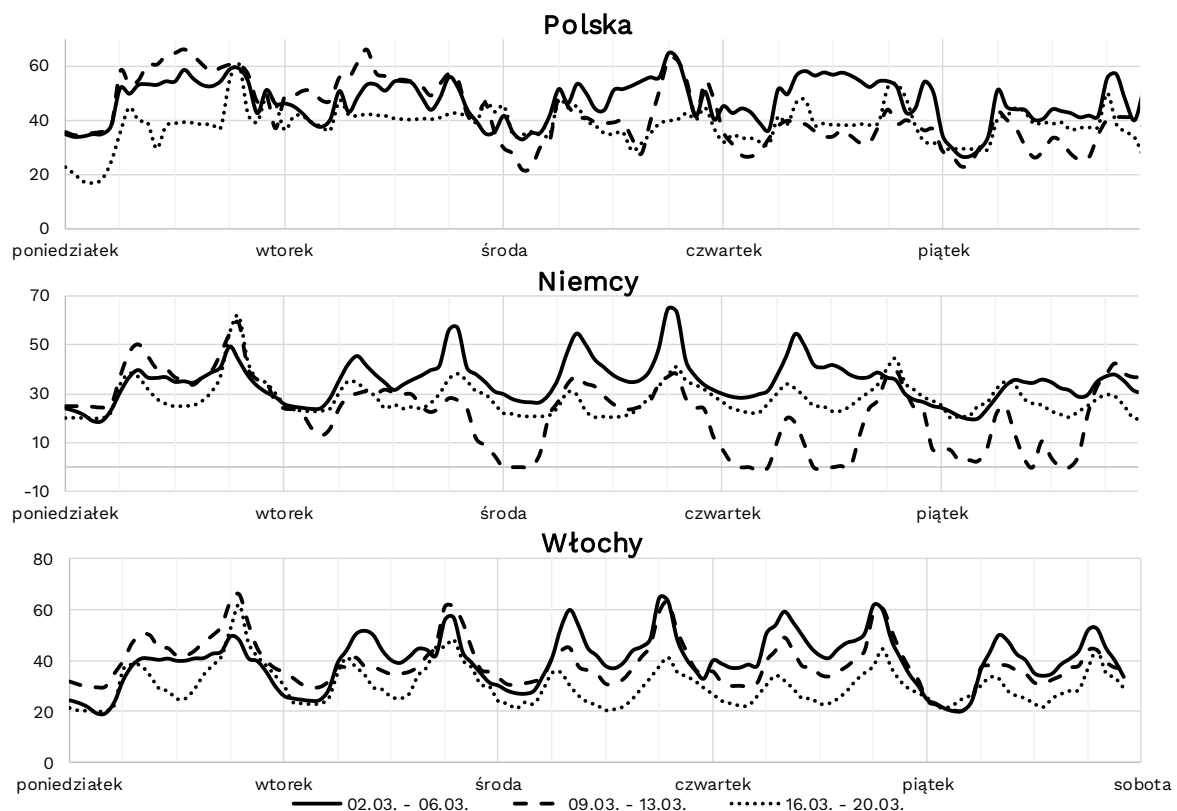
Jak wynika z wykresu 1, w przypadku Włoch różnica między pierwszym a trzecim tygodniem roboczym marca 2020 r. była zauważalna - spadek zapotrzebowania na energię elektryczną wyniósł aż 20,3%. W Niemczech wyniósł on zaledwie 4,6%, ale w Polsce było to natomiast 7,3%. Część tej różnicy pomiędzy Polską a Niemcami można przypisać wcześniejszemu wdrożeniu ograniczeń aktywności społecznej i ekonomicznej. Niemniej jednak, **przyczyniło się to do spadku cen energii elektrycznej** (Wykres 2).

² Forum Energii, [PEP2040 pod lupą Forum Energii](#), 01.2019.

W przypadku Polski **spadek zapotrzebowania nie przełożył się jednak na spadek udziału węgla w miksie**. Elektrownie węglowe wyprodukowały mniej energii elektrycznej w drugim tygodniu marca w porównaniu do pierwszego. Jednak w trzecim tygodniu, kiedy warunki pogodowe mniej sprzyjały OZE, sytuacja znowu się odwróciła. Spadek produkcji (trzeci versus pierwszy tydzień) odnotowały m.in. elektrownie Bełchatów - o prawie 20%, Koźienice I oraz Koźienice II - o odpowiednio 21% i 26%.³

Nie należy jednak pochopnie wyciągać wniosków z udziału OZE w miksie - wynosił on najpierw 11% w pierwszym tygodniu, w drugim 21%, a później w trzecim ponownie 11%.⁴ Ta różnica wynika z wysokiej wietrzności, a nie samego spadku zapotrzebowania, które w pierwszym i drugim tygodniu marca było na podobnym poziomie.

