

Jak wyprowadzić finansowanie Czystego Powietrza na prostą?

Perspektywa na lata 2024-2027



instrat



Instytut
Ekonomii
Środowiska

Instrat Policy Note 01/2024

Michał Kulbacki
Andrzej Guła
Michał Hetmański
Warszawa, marzec 2024

Rekomendujemy cytowanie:

Kulbacki, M., Guła, A., Hetmański, M. (2024). *Jak wyprowadzić finansowanie Czystego Powietrza na prostą? Perspektywa na lata 2024-2027.* Instrat Policy Note 01/2024.

Treść publikacji dostępna na licencji: Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0).

**Autorstwo:**

Michał Kulbacki
Andrzej Guła
Michał Hetmański

Niniejsza publikacja powstała przy wsparciu Europejskiej Fundacji Klimatycznej (ECF).

Współpraca:

Jan Rączka
Michał Smoleń

Publikacja dostępna jest do pobrania pod adresem:
www.instrat.pl/finansowanie-czystego-powietrza

Kontakt:

Michał Kulbacki
michal.kulbacki@instrat.pl

Wszelkie błędy są nasze.
Stosuje się zwyczajowe zastrzeżenia.

Projekt okładki:

Anna Olczak

Instrat Policy Note 01/2024

Warszawa, marzec 2024

**Fundacja Instrat**

ul. Hoża 51
00-681 Warszawa

**Stowarzyszenie Instytut Ekonomii Środowiska**

ul. Felicjanek 10/6
31-104 Kraków

Spis treści

Kluczowe liczby i wnioski	4
1. Dotychczasowe funkcjonowanie programu Czyste Powietrze	5
1.1. Efekty funkcjonowania programu Czyste Powietrze	5
1.2. Kryzys płynności	5
2. Perspektywy rozwoju programu na lata 2024-2027	7
2.1. Scenariusz rozwoju programu Czyste Powietrze na lata 2024-2027	7
2.2. Wyzwania regulacyjne związane z rozwojem programu Czyste Powietrze	9
3. Propozycja średnioterminowego planowania finansowego na lata 2024-2027	10
3.1. Średnioterminowe planowanie finansowe	10
3.2. Wykorzystanie obecnych źródeł finansowania	10
3.3. Nowe źródła finansowania	11
3.4. Optymalna struktura finansowania programu Czyste Powietrze w latach 2024-2027	14
Objaśnienia i skróty	15
Bibliografia	16

Kluczowe liczby i wnioski

3 mln

Wymiana takiej liczby źródeł ciepła jest celem programu Czyste Powietrze w horyzoncie jego funkcjonowania, czyli do 2029 r.

530 tys.

Tyle umów na wymianę źródła ciepła zostało podpisane przez pierwsze 5 lat funkcjonowania programu Czyste Powietrze, czyli od 2018 do końca 2023 r. To oznacza, że dotychczas udało się zrealizować jedynie 13% celu stawianego przed programem.

900 tys.

Niemal tyle kopciuchów może udać się wymienić w ramach programu Czyste Powietrze w latach 2024-2027 w scenariuszu opracowanym przez Instrat i Instytut Ekonomii Środowiska (IEŚ).

10 mld zł

Tyle będzie wynosił roczny program Czyste Powietrze w 2027 r. w scenariuszu Instrat i IEŚ (liczony według wartości wypłat). Będzie to oznaczać prawie trzykrotne zwiększenie rocznego budżetu programu w stosunku do 2023 roku. Takie nakłady są jednak możliwe do poniesienia w przypadku odpowiedniego wykorzystania środków z Krajowego Planu Odbudowy (KPO), Funduszu Spójności (FENIKS), ale także dodatkowych źródeł finansowania.

- **Rekomendujemy przyspieszenie rozwoju programu Czyste Powietrze.** W tym celu kluczowe jest zwiększenie finansowania programu. Jednak efektywne zarządzanie tymi środkami będzie możliwe tylko w przypadku wprowadzenia średnioterminowego planowania finansowego. Takie planowanie będzie niezbędne zwłaszcza od 2026 r., kiedy będzie musiała wzrosnąć liczba źródeł finansowania.
- **Kierownictwo nowego rządu oraz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) musi aktywnie zmobilizować nowe źródła finansowania** i sięgnąć po środki ze Społecznego Funduszu Klimatycznego (SFK), dochodów z nowego systemu ETS2, Funduszu Modernizacyjnego oraz zielone obligacje dedykowane do programu Czyste Powietrze.
- **Scenariusz rozwoju programu przedstawiony przez Instrat i IEŚ powinien być celem minimum dla decydentów odpowiedzialnych za jakość powietrza w Polsce.** Czyste Powietrze może się jednak rozwijać dużo szybciej, bo zapotrzebowanie na dotację na wymianę źródeł ciepła jest bardzo wysokie. W tym celu warto poszukiwać dodatkowych środków na finansowanie programu jeszcze w ciągu najbliższych kwartałów – jedną z takich okazji powinna być podjęta przez nowy rząd rewizja KPO.

