

---

## KOGO SPYTAĆ, NA CO POLSKA WYDA 50 MLD ZŁ Z FUNDUSZU MODERNIZACYJNEGO?

---

Unia Europejska postanowiła przeznaczyć 2% uprawnień z całego systemu handlu emisjami EU-ETS, by je spieniężyć na rzecz wsparcia uboższych państw w transformacji energetycznej. Od 2021 r. pieniądze te trafiają m.in. do Polski. Instytucja, której powierzono zarządzanie tym procesem w Polsce – NFOŚiGW – rozdysponowuje środki bez adekwatnej kontroli społecznej i informacji. Po roku od objęcia pieczy nad Funduszem Modernizacyjnym nie ma przejrzystej strony internetowej informującej adekwatnie społeczeństwo oraz potencjalnych wnioskodawców, na co i w jaki sposób wydane ma być nawet 50 mld zł (a dalsze powiększenie tej puli jest w grze). W tym artykule piszemy, jakie konsekwencje mogą mieć dotychczasowe ułomności tego procesu i dlaczego ich zniesienie jest dla Polski tak ważne.

### Fundusz Modernizacyjny – duże pieniądze w czasach posuchy

Fundusz Modernizacyjny (FM) jest narzędziem redukcji emisji przez państwa członkowskie o gorszym punkcie startowym. 10 krajów o największych wyzwaniach w zakresie redukcji CO<sub>2</sub> i niskim PKB *per capita* otrzymuje dodatkowe źródło finansowe, pochodzące ze sprzedaży 2% unijnej puli uprawnień do emisji EU-ETS za lata 2021-2030. Jest to mechanizm solidarnościowy – składają się na ten cel bogatsze państwa członkowskie, uszczuplając swoją pulę uprawnień. Inwestycje finansowane z FM mają wesprzeć osiągnięcie neutralności klimatycznej poprzez modernizację systemów energetycznych i poprawę efektywności energetycznej, **dzięki czemu obywatele uzyskają dostęp do czystszej i bezpieczniejszej energii po przystępnej cenie.**

Polska jest największym beneficjentem tych pieniędzy. Otrzymuje ekwiwalent niemal 120 mln uprawnień (43.4% puli; wykres 1), co w zależności od cen uprawnień i kursu euro w momencie sprzedaży może dawać **nawet 50 mld złotych**<sup>1</sup>. Będzie to drugi największy w kraju fundusz dystrybuujący pieniądze z systemu ETS<sup>2</sup>. Racjonalne wykorzystanie tych środków jest bardzo ważne, bo system ETS premiuje kraje szybko redukujące emisje<sup>3</sup>. W obecnych warunkach fundusze oparte o przychody z ETS mają jeszcze jedną niezaprzeczalną zaletę: zapęniają lukę po funduszach europejskich 2021-2027, które jeszcze nie są w Polsce dostępne.

---

<sup>1</sup> założenie: cena EUA 93 EUR, kurs PLN/EUR 4.5 PLN.

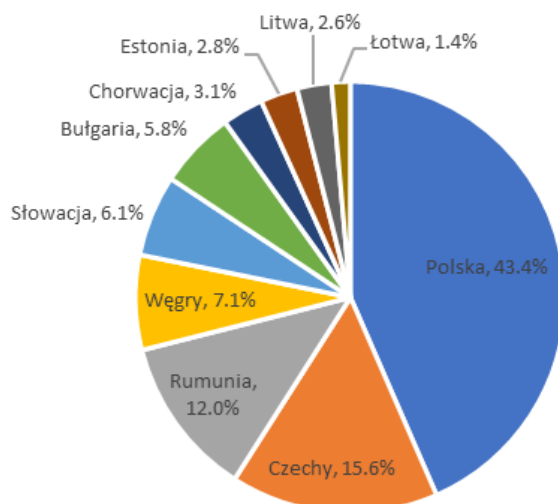
Procedowany aktualnie (maj 2022) projekt nowelizacji dyrektywy ETS, będący częścią pakietu Fit for 55, zakłada zwiększenie budżetu FM o kolejne 2% w latach 2024-2030 (dla 12 państw, w tym Grecji i Portugalii) – por.