Wykres 2. Ceny energii elektrycznej (EUR/MWh) na rynku hurtowym w Polsce, Niemczech i Włoszech w pierwszych trzech tygodniach marca 2020 r. (dni robocze).



Gwałtowny spadek cen uprawnień do emisji CO₂ z ok. 25 do poziomu 15 EUR za tonę radykalnie przyczynił się do spadku hurtowych cen energii. Wykres 2 obrazuje ten trend na trzech analizowanych rynkach.

Przerwanie łańcucha dostaw

Pandemia koronawirusa przyhamowała proces globalizacyjny, na skutek przerwania łańcuchów dostaw, spowodowanych zakłóceniami w chińskim eksporcie. Według wstępnych

³ Obliczenia własne na podstawie entsoe transparency.

⁴ Obliczenia własne na podstawie entsoe transparency.

szacunków Konferencji ds. Handlu i Rozwoju ONZ (UNCTAD) z początku marca 2020 r., sama Unia Europejska z tego powodu odnotuje stratę w handlu wielkości 15,6 mld dol, jednak szacunek ten nie uwzględnia obecnej sytuacji w samej UE.⁵ Europejski rynek OZE już odczuwa przerwę w łańcuchu dostaw - Chiny są największym producentem ogniw i modułów fotowoltaicznych, z udziałem w globalnym rynku wynoszącym ok. 70%.⁶

Część producentów prądu z OZE z Polski oraz Europy wyraziła obawy o terminowość wykonania projektów.⁷ Istnieje zatem wysokie ryzyko przekroczenia ustawowych terminów na rozpoczęcie sprzedaży energii w ramach systemu aukcyjnego. Opóźnienie oddania do użytku nowych instalacji fotowoltaicznych spowoduje zwiększenie udziału OZE w krajowym miksie energetycznym oraz negatywnie wpłynie na kondycję finansową inwestorów.

Przekształcenie globalnego charakteru struktur łańcuchów dostaw, u którego centrum są Chiny, na bardziej zdywersyfikowany, stawiającego na regionalizm wydaje się być jednak szansą. Pandemia obnażyła brak odporności globalnego systemu dostaw na nadzwyczajne zdarzenia. W konsekwencji, przedsiębiorstwa mogą skłonić się do *reshoringu*, czyli przeniesienia produkcji bliżej rynków zbytu. To ważne zjawisko w szczególności w kontekście spadającego wolumenu produkcji solarów od producentów europejskich, którzy przegrywają w konkurencji cenowej z producentami z Chin.⁸ Stwarza to okazję dla sprzedawców modułów fotowoltaicznych w Polsce, aby zwiększyć udział polskich producentów w oferowanym portfolio powyżej obecnych 25 procent.⁹ Rekomendacje w tej dziedzinie znajdują się w części 2.3.2. Programy wsparcia lokalnego.

1.2. Okazja do złagodzenia polityki klimatycznej?

W odpowiedzi na spadające zużycie energii elektrycznej i związany z tym mniejszy poziom emisji, w Polsce i na świecie pojawiły się postulaty czasowego zawieszenia ekonomicznych instrumentów ochrony klimatu.

Głós o tymczasowym złagodzeniu unijnej polityki klimatycznej pojawiały się już w czasie kryzysu finansowego w 2009 roku. Zwolennicy tego rozwiązania argumentowali, że priorytetyzacja ochrony klimatu, wiąże się wysokimi nakładami finansowymi, które powinny być w całości przeznaczone na doraźne ratowanie upadających przedsiębiorstw. Ponadto, jak twierdzili, spowolnienie gospodarcze w naturalny sposób doprowadziło do zmniejszenia poziomu emisji gazów cieplarnianych o 7,1% w UE-27 i 6,9% w UE-15, zastępując niejako instrumenty regulacyjne w tym obszarze.¹⁰

W odpowiedzi, Unia Europejska aż do 2013 roku nie interweniowała wobec drastycznego spadku cen uprawnień do emisji CO₂ z prawie 30 EUR/t do niewiele ponad 5 EUR/t. Ponadto, nie zdecydowano się wtedy na zwiększenie celu ograniczenia emisji na 2020 rok z 20% do 30% względem poziomu z 1990 roku. Jednocześnie, jedynie 8% (ok. 54 mld dolarów) unijnego pakietu fiskalnego mającego stymulować popyt po przejściu kryzysu, przeznaczono na

⁵ Konferencja Narodów Zjednoczonych ds. Handlu i Rozwoju (UNCTAD), [Coronavirus outbreak has cost global value chains \\$50 billion in exports](#), 04.03.2020

⁶ PV magazine, [Short-term symptoms](#), 12.03.2020.

⁷ Krajowa Izba Kłastrów Energii, [Stanowisko Krajowej Izby Kłastrów Energii w sprawie konsekwencji epidemii koronawirusa COVID-19 dla polskiego rynku OZE](#), 14.03.2020. pv magazine, [COVID-19: Dutch developers want 2020 deadlines delayed](#), 19.03.2020.