1. Dotychczasowe funkcjonowanie programu Czyste Powietrze

Program Czyste Powietrze zaczął działać we wrześniu 2018 r. i jest największym programem bezpośredniego wsparcia przeznaczony na wymianę źródeł ciepła i poprawę efektywności energetycznej w 3 mln budynków jednorodzinnych.

1.1. Efekty funkcjonowania programu Czyste Powietrze

Do końca 2023 r. w ramach programu zostało podpisanych ponad 530 tys. umów na wymianę źródeł ciepła. Stanowi to 17% w stosunku do celu programu, jakim jest wspomniane 3 mln wymienionych źródeł ciepła. W tym okresie zostało wypłacone dofinansowanie na wymianę źródeł ciepła dla ponad 430 tys. gospodarstw domowych.

Te liczby mają bezpośrednie przełożenie na jakość powietrza w Polsce. Jak wynika z danych Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW), do września 2023 r. program doprowadził do zmniejszenia zużycia energii o 8,8 TWh/rok (NFOŚiGW, 2023). Spowodował także, że emisje CO₂ generowane z budynków spadły o 3,3 mln ton rocznie. Do tego dochodzi zdecydowana poprawa jakości powietrza. Przełożyło się to także na obniżenie rachunków gospodarstw domowych za ogrzewanie i zwiększenie komfortu użytkowania budynków.

1.2. Kryzys płynności

Program Czyste Powietrze w pierwszych latach swojego funkcjonowania był finansowany ze środków pochodzących z Funduszu Spójności. Od 2021 r. głównym źródłem finansowania programu zostały środki z Krajowego Planu Odbudowy (KPO).

Na przełomie 2023 i 2024 r., program Czyste Powietrze dotknął poważny kryzys płynności. Był on spowodowany wyczerpaniem się puli środków przeznaczonej na jego finansowanie, pochodzącej z tzw. prefinansowania Krajowego Planu Odbudowy (KPO). W związku ze wstrzymaniem wypłaty środków z KPO dla Polski z powodu zastrzeżeń co do kwestii praworządności, rząd wprowadził tzw. prefinansowanie KPO. Jego operatorem jest Polski Fundusz Rozwoju (PFR), a na Czyste Powietrze w ramach tego mechanizmu przewidziana była jednorazowo kwota prawie 2,7 mld zł.

Jednocześnie program rozwijał się, rosła liczba składanych wniosków, a także średnia kwota kontraktowanych dotacji. To doprowadziło do wyczerpania się środków z prefinansowania pod koniec 2023 r., a w konsekwencji **wstrzymania wypłat dotacji**. Dziura finansowa, rozumiana jako kwota zaległych do wypłacenia dotacji, rosła w tempie ok. 100 mln zł tygodniowo i w szczycie kryzysu sięgnęła ponad 400 mln zł.

Ostatecznie kryzys udało się rozwiązać na początku lutego 2024 r. w wyniku najpierw przekazania środków z zaliczki z KPO z programu RePower EU (w kwocie 220 mln zł), a następnie uruchomienia kolejnych transz prefinansowania z PFR (w kwocie 200 i 400 mln zł) (NFOŚiGW, 2024).

Bezpośrednia odpowiedzialność za powstanie tego kryzysu spada przede wszystkim na poprzedni rząd, który już w lipcu 2023 r. był świadomy, że bez zapewnienia nowej puli środków, pod koniec roku w programie zabraknie pieniędzy. Szczególnie, że szacowany koszt programu w 2018 r. był szacowany na 103 mld zł (KRPM, 2018). Przy jego tworzeniu nie zostały jednak wskazane (nawet indykatywnie) źródła finansowania.

Analizując jednak ten problem od strony systemowej, to główną przyczyną problemów z płynnością był brak średnioterminowego planowania finansowego. Takie planowanie powinno zapewniać źródła finansowania na kilka lat w przód. A nawet gdyby mimo tego pojawiły się problemy z finansowaniem, to byłyby one z większym wyprzedzeniem zauważalne dla instytucji publicznych zajmujących się Czystym Powietrze, a także dla opinii publicznej, co spowodowałoby presję na działania proaktywne, jeszcze przed wpadnięciem w kryzys płynności.