<https://caneurope.org/modernisation-fund-the-overlooked-source-that-can-change-the-energy-transition-game/>

<sup>2</sup> największym funduszem będzie Fundusz Transformacji Energetyki (FTE) z budżetem ok. 112 mld zł. Jego powstanie jest procedowane: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12352303/katalog/12822408#12822408>.

<sup>3</sup> <https://forum-energii.eu/pl/blog/ets-imbalance> i <https://forum-energii.eu/pl/analizy/finansowanie-transformacji>

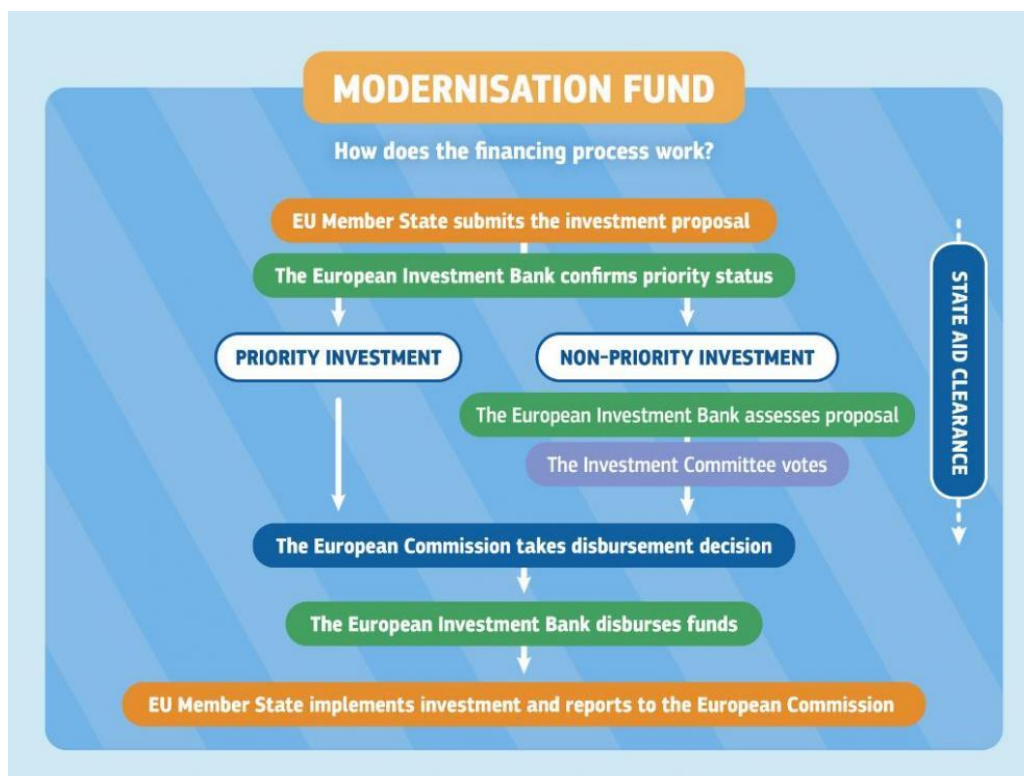
Grafika 1. Podział puli Funduszu Modernizacyjnego między krajami



Źródło: Opracowanie własne na podstawie <https://modernisationfund.eu/>

W porównaniu z tradycyjnymi funduszami UE, pozyskanie pieniędzy w ramach Funduszu Modernizacyjnego jest objęte relatywnie nieskomplikowaną procedurą (grafika 2). W szczegółach zależy ona od typu wydatku.

Grafika 2. Procedura wdrożenia Funduszu Modernizacyjnego



Źródło: [https://ec.europa.eu/clima/eu-action/funding-climate-action/modernisation-fund\\_pl](https://ec.europa.eu/clima/eu-action/funding-climate-action/modernisation-fund_pl).

- Wyróżniamy *inwestycje indywidualne* i *programy wieloletnie (scheme)*. Te drugie są poddawane kompleksowej ocenie tylko raz, przy wnioskowaniu o pierwszą wypłatę. Kolejne wypłaty wiążą się jedynie z weryfikacją dostępnych środków oraz portfela inwestycyjnego.
- Inwestycje priorytetowe zostały zdefiniowane w dyrektywie ETS<sup>4</sup>. Pozostałe mogą zostać uznane za niepriorytetowe, przy czym muszą przyczynić się do redukcji emisji gazów cieplarnianych i realizować cele FM. Inwestycje niepriorytetowe wymagają oceny (*due diligence*) ze strony Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) i zgody Komitetu Inwestycyjnego<sup>5</sup>. Komitet Inwestycyjny spotyka się dwa razy w roku.
- Niezależnie od podziału na inwestycje indywidualne i programy wieloletnie, stosunek *inwestycji priorytetowych* względem *inwestycji niepriorytetowych* w krajowym portfelu inwestycyjnym wynosi min. 70:30.