⁸ Global Solar Thermal Energy Council: [World's largest flat plate collector manufacturers in 2018](#), 03.05.2019; [World's largest flat plate collector manufacturers in 2019](#), 20.03.2020.

⁹ Instytut Energii Odnawialnej. [Rynek Fotowoltaiki w Polsce 2019](#), 06.2019.

¹⁰ Międzynarodowa Agencja Środowiska, [Recession and renewables cut greenhouse emissions in 2009](#), 03.06.2016.

zrównoważone inwestycje.¹¹ Dla porównania, Chiny przeznaczyły na zielone cele aż 38% (220 mld dolarów), a USA 11% (112 mld dolarów).¹²

Skutkiem ówczesnych działań był skokowy wzrost emisji w UE rok po przejściu kryzysu, z nawiązką pokrywającą poprzednie spadki.¹³ Na osiągnięcie wyznaczonych celów klimatycznych pozostało w Unii Europejskiej niezmiennie 10 lat.¹⁴ UE ani Polski nie stać na popełnienie tych samych błędów - jednorazowy szok gospodarczy może wpłynąć na tempo postępu w adaptacji nowych technologii oraz regulacji negatywnie i należy temu zjawisku zdecydowanie przeciwdziałać.

Jest to tym bardziej ważne, że największym w Polsce efektem zewnętrznym braku aktywnej polityki energetyczno-klimatycznej jest monokultura węglowa i m.in. wynikające z niej rekordowe zanieczyszczenie powietrza. Problem smogu w polskich miastach i wsiach pozostanie nadal aktualny i jest silnie związany ze stanem zdrowia oraz jakości życia. Szacuje się, że w Polsce aż 43 tys. przedwczesnych zgonów odnotowano w 2019 r. ze względu na pył PM_{2,5}.¹⁵

2. Recesja jako szansa dla zrównoważonego rozwoju - rekomendacje

W obliczu pogarszających się wskaźników gospodarczych oraz widocznych gołym okiem skutków społeczno-ekonomicznych pandemii COVID-19, interwencja fiskalna i monetarna staną się centrum uwagi gospodarczej na najbliższe lata. O zakresie instrumentów i priorytetach takiej polityki Instrat pisał w Policy Note 01/2020.¹⁶ Gros środków finansowych, w tym instrumentów finansowych przeznaczone zostanie na bezpośrednie, natychmiastowe wsparcie najbardziej potrzebujących, w tym sektor ochrony zdrowia.

Jednak skuteczna odpowiedź na kryzys wymaga również wejścia przez państwo w rolę aktywnego inwestora, który samotnie stanie po stronie popytowej zanim dołączą inni. W zapowiedzianej przez rząd Tarczy Antykryzysowej na ten cel przeznaczono 30 mld złotych (Program Inwestycji Publicznych).¹⁷

Z punktu widzenia polityki klimatycznej, fundamentalne znaczenie ma sposób w jaki rząd wyda te pieniądze. Jak zauważa Fatih Birol, prezes Międzynarodowej Agencji Energii, decydenci na całym świecie mogą przyspieszyć transformację energetyczną czyniąc ją głównym celem kryzysowych pakietów fiskalnych.¹⁸

Pandemia koronawirusa pokazała, że klęski żywiołowe mogą łatwo zachwiać fundamentami zglobalizowanego świata. Tymczasem, skutki katastrofy klimatycznej mają znacznie większy

¹¹ HSBC, [A Climate for Recovery-The colour of stimulus goes green](#), 25.02.2020.

¹² Tamże.

¹³ Peters, G., Marland, G., Le Quéré, C. et al., [Rapid growth in CO2 emissions after the 2008–2009 global financial crisis](#), Nature Clim Change 2, 2–4, 2012.

¹⁴ Fundacja Instrat, [Instrat Policy Paper 01/2020: 2030. Analiza dot. granicznego roku odejścia od węgla w energetyce w Europie i Polsce](#), 02.2020.

¹⁵ Polski Instytut Ekonomiczny, [Smog w Polsce i jego konsekwencje](#), 12.2019.

¹⁶ Fundacja Instrat, [Instrat Policy Note 01/2020: Akcja reakcja – stanowisko Instratu i rekomendacje jak reagować na recesję 2020 roku](#), 16.03.2020.

¹⁷ Ministerstwo Rozwoju, [Tarcza Antykryzysowa ma ochronić firmy i pracowników przed skutkami epidemii koronawirusa](#), 19.03.2020.