2. Perspektywy rozwoju programu na lata 2024-2027

Program Czyste Powietrze musi się rozwijać. Bez jego rozwoju nie będziemy w stanie dalej poprawiać jakości powietrza i realizować unijnych celów w tym zakresie. Tylko w budynkach jednorodzinnych wciąż działa ok. 2-2,5 milionów kotłów na paliwa stałe, które czekają na wymianę. Program Czyste Powietrze to równocześnie istotny element polityki klimatycznej dzięki redukcji gazów cieplarnianych emitowanych przez budynki zasilane węglem. Jego realizacja wpływa na zmniejszenie zależności od importu paliw kopalnych - w szczególności węgla grubego, nie dostarczanego w wymaganej skali przez polskie kopalnie.

Bez skalowania programu Czyste Powietrze nie ma możliwości przeprowadzenia „**błyskawicznej, na wielką skalę modernizacji**”, którą w grudniu 2023 r. zapowiadał premier Donald Tusk. Jeśli taka termomodernizacja ma mieć miejsce, to Czyste Powietrze musi być jej sercem.

2.1. Scenariusz rozwoju programu Czyste Powietrze na lata 2024-2027

Instrat oraz Instytut Ekonomii Środowiska (IEŚ) opracowały scenariusz rozwoju programu na lata 2024-2027, który pozwoli na wymianę ogromnej większości „kopciuchów” w Polsce do 2030 r. Jest to scenariusz bazowy, który zakłada realizację podstawowych celów programu.

Z tego scenariusza wynika, że w programie Czyste Powietrze:

Średniotygodniowa liczba wypłat	Średnia wartość wypłaconej dotacji	Roczna wartość wypłat
wzrośnie do poziomu 5 tys. w 2027 r.	zwiększy się do 38 tys. w 2027 r.,	wzrośnie do poziomu prawie 10 mld zł w 2027 r.,
wobec 3 tys. w 2023 r.	z poziomu 22 tys. w 2023 r.	wobec 3,5 mld zł w 2023 r.

Taki rozwój programu pozwoli na **wymianę prawie 900 tys. „kopciuchów” w latach 2024-2027**. Według analizy Europejskiego Centrum Czystego Powietrza (2023) pozwoli to też **zmniejszyć liczbę 21 tys. przedwczesnych zgonów wynikających z zanieczyszczenia powietrza** w Polsce.

Jak doszliśmy do tych liczb? W ramach scenariusza bazowego rozwoju CzP modelowaliśmy 6 zmiennych:

1. średniotygodniową liczbę wniosków o wymianę źródła ciepła,
2. średniotygodniową liczbę wypłat,
3. roczną liczbę wniosków,
4. roczną liczbę wypłat,
5. średnią wypłaconą dotacją,
6. roczną wartość wypłat - roczny koszt programu.

Kluczowe były przy tym trzy zmienne – średniotygodniowa liczba wniosków o wymianę źródeł ciepła (1), średniotygodniowa liczba wypłat (2) oraz średnia dotacja (5). Przyjęliśmy, że liczba wniosków w sposób proporcjonalny przekłada się na liczbę średniotygodniowych wypłat (choć z opóźnieniem, w zależności od województwa wynoszącym od kilku do nawet kilkunastu miesięcy). Następnie średniotygodniowa liczba dotacji pomnożona przez wartość średniej wypłaconej dotacji równa się średniotygodniowej wartości wypłat. A to pomnożone przez liczbę tygodni w roku daje roczny koszt programu. Kluczowe wskaźniki w modelu zostały przedstawione w tabeli 1.

Tabela 1. Efekty programu Czyste Powietrze w latach 2021-2023 oraz scenariusz rozwoju na lata 2024-2027

Wskaźniki /rok	Średniotygodniowa liczba wypłat (szt.)	Roczna liczba wypłat (tys szt.)	Średnia dotacja (tys. zł)	Roczna wartość wypłat (mld zł)
2021*	1 515	78,8	12,4	1,0
2022*	2 552	132,7	13,5	1,8
2023*	3 013	156,7	21,5	3,4
Średni roczny przyrost w okresie 2024-2027	500	26,0	4,0	-
2024	3 513	182,7	26,0	4,7
2025	4 013	208,7	30,0	6,2
2026	4 513	234,7	34,0	7,9
2027	5 013	260,7	38,0	9,8
Suma w okresie 2024-2027	-	886,7	-	28,5

Źródło: opracowanie własne IEŚ i Instrat na podstawie danych NFOŚiGW.

* Dane historyczne.