### Wysokie tempo wydatkowania i kontrowersyjne wybory

Dystrybutorem środków FM w Polsce jest Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW), który raportuje w tym obszarze do Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI). Aplikowanie o kolejne programy idzie nam bardzo sprawnie. Fundusz funkcjonujący od roku pozyskał w 3 transzach już ponad 13 mld złotych<sup>6</sup> (Tabela 1), które trafią w formie dotacji i pożyczek do gospodarstw domowych, firm i innych podmiotów (spółdzielnie mieszkaniowe, OSD itd.).

---

<sup>4</sup> (1) wytwarzanie i wykorzystywanie energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych; (2) poprawa efektywności energetycznej (w tym w transporcie, budynkach, rolnictwie, odpadach, z wyjątkiem efektywności energetycznej związanej z wytwarzaniem energii z wykorzystaniem stałych paliw kopalnych); (3) magazynowanie energii; (4) modernizacja sieci energetycznych (w tym rurociągów ciepłowniczych, sieci przesyłu energii elektrycznej, zwiększenie liczby połączeń międzysystemowych między państwami członkowskimi); oraz (5) wsparcie na rzecz sprawiedliwej transformacji w regionach zależnych od emisji dwutlenku węgla w państwach członkowskich będących beneficjentami (w tym wsparcie na rzecz przesunięć, przekwalifikowania i podnoszenia kwalifikacji pracowników, edukacji, inicjatyw związanych z poszukiwaniem pracy i zakładaniem nowych przedsiębiorstw, w dialogu z partnerami społecznymi).

<sup>5</sup> – organu składającego się z krajów-beneficjentów, przedstawicieli państw członkowskich niebędących beneficjentami, EBI i Komisji Europejskiej

<sup>6</sup> <https://www.gov.pl/web/funduszmodernizacyjny/iii-posiedzenie-komitetu-inwestycyjnego-funduszu-modernizacyjnego>

Tabela 1. Programy Funduszu Modernizacyjnego w Polsce

transza	programy
I	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Elektroenergetyka - Inteligentna infrastruktura energetyczna</li> <li>2. Renowacja z gwarancją oszczędności EPC+</li> <li>3. Rozwój infrastruktury elektroenergetycznej na potrzeby rozwoju stacji ładowania pojazdów elektrycznych</li> </ol>
II	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Wsparcie wykorzystania magazynów na cele stabilizacji sieci</li> <li>2. Kogeneracja dla Energetyki i Przemysłu</li> <li>3. Kogeneracja dla Ciepłownictwa</li> <li>4. Wykorzystanie paliw alternatywnych na cele energetyczne (<i>powiększone w III transzy</i>)</li> <li>5. Digitalizacja sieci ciepłowniczych</li> <li>6. Moje ciepło - program wsparcia pomp ciepła w budownictwie indywidualnym (<i>niepriorytetowy</i>)</li> </ol>
III	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Przemysł energochłonny - poprawa efektywności energetycznej</li> <li>2. Przemysł energochłonny - OZE.</li> </ol>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie <https://modernisationfund.eu/> i <https://www.gov.pl/web/funduszmodernizacyjny>

**Wśród zaakceptowanych przez EBI kierunków wydatkowania znalazły się m.in. spalarnie odpadów (Wykorzystanie paliw alternatywnych na cele energetyczne) czy kogeneracja dla energetyki.** Są to co najmniej kontrowersyjne wybory. Pierwszy program narusza zasadę nieczynienia szkód środowiskowych (DNSH), osłabiając protransformacyjny charakter FM w Polsce. Dopuszczenie tego rodzaju inwestycji (jako priorytetowej!) przez EBI dowodzi, że cele klimatyczno-środowiskowe nie mają pierwszeństwa. Drugi program (w odniesieniu do energetyki