¹⁸ Międzynarodowa Agencja Energetyczna, [Put clean energy at the heart of stimulus plans to counter the coronavirus crisis](#), 14.03.2020

potencjał destabilizacyjny. Dlatego szansa na sfinansowanie zielonych inwestycji nie może zostać zaprzepaszczona. Według analiz Centrum Analiz Klimatyczno-Energetycznych (Climate CAKE), koszt transformacji sektora elektroenergetycznego to potrzeba wydania ok. nawet do 206 mld złotych do 2050 roku na samą budowę nowych mocy wytwórczych i to dopiero wstęp do kosztów budowy nowych sieci energetycznych, modernizacji istniejących jednostek, czy programów rekultywacji terenów górniczych lub odpraw pracowniczych.¹⁹ To średniorocznie nawet do 7 mld złotych inwestowanych przez 30 lat, czyli niewiele ponad jedna czwarta wartości pakietu inwestycyjnego, w ramach proponowanej przez rząd Tarczy Antykryzysowej.

2.1. Zagrożenia - na co nie wydać tych pieniędzy

Negatywny wpływ epidemii koronawirusa na gospodarkę może stać się pretekstem do wyhamowania tempa transformacji energetycznej, redukcji ambicji klimatycznych, a wręcz utrzymania dotychczasowej struktury miksu energetycznego charakteryzującego się monokulturą węglową.

Komisja Europejska przyjęła tymczasowe ramy prawne, które umożliwiają państwom członkowskim UE wykorzystanie pełnej elastyczności przewidzianej w przepisach dotyczących możliwości udzielenia pomocy w celu wsparcia gospodarki w związku z wybuchem epidemii COVID-19. Tym samym, pracodawcy z każdego sektora gospodarki dostrzegą historyczną szansę sięgnięcia po środki krajowe lub unijne przeznaczone dla przedsiębiorstw znajdujących się w turbulencjach finansowych.

W grupie tej będą na pewno firmy z branży górnictwa węgla kamiennego i brunatnego, które znajdowały się w trudnej sytuacji finansowej już na długo przed pandemią.

2.1.1. Górnictwo węgla kamiennego

Sektor górnictwa węgla kamiennego w 2019 r. po raz pierwszy od kilku lat odnotował stratę w wysokości 1,09 mld złotych. Zmalało też wydobycie do poziomu 61,6 mln ton (-2,8% r/r). Na przestrzeni całego roku 2019 wzrosły zapasy węgla w kopalniach z 2,4 do aż 5,2 mln ton.²⁰ Tym samym czyni to ten sektor, pracujący na minimalnej już marży, teoretycznie idealnym beneficjentem potencjalnej pomocy publicznej, której zasady ulegną liberalizacji. Jego problematyczna sytuacja finansowa jest jednak wynikiem strukturalnych wyzwań natury organizacyjnej, a nie szoku gospodarczego. Co więcej, spadek przychodów oraz zysków przedsiębiorstw wydobywczych na skutek zawirowań gospodarczych wynikających z pandemii będzie znacząco niższy niż u firm działających w wielu innych sektorach gospodarki.

Granice kolejnych subsydiów powinny wyznaczać w tym wypadku dotychczasowe płatności na rzecz tego sektora - zgodnie z tzw. ustawą górnictwą, do końca 2023 roku, pomoc publiczna o górnym limicie 7 mld złotych jest przeznaczana na restrukturyzację górnictwa. Według danych UOKIK, wśród dużych przedsiębiorstw, beneficjentami pomocy publicznej o najwyższej wartości w 2018 roku, były właśnie spółki działające w sektorze wydobywania

¹⁹ Centrum Analiz Klimatyczno-Energetycznych (Climate CAKE), Energetyka: Scenariusze Niskoemisyjnego Sektora Energii w Polsce i UE w Perspektywie Roku 2050, 10.2019

²⁰ Dane ARP Katowice.

węgla, czyli Spółka Restrukturyzacji Kopalń (1,52 mld zł) oraz PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna (1,82 mld zł).²¹

Członkowie UE decydują się nawet na radykalne kroki w celu jak największej minimalizacji strat dla gospodarki spowodowanych pandemią. Rządy Francji, Niemiec czy Włoch w reakcji na odpływ kapitału z rynku, rozważają dokapitalizowanie przedsiębiorstw w zamian za część udziałów lub nawet ich nacjonalizację.

Wydaje się zatem, że Polska nie będzie oceniana negatywnie za ingerencję w sektor prywatny lecz właśnie za brak zdecydowanej reakcji. Ważne jest aby w takiej sytuacji środki publiczne nie zostały przeznaczone na wsparcie przemysłu, którego rozwój stoi w sprzeczności z osiągnięciem neutralności klimatycznej do 2050 r. oraz który jest trwale nierentowny. Tym bardziej potrzebne jest monitorowanie odbiorców pomocy publicznej przez Komisję Europejską, nawet jeśli wprowadzone zostaną zapowiedzi o czasowym rozluźnieniu regulacji w tym zakresie.