W naszym modelu wskazujemy, że średniotygodniowa liczba wypłat powinna się co roku zwiększać o 500. To nie wydaje się bardzo ambitnym celem, biorąc pod uwagę, że pomiędzy 2021 a 2022 r., ta liczba wzrosła o ponad 1 tys. W 2021 r. co tydzień wypłacano średnio 1,5 tys. dotacji, z kolei w 2022 r. było to już ponad 2,5 tys. Z kolei pomiędzy 2022 a 2023 r. ten przyrost spadł do niecałych 500 sztuk, jednak należy mieć w pamięci, że pod koniec roku miał miejsce wspomniany już kryzys płynności w programie.

Założyliśmy także, że średnia dotacja będzie rosła w latach 2024-2027 o 4 tys. zł rocznie. Jest to spowodowane przede wszystkim zmianami w programie, które zaszyły w 2023 r. i wprowadzeniu dotacji na kompleksową termomodernizację, a także inflacją. Przyjęliśmy, że będzie ona wynosiła średnio 4% rocznie w analizowanym okresie. To oznacza, że średnia wypłacona dotacja wyniesie 26 tys. zł w 2024 r. i wzrośnie do poziomu 38 tys. zł w 2027 r.

Cały program będzie kosztował w tym scenariuszu 4,7 mld zł w 2024 r. W kolejnych latach te koszty będą rosnąć o 1,3-1,9 mld zł rok do roku. W 2027 r. wyniosą 9,8 mld zł. Dla porównania, wzrost kosztów programu mierzony wypłaconymi dotacjami, pomiędzy 2021 a 2022 wyniósł 0,8 mld zł, a między 2022 i 2023 r. było to 1,6 mld zł.

Wzrost kosztów programu rodzi duże wyzwanie związane z finansowaniem programu. Propozycja finansowania została opisana w rozdziale 3.

2.2. Wyzwania regulacyjne związane z rozwojem programu

Czyste Powietrze

Dalszy rozwój programu Czyste Powietrze jest związany nie tylko z kwestiami finansowymi. **Kluczowe są także zmiany regulacyjne w obszarze jakości powietrza w Polsce.** Wśród najważniejszych należy wymienić zwłaszcza trzy wymienione poniżej.

1. **Konsekwentne wdrażanie uchwał antysmogowych** przyjętych przez sejmiki wojewódzkie.
2. **Określenie norm jakości węgla i biomasy drzewnej** pozwalające na spełnienie wymagań emisyjnych w tzw. urządzeniach ekoprojektu (kotły paliwa stałe, ogrzewacze pomieszczeń) - brak tych norm powoduje, że kotły na paliwa stałe finansowane w ostatnich latach będą zasilane paliwem, które nie daje możliwości dotrzymania wymogów emisyjnych.
3. **Kontrole jakości paliw i standardów emisyjnych urządzeń grzewczych** m.in. poprzez Inspekcję Handlową, Inspekcję Ochrony Środowiska oraz samorządy lokalne. Brak kontroli prowadzi do tego, że mimo dotacji z Czystego Powietrza wiele gospodarstw domowych decyduje się na dalsze korzystanie z pozaklasowych urządzeń, a do gospodarstw domowych sprzedaje się paliwa o złej jakości i urządzenia grzewcze nie spełniające deklarowanych standardów emisyjnych.

3. Propozycja średnioterminowego planowania finansowego na lata 2024-2027

Stabilne wdrażanie programu Czyste Powietrze będzie w największym stopniu zależne od jego finansowania. Po pierwsze, do programu musi zostać wprowadzone średnioterminowe planowanie finansowe. Po drugie, ważne jest maksymalne wykorzystanie obecnych źródeł finansowania. Po trzecie, konieczne znalezienie nowych źródeł jego finansowania.

3.1. Średnioterminowe planowanie finansowe

W rozdziale pierwszym opisaliśmy, jak brak planowania finansowego doprowadził do kryzysu płynności w programie. Niosło to za sobą bardzo konkretne skutki dla programu – opóźnienia w płatnościach dla dotychczasowych beneficjentów i obawy o możliwy przedłużający się o płatności wśród potencjalnych wnioskodawców. Od strony zarządczej, oznacza to dodatkowy wysiłek i czas poświęcony na ratowanie programu, zamiast skoncentrowania się na jego skutecznym wdrażaniu i udoskonalaniu.

Dalszy rozwój programu Czyste Powietrze uda się tylko, jeśli do programu zostanie wprowadzone średnio-, a z czasem także długoterminowe planowanie finansowe. Bez tego nie uda się optymalnie wykorzystać wszystkich już dostępnych środków, a także nie uda się pozyskać i odpowiednio zarządzać nowymi źródłami finansowania.