2.1.2. System ETS stymulacją, a nie ciężarem

Zmobilizowanie środków prywatnych do finansowania inwestycji w efektywność energetyczną, w tym programów Czyste Powietrze i Mój Prąd będzie dodatkowo trudne podczas załamania budżetów gospodarstw domowych oraz prawdopodobnie obniżonej akcji kredytowej banków. Tym samym, konieczne jest zwiększenie w nich udziału państwa (budżetu centralnego, samorządu), aby skompensować osłabioną zdolność inwestycyjną do udziału w tych programach. Z kolei na to potrzebne będą dodatkowe środki.

Dlatego warto zastanowić się nie nad likwidacją systemu ETS, ale jego rozszerzeniem na sektory gospodarki, które do tej pory nie zostały objęte wyceną emisji. Poza przesłankami prawnymi, jest kilka powodów, dla których nie warto sygnalizować chęci jego opuszczenia:

Fałszywe bodźce inwestycyjne: Gros wytwórców energii elektrycznej, w tym koncernów państwowych, poczyniło szereg inwestycji w budowę nowych mocy wytwórczych z założeniem rosnących cen uprawnień do emisji CO₂ i tym samym cen prądu. Wartość inwestycji w bloki gazowe we Włocławku i Płocku oraz Dolnej Odrze, Grudziądzu czy Stalowej Woli sięga dziesiątków miliardów złotych - propozycja wyjścia z systemu ETS budzi u inwestorów stan niepewności regulacyjnej i stawia pod znakiem zapytania możliwość dalszej spłaty kredytów lub finansowania nowych inwestycji, niezależnie od ich paliwa lub stanu właścicielskiego.

Dochody budżetowe: Wpływy ze sprzedaży uprawnień do emisji CO₂ przyniosły do budżetu państwa w 2019 r. aż 19 mld złotych.²² W związku ze spadkiem notowań certyfikatów EUA ta rekordowa kwota może nie powtórzyć się już w 2020 roku i stanowić tym samym poważną lukę w napiętym budżecie.

Dyplomacja klimatyczna: Kiedy pozostałe kraje UE doprecyzowują swoje warunki i daty odejścia od węgla, Polska jest ostatnim krajem w UE, który nie tylko nie ma wyznaczonego momentu *coal exitu*, ale nawet nie rozpoczął konsultacji publicznych na ten temat²³. Skoordinowanie decyzji o zamknięciu ostatnich elektrowni węglowych na Słowacji, czy Węgrzech wspiera decyzje krajów, takich jak Czechy, o doprecyzowaniu warunków i kamieni milowych transformacji. Polska prezentuje się

²¹ Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, [Pomoc publiczna w 2018 roku - raport UOKiK](#), 08.01.2020

²² BiznesAlert.pl, [Wróbel: Zawieszenie lub likwidacja systemu handlu emisjami CO₂ są nierealne](#), 18.03.2020

²³ Europe Beyond Coal: [Coal exit timeline](#), [Greece and Hungary to phase out coal-fired electricity](#), 24.09.2019.

w gronie państw Europy Środkowo-Wschodniej jako najmniej ambitny członek regionu, który uzyskał jednocześnie największy udział w unijnym Funduszu Sprawiedliwej Transformacji. Uczestnictwo w systemie ETS oraz decyzje o anulowaniu uprawnień podejmowane przez poszczególnych jego członków są elementem zabezpieczającym trajektorię obniżania emisji przez inne kraje. Sugerowanie odwrotnego kierunku jest objawem braku solidarności względem reszty państw UE, w tym członków Grupy Wyszehradzkiej.

Fikcyjny stan zagrożenia: Mimo wyjątkowo trudnej sytuacji w jakiej znajdzie się polska polityka klimatyczna, nie warto zwracać z unijnego kursu ambitnej transformacji energetycznej, realizowanej przy pomocy rynku kapitałowego oraz rynków energii. Charakterystyczna dla Polski postawa utrzymywania poczucia zagrożenia w celu obrony suwerenności lub bezpieczeństwa energetycznego, nie znajduje w Brukseli zrozumienia i stanowi spory wyjątek na mapie Europy.²⁴ Nawet jeśli nie jest wprost motywowana geopolitycznymi przesłankami, to nie pomogła do tej pory Polsce skutecznie pozyskać środków unijnych na transformację energetyczną. Tym bardziej jej potęgowanie w okresie ekonomicznej zapaści pogłębi tylko brak zaufania i podburzy nastroje inwestorskie.

2.2. Zielony Pakiet Fiskalny

Pandemia nie może stanowić dla Polski pretekstu do zawieszenia istniejących instrumentów polityki klimatycznej lub rezygnacji z podejmowania nowych działań. Powinna raczej stanowić okazję do zwiększenia aktywności państwa na tym polu.

Dlatego rekomendujemy, aby środki przeznaczone na inwestycje publiczne w ramach Tarczy Antykryzysowej powinny na wzór Korei Południowej zostać przeznaczone w 80% na projekty związane ze sprawiedliwą transformacją energetyczną. Pozostałe 20% należy spożytkować w sposób przynajmniej neutralny z punktu widzenia klimatu.