3.2. Wykorzystanie obecnych źródeł finansowania

Program Czyste Powietrze jest obecnie finansowany z dwóch podstawowych źródeł – **Krajowego Programu Odbudowy (KPO)** oraz **Funduszy Europejskich na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko (FEnIKS)**, stanowiącego część unijnego Funduszu Spójności.

Z KPO na program przeznaczone jest 13,7 mld zł (3 mld euro), które muszą być wydatkowane do sierpnia 2026 r. Z kolei z programu FEnIKS jest to kwota 8,1 mld zł, wydatkowana w ramach obecnej perspektywy unijnej, a więc z terminem do końca 2029 r. To oznacza, że powstaje **wyzwanie związane z odpowiednią sekwencją wydatkowania** tych środków.

W pierwszej kolejności powinny zostać wydatkowane środki z KPO, a dopiero następnie środków z FEnIKSa. Ponadto, wydanie całości środków z KPO przewidzianych na Czyste Powietrze, ponieważ może się pojawić możliwość przeznaczenia na program niewykorzystanych środków z innych programów w KPO.

Dopiero od 2026 r. finansowanie Czystego Powietrza powinno się oprzeć na środkach z Funduszu Spójności.

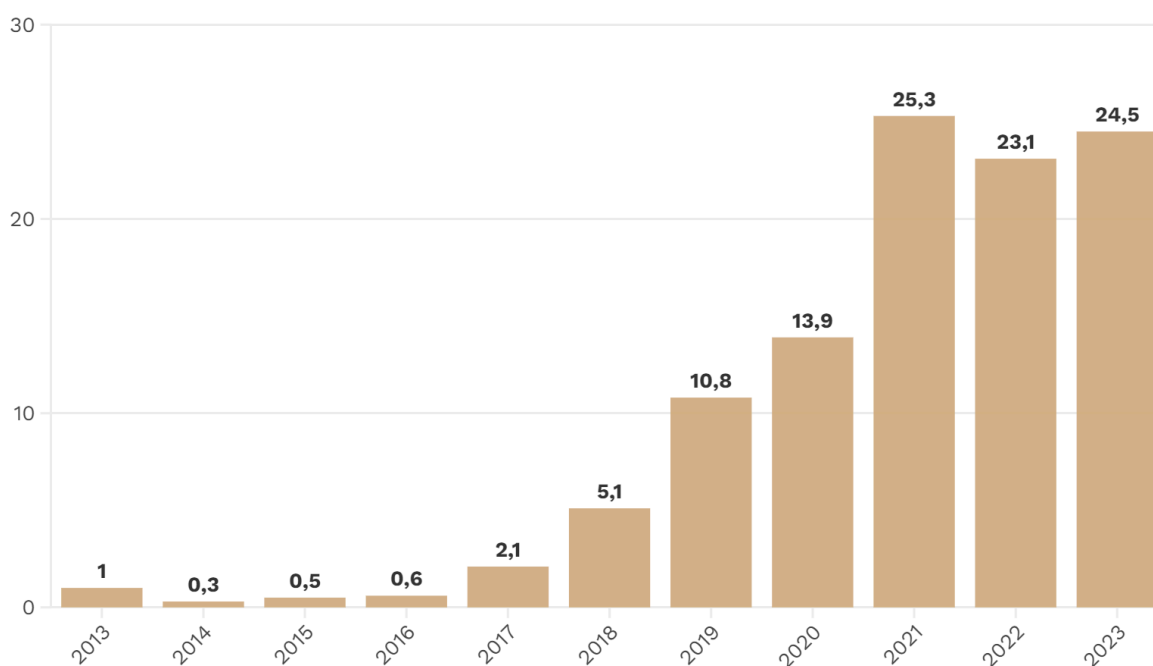
3.3. Nowe źródła finansowania

Rozwój „Czystego Powietrza”, zgodnie z przedstawionym przez IEŚ i Instrat scenariuszem bazowym, będzie wymagał nie tylko maksymalnego wykorzystania obecnych środków, ale i pozyskanie nowych. Będzie to kluczowe zwłaszcza od roku 2026, kiedy zakończy się wydatkowanie KPO. W tym kontekście można wskazać cztery kluczowe źródła finansowania, po które można sięgnąć, aby sfinansować program. Co ważne, wszystkie wskazane przez nas źródła mogą być wykorzystywane także po 2027 r.

3.3.1. Krajowe dochody ze sprzedaży uprawnień do emisji CO₂ (EU ETS)

Pierwsze źródło stanowią dochody uzyskiwane przez Polskę ze sprzedaży uprawnień do emisji CO₂ w ramach unijnego systemu ETS. W ostatnich latach te dochody przekraczały rocznie 20 mld zł, w 2021 r. wyniosły rekordowe 25 mld zł, co zostało przedstawione na wykresie 1.

Wykres 1. Dochody uzyskane przez Polskę z tytułu sprzedaży uprawnień do emisji CO₂ w ramach systemu EU ETS [mld zł]

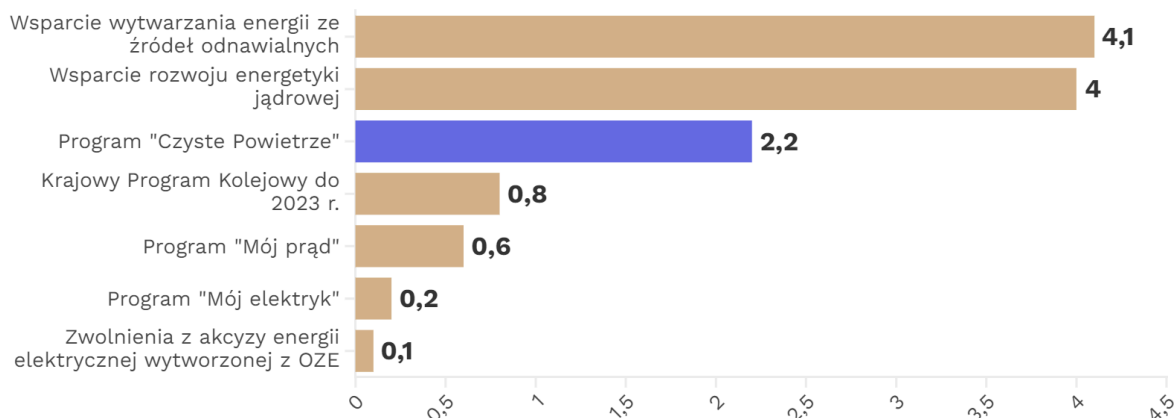


Źródło: opracowanie własne IEŚ i Instrat na podstawie danych KOBIZE.

Większość z tych środków trafiała dotychczas do budżetu państwa, istotna część trafiała także do funduszy pozabudżetowych.

Unijne regulacje zobowiązują państwa członkowskie do tego, aby przynajmniej 50% środków zostało przeznaczone na cele środowiskowe, zaś od 2025 r. będzie to przynajmniej 70%, a od 2026 r. już 100%. W umowie koalicyjnej podpisanej przez ugrupowania polityczne, które utworzyły rząd w grudniu 2023 r., jest analogiczny zapis mówiący o chęci przeznaczenia całość wpływów z ETS na cele klimatyczne.

Wykres 2. Wydatki Polski na cele środowiskowe z dochodów uzyskanych ze sprzedaży uprawnień do emisji CO2 w 2022 r. [mld zł]



Źródło: opracowanie własne IEŚ i Instrat na podstawie danych Komisji Europejskiej.

W tym kontekście istotnym beneficjentem tych środków powinien być program Czyste Powietrze. Już w 2022 r. program był finansowany ze środków z ETS w kwocie 2,2 mld zł, co plasowało go na trzecim miejscu wśród wydatków na cele środowiskowe w tamtym roku¹. Do czasu wydania tej publikacji nie były opublikowane dane o wydatkowaniu dochodów ze sprzedaży uprawnień do emisji w 2023 r.

3.3.2. Fundusz Modernizacyjny (FM)

Drugim źródłem finansowania programu Czyste Powietrze może być również Fundusz Modernizacyjny (FM). Jest to instrument unijny, który został utworzony na lata 2021-2030 i służy finansowaniu modernizacji systemu energetycznego i poprawy efektywności energetycznej. Jest on zasilany dochodami ze sprzedaży uprawnień do emisji CO2 w ramach systemu ETS, jednak podmiotem sprzedającym uprawnienia jest Komisja Europejska (KE), a nie polski rząd. Dokładny budżet będzie więc zależny od cen emisji na rynku, jednak według szacunków KE, Polska otrzyma do 2030 r. nawet 18 mld zł.

W ramach dotychczas zaplanowanego budżetu FM i uruchomionych już programów priorytetowych nie znalazło się „Czyste Powietrze”. Wsparcie w ramach tego źródła znalazły nawet tak kontrowersyjne przedsięwzięcia jak rozwój przydomowych wiatraków, o którym Instrat ostrzegął w marcu tego roku (Instrat, 2024).

Dlatego warto dokonać przeglądu programów wspieranych w ramach tego funduszu i określić. Następnie środki uwolnione w wyniku takiego przeglądu, mogłyby zasilić program Czyste Powietrze.