Zgodnie z danymi Międzynarodowego Funduszu Walutowego, wszystkie środki powinny przyjąć formę inwestycji gotówkowych, które mają znacznie wyższy mnożnik fiskalny (0,6-1,4) niż choćby ulgi podatkowe (0,3-0,8).²⁵ Ich potencjał stymulowania gospodarki jest zatem silniejszy. Jednocześnie, powinny one zostać przeznaczone na projekty o najwyższych mnożnikach w swojej klasie, tzn. generujących najwięcej nowych miejsc pracy oraz dające najszerze skutki oddziaływania w szerszej gospodarce (*spill-over effects*).

Taki Zielony Pakiet Fiskalny nie byłby niczym nowym. W 2009 roku, o Globalny Nowy Zielony Ład, do państw G20 zaapelowała ONZ.²⁶ Wtedy taki plan wdrożyła choćby Korea Południowa przeznaczając aż 80% pakietu antykryzysowego na zrównoważone cele, w tym efektywność energetyczną, budowę odnawialnych źródeł energii oraz zarządzanie zasobami wodnymi i odpadami.²⁷ Z perspektywy czasu, jego efekty okazały się jednak ograniczone z powodu braku istniejących ram polityki publicznej (na przykład spójnych strategii transformacji energetycznej) i struktur organizacyjnych (jak choćby wyspecjalizowane, współpracujące ze

²⁴ Kacper Szulecki, *Securitization and state encroachment on the energy sector: Politics of exception in Poland's energy governance*, Energy Policy, Volume 136, January 2020, 111066.

²⁵ Międzynarodowy Fundusz Walutowy, *The Effectiveness of Fiscal Policy in Stimulating Economic Activity - A review of the Literature - WP/02/208*, 2002.

²⁶ Program Środowiskowy Organizacji Narodów Zjednoczonych (UNEP), op. cit..

²⁷ HSBC, op. cit.

sobą komórki właściwych ministerstw).²⁸ Krótkoterminowych instrumentów anty kryzysowych nie udało się zatem przekuć w długoterminowy zielony wzrost.

Dziś, zarówno Unia Europejska jak i Polska posiadają odpowiednie struktury do wdrożenia efektywnego Zielonego Pakietu Fiskalnego. Europejski Nowy Zielony Ład oraz Polityka Energetyczna Polski 2040 (PEP2040) i Krajowy Plan na Rzecz Energii i Klimatu (KPEiK) tworzą wstępne ramy dla zrównoważonych inwestycji (choć dwa ostatnie wymagają aktualizacji). Jednocześnie, będące na finiszu ścieżki legislacyjnej instrumenty takie jak Europejska Taksonomia (system klasyfikacji zrównoważonej środowiskowo działalności gospodarczej) czy Standard Zielonych Obligacji stanowią dla nich jasne wytyczne.

Nigdy dotąd, nie byliśmy tak dobrze przygotowani do przyjęcia Zielonego Pakietu Fiskalnego. Nigdy nie był on również tak pilny i potrzebny.

2.3. Jak wydać 30 miliardów złotych?

Polski Zielony Pakiet Fiskalny powinien prowadzić do zmniejszenia szkodliwych emisji i ochrony środowiska naturalnego a także rozwoju technologicznego i budowania przewag konkurencyjnych Polski.

Rekomendowane przez Instrat cele Pakietu to przede wszystkim:

- 1) zwiększenie udziału bezemisyjnych źródeł wytwórczych w polskim miksie energetycznym umożliwiającym spełnienie celów unijnych,
- 2) poprawa efektywności energetycznej, ze szczególnym uwzględnieniem gospodarstw domowych najbardziej narażonych na kryzys - przy wsparciu programu Czyste Powietrze (budynki jednorodzinne)
- 3) zapewnienie ochrony osobom narażonym na negatywne skutki ekonomiczne odchodzenia od paliw kopalnych (sprawiedliwa transformacja),
- 4) budowanie potencjału Polski w obszarze czystych technologii, oraz
- 5) wzmacnianie kapitału naturalnego naszego kraju.

Dlatego powinien on składać się z dwóch filarów:

- 1) dużych inwestycji szczebla centralnego, oraz
- 2) programów wsparcia lokalnych projektów.

2.3.1. Duże inwestycje szczebla centralnego

Wodór: strategia regulacyjna i biznesowa

Obszary o wysokim ryzyku inwestycyjnym w sektorze prywatnym są pierwszą ofiarą czasu kryzysu i polityki zaciskania pasa. Dlatego rekomendujemy silniejsze zaangażowanie państwa w promowanie rozwiązań regulacyjnych i technologii wytwarzania, magazynowania i użycia wodoru jako alternatywnego paliwa dla ciepłownictwa, transportu i przemysłu

²⁸ Yoon-Hee Ha, John Byrne, The rise and fall of green growth: Korea's energy sector experiment and its lessons for sustainable energy policy, WIREs Energy Environ. 2019; 8:e335.

energochłonnego.²⁹ Niedostrzeżony w KPEiK oraz PEP2040 element powinien teraz wizerunkowo wskazać zdolność rządu do podejmowania projektów ryzykownych, ale biznesowych i generujący pozytywne, długofalowe efekty dla gospodarki o największym mnożniku.

Magazynowanie energii

Rewizja krajowych strategii energetycznych (PEP2040 oraz KPEiK) powinna uwzględnić magazyny energii jako technologię mającą większy potencjał przeciwdziałania krytycznym niedoborom energii elektrycznej i zmniejszenia cen energii w szczytach zapotrzebowania oraz zwiększenia możliwości technicznych penetracji OZE w systemie elektroenergetycznym. Kluczowym wyzwaniem dla polskich producentów baterii litowo-jonowych, pozostających obecnie najbardziej rozpowszechnionym typem magazynu, jest brak krajowego producenta ogniw (*cells*). Te, muszą być sprowadzane z krajów azjatyckich, czyniąc łańcuch produkcji zależnym od wielu czynników zewnętrznych. Polska powinna rozważyć inwestycje zbliżające nasz kraj do ustanowienia bliskiego źródła dostaw, potencjalnie w ramach współpracy EU Battery Alliance.

2.3.2. Programy wsparcia lokalnych projektów

Zielony Renesans - dotacje dla samorządów na transformację energetyczną

Polskie samorządy i lokalne społeczności są w ofensywie zrównoważonej transformacji. Jak wynika z najlepszych praktyk opisanych w raporcie Energii Miast i Instratu *Zielony Renesans: Samorządowy Podręcznik Transformacji Energetycznej*,³⁰ posiadają one w wielu przypadkach lepszą wiedzę nt. potrzeb mieszkańców niż rząd centralny, ale nadal brakuje im finansowania oraz umiejętności wdrożenia powszechnych instrumentów.

Dlatego Zielony Pakiet Fiskalny powinien systemowo adresować brak środków własnych samorządów na finansowanie wielu drobnych inicjatyw, których gminy nie miały okazji do tej pory wdrożyć na szerszą skalę. W nadchodzącym kryzysie dochodów podatkowych oraz pogorszenia się jakości życia gospodarstw domowych, to tym bardziej ważne, aby instrumenty te adresowały wprost ubóstwo energetyczne.

Sprawiedliwa transformacja - bezpośrednie wsparcie dla osób dotkniętych skutkami odchodzenia od paliw kopalnych

Kryzys spowodowany pandemią ma wymiar przede wszystkim społeczny. Fala zwolnień, cięcia wynagrodzeń wymuszone przestojem gospodarczym oraz wysoki poziom niepewności od tygodni towarzyszy polskim obywatelom. W związku z odpowiedzią na kryzys klimatyczny, tego rodzaju zjawiska będą też coraz bardziej powszechne wśród osób zatrudnionych w sektorach wydobywania i wytwarzania energii z paliw kopalnych. Wykorzystanie Pakietu Fiskalnego dla ratowania miejsc pracy w tych branżach byłoby zatem wysoce nieefektywne.

Dlatego środki Pakietu Fiskalnego powinny zostać przeznaczone na bezpośrednie wsparcie, finansowanie edukacji oraz re-kwalifikacji zawodowej osób, których zatrudnienie w sektorach związanych z paliwami kopalnymi jest zagrożone lub przewidziane wprost do

²⁹ Mariana Mazzucato, *The Entrepreneurial State: debunking public vs. private sector myths*, 2016.

³⁰ Fundacja Instrat, *Zielony Renesans: Samorządowy Podręcznik Transformacji Energetycznej*, 09.09.2019

likwidacji. Ta część Pakietu powinna być preludium do szerszego wsparcia ze środków uzyskanych przez Polskę w ramach unijnego Mechanizmu Sprawiedliwej Transformacji.

Podtrzymanie priorytetu dla programów Czyste Powietrze, Mój Prąd oraz wsparcia sektora ciepłownictwa

W okresie kryzysu finansów publicznych tym bardziej potrzebne będzie wyższe niż do tej pory wsparcie dla gospodarstw domowych w inwestycjach w poprawę efektywności energetycznej. Przeciwdziałanie ubóstwu energetycznemu może okazać się teraz dla gmin jeszcze mniej priorytetowym działaniem niż do tej pory – presję spadających dochodów własnych gmin w wyniku obniżki stawek podatkowych pogłębi zmniejszenie się bazy podatkowej oraz proponowane wakacje podatkowe.³¹ Dlatego konieczne będzie odciążenie budżetów wprost beneficjentów programów Czyste Powietrze oraz Mój Prąd i silniejsze zaangażowanie państwa w program modernizacji i budowy nowych mocy wytwórczych w ciepłownictwie.³²