3.3.3. Społeczny Fundusz Klimatyczny (SFK) i krajowe dochody z ETS2

Uzupełniającym źródłem finansowania dla „Czystego Powietrza” może być także Społeczny Fundusz Klimatyczny (SFK) oraz dochody, które będzie uzyskiwać budżet państwa z tytułu opodatkowania emisji w ramach systemu ETS2, który obejmie sektory budynków i transportu.

¹ W istocie nie są to bezpośrednie wydatki z dochodów uzyskanych ze sprzedaży praw do emisji, tylko ich równowartość raportowana ex post do Komisji Europejskiej.

Społeczny Fundusz Klimatyczny rozpocznie działalność w 2026 r. Będzie on dysponował dochodami z uprawnień do emisji w ramach systemu ETS 2, które sprzedawać będzie Komisja Europejska. Dokładny budżet, jakim dysponować będzie funduszu będzie zatem zależał od cen tych uprawnień.

Instytut Reform szacuje, że Polsce przypadnie ok. 3 mld zł w 2026 r., a następnie ok. 10 mld zł w okresie 2027-2032 (IR, 2024). To oznacza, że w latach 2026-2027 ze środków pochodzących z funduszu będzie można w części sfinansować „Czyste Powietrze”.

Od 2027 r. będzie dodatkowym źródłem finansowania programu mogą być również dochody uzyskiwane w ramach sprzedaży uprawnień do emisji w systemie ETS 2, przez polski rząd. Według szacunków można się spodziewać, że będą one wynosić 8-9 mld zł.

Obie pule środków mogą też być ważne dla finansowania programu po 2027 r.

3.3.4. Zielone obligacje programu Czyste Powietrze

Dodatkowym proponowanym źródłem finansowania rozwoju programu może finansowanie dłużne poprzez dedykowane obligacje Czyste Powietrze. Takie obligacje mógłby emitować minister finansów i przekazać uzyskane z tego tytułu przychody do NFOŚiGW celem sfinansowania bieżącej obsługi programu.

Wśród korzyści z takiego rozwiązania można wymienić przede wszystkim bardzo duże i ciągle rosnące zainteresowanie inwestorów zielonymi obligacjami, a więc obligacjami finansującymi zrównoważony rozwój. Polska, pomimo tego, że przeprowadziła jako jedna z pierwszych na świecie emisję zielonych obligacji skarbowych już w 2016 r., w ostatnich latach była mało aktywna na tym rynku. Spodziewany wysoki popyt na zielone obligacje oznaczałby możliwość uplasowania ich po niższym koszcie niż zwykłych obligacji skarbowych, co jest szczególnie istotne w kontekście wysokich stóp procentowych².

Korzyścią obligacji jest też ich stosunkowo duża elastyczność – w razie gdyby dla programu udało się znaleźć inne źródła finansowania, wówczas można byłoby zmniejszyć emisję obligacji. I odwrotnie, gdyby podjęte zostały decyzje o szybszym rozwoju programu, to wówczas brakujące środki można byłoby pozyskać w stosunkowo krótkim czasie właśnie za pomocą tego instrumentu.

Wśród minusów należy wskazać przede wszystkim finansowanie programu długiem, który musiałby być spłacany z budżetu państwa. Mimo tego, obligacje mogą funkcjonować jako rezerwowe źródło finansowania programu. Doświadczenie w takim połączeniu źródeł może również okazać się cenne w kontekście nadchodzącej perspektywy finansowej (2028-2034) z większym udziałem zwrotnych (a nie dotacyjnych) źródeł finansowania.

² Więcej na temat zielonych obligacjach zob.: Stefaniak, S., Padiasek. (2023), *Zielone obligacje. Perspektywy wsparcia rozwoju rynku w Polsce*. In: *Strat Policy Note 01/2023*.

3.4. Optymalna struktura finansowania programu Czyste Powietrze w latach 2024-2027

Bazując na przedstawionym w poprzednim rozdziale scenariuszu rozwoju programu oraz opisanych obecnych i potencjalnych źródłach finansowania, opracowaliśmy optymalną strukturę finansowania. Została ona pokazana w tabeli 2.

W 2024 r. ciężar finansowania powinien spoczywać przede wszystkim na środkach z KPO, uzupełniony środkami z FEnIKSa. W kolejnych latach stopniowo powinien on przechodzić w kierunku FEnIKSa oraz nowych źródeł finansowania. W 2025 r. mogłyby to już być środki z zielonych obligacji „Czyste Powietrze”, który znaczenie w kolejnych latach powinno rosnąć. Od 2026 r. włączony powinien być Społeczny Fundusz Klimatyczny, a od 2027 r. część środków z krajowych dochodów z ETS2. Co istotne, dochody z ETS2 będą mogły być przeznaczone w przyszłości także na spłatę obligacji dedykowanych programowi.