Budowa kapitału naturalnego

Inwestorzy na całym świecie coraz bardziej doceniają znaczenie kapitału naturalnego krajów, szczególnie w kontekście wyceny emitowanych przez nie obligacji skarbowych.³³ Długoterminowy potencjał rozwoju gospodarek zależy bowiem w znacznej mierze od możliwości wypełniania przez nie wymogów polityki klimatycznej i środowiskowej, oraz utrzymania kondycji dobrodziejstw naturalnych takich jak gleby, ekosystemy czy lasy. W przypadku Polski największym zagrożeniem dla kapitału naturalnego jest nawracająca susza. Dlatego ważnym elementem Pakietu Fiskalnego powinny być inwestycje w przeciwdziałanie skutkom i usuwanie przyczyn suszy rolniczej.

Programy promujące styl życia zmniejszający szkodliwe emisje

Środki służące ochronie zdrowia publicznego podczas pandemii, takie jak dystansowanie społeczne, zmusiły obywateli do poszukiwania nowych metod pracy i komunikacji. Wielu pracowników przeszło na tryb zdalny przy użyciu służbowych laptopów i telefonów komórkowych. Z kolei zamknięcie granic wymusiło zastąpienie lotniczych podróży służbowych komunikacją przez internetowe komunikatory. Już kilkudniowe ograniczenie emisyjnego transportu drastycznie poprawiło jakość powietrza w miastach.³⁴

Dlatego Zielony Pakiet Fiskalny powinien promować i wspomagać finansowanie instrumentów pracy i komunikacji zdalnej, w tym niezbędną infrastrukturę, w celu promowania tego modelu aktywności gospodarczej i zawodowej. Wyznacznikiem tutaj powinna być administracja rządowa, u której wdrożenie takiego modelu wymusiłoby presję na pozostałych pracodawców.

Łańcuch wartości

Jak wskazano w części 1.2, polska transformacja energetyczna nie może w przyszłości ryzykować spowolnieniem, z powodu braku możliwości dostarczenia komponentów do instalacji OZE z drugiego końca świata. W odpowiedzi na tę potrzebę polscy producenci technologii OZE powinni otrzymać wsparcie popytowe (Mój Prąd i Czyste Powietrze), ale i

³¹ Instytut Badań Strukturalnych, [Jak ograniczyć skalę ubóstwa energetycznego w Polsce?](#), 27.01.2020.

³² Forum Energii, [Czyste ciepło 2030 | Strategia dla ciepłownictwa](#), 04.2019.

³³ London School of Economics, [The sovereign transition to sustainability. Understanding the dependence of sovereign debt on nature](#), 02.2020.

³⁴ BBC, [Coronavirus: Air pollution and CO2 fall rapidly as virus spreads](#), 19.03.2020

podażowe od państwa w celu zwiększenia możliwości produkcyjnych, aby zapewnić bezpieczeństwo realizacji dostaw lokalnym wytwórcom OZE.

Zielony Pakiet Fiskalny powinien stanowić jedynie element w wachlarzu instrumentów uruchomionych przez Polskę w odpowiedzi na kryzys. Zapowiedziane okresowe złagodzenie wymogów kapitałowych dla banków powinno zostać w długim terminie przekształcone w stałe ulgi dla kredytów o zielonym profilu (*green supporting factor*) lub wyższe wymogi dla inwestycji w paliwa kopalne (*brown penalising factor*). Zwiększone potrzeby finansowe powinny zostać pokryte w znacznej części przez emisję zielonych obligacji, przewidujących znaczną transparentność w zakresie wykorzystania środków zdobytych w drodze emisji, budującą płynność tych instrumentów emitowanych przez nasz kraj. Wreszcie, współpraca administracji centralnej z samorządami w procesie przekazywania dotacji z Pakietu powinna stanowić zaczątek dla krajowej platformy finansowania zielonych projektów lokalnych na miarę brytyjskiej Place-Based Climate Action Network Finance Platform.³⁵

3. Podsumowanie

Realizacja Zielonego Pakietu Fiskalnego to dla Polski okazja nie tylko na złagodzenie negatywnych skutków gospodarczych kryzysu wywołanego pandemią koronawirusa, ale również przyspieszenie transformacji energetycznej w duchu sprawiedliwości społecznej. Rekomendowane powyżej inwestycje umożliwiłyby naszemu krajowi wypełnienie unijnych celów klimatycznych i uniknięcie sankcji, nie tylko finansowych ale również wizerunkowych, mogących obniżyć profil Polski wśród międzynarodowych inwestorów. Wreszcie, to szansa dla Polski na gruntowny zwrot w podejściu do polityki klimatycznej i zabezpieczenie interesów obywateli w obliczu przewidywanego przez naukowców kryzysu związanego z globalnym ociepleniem.

Autorzy dziękują za cenne uwagi Damianowi Iwanowskiemu.

³⁵ The Place-based Climate Action Network (PCAN), [Finance Platform](#).