Tabela 2. Optymalna struktura finansowania programu Czyste Powietrze w latach 2024-2027 (mld zł)

Rok/źródło finansowania	2024	2025	2026	2027
Krajowy Plan Odbudowy (KPO)	4,3	2,9		
FEnIKS (Fundusz Spójności)	0,4	2,0	3,0	2,7
Dochody z ETS		0,6	2,0	2,0
Fundusz Modernizacyjny (FM)		0,7	1,0	1,0
Zielone obligacje programu Czyste Powietrze			0,9	1,0
Społeczny Fundusz Klimatyczny (SFK)			1,0	2,0
Dochody z ETS2				1,1
KOSZT PROGRAMU W SCENARIUSZU IEŚ/INSTRAT	4,7	6,2	7,9	9,8

Źródło: opracowanie własne IEŚ i Instrat.

Takie mozaikowa struktura finansowania, powinna zapewnić odpowiednią płynność i możliwość dalszego, szybkiego rozwoju.

Objaśnienia i skróty

CzP	Program Priorytetowy Czyste Powietrze.
KPO	Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności.
RePowerEU	Instrument w ramach unijnego RRF, stanowiący komponent KPO, mający na celu zmniejszenie zależności Unii Europejskiej od importu paliw kopalnych.
FEnIKS	Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko stanowiące część unijnego Funduszu Spójności.
NFOŚiGW	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej - operator programu Czyste Powietrze.
MKiŚ	Ministerstwo Klimatu i Środowiska - podmiot nadzorujący działalność NFOŚiGW i odpowiadający za kształt programu Czyste Powietrze.
EU ETS	EU Emissions Trading System
ETS2	Unijny system handlu uprawnieniami do emisji CO ₂ , którym od 2027 roku objęte będą budynki oraz sektor transportu.
SFK	Spółeczny Fundusz Klimatyczny - unijny fundusz, który ma powstać od 2026 r. na bazie dochodów z uprawnień do emisji w ramach systemu ETS2. Polska ma być jego największym beneficjentem.
FM	Fundusz Modernizacyjny - unijny fundusz służący modernizacji energii w państwach o największych wyzwaniach związanych z realizacją unijnych celów redukcji CO ₂ . Będzie zasilany ze sprzedaży uprawnień do emisji CO ₂ z puli unijnej. Polska będzie jego największym beneficjentem i otrzyma 43% całej puli środków. Operatorem funduszu jest NFOŚiGW.

Bibliografia

- Adamkiewicz, Ł., Maciejewska, K., Mucha, D., (2023). *Droga Polski do Czystego Powietrza i zgodności z dyrektywą AAQD (2030). Podsumowanie wyników*, Europejskie Centrum Czystego Powietrza.
https://cleanaircentre.eu/wp-content/uploads/2023/12/ECAC_DROGA_POLSKI_DO_CZYSTEGO_POWIETRZA_pl.pdf
- KRPM. (2018). *Premier Mateusz Morawiecki: Program Czyste Powietrze to kolejna spełniona obietnica rządu*.
<https://www.gov.pl/web/premier/premier-mateusz-morawiecki-program-czyste-powietrze-to-kolejna-speelniona-obietnica-rzadu> (dostęp 25.03.2024)
- NFOŚiGW. (2023). *Pięcioletnie programu „Czyste Powietrze”: beneficjenci oszczędzają na rachunkach*.
<https://www.gov.pl/web/nfosigw/piecioletnie-programu-czyste-powietrze-beneficjenci-oszczedzaja-na-rachunkach> (dostęp 01.03.2024)
- NFOŚiGW. (2024). *Są pieniądze na kolejne wypłaty w programie „Czyste Powietrze”*.
<https://czystepowietrze.gov.pl/media/informacje-prasowe/sa-pieniadze-na-wypłaty-w-programie-czyste-powietrze> (dostęp 02.03.2024)
- Stefańczyk, A., Śniegocki, A., Wetmańska, Z. (2024). *Spółeczny Fundusz Klimatyczny - miliardy na walkę z ubóstwem energetycznym i transportowym*. Instytut Reform.
https://ireform.eu/s/uploads/Spoleczny_Fundusz_Klimatyczny_miliardy_na_walke_z_ubostwem_energetycznym_i_transportowym.pdf
- Żelisko, W. (2024), *Małe wiatraki, małe korzyści? Wsparcia dla OZE musi być sensowne - stanowisko Fundacji Instrat*. Instrat. <https://instrat.pl/male-wiatraki-stanowisko/> (dostęp 22.03.2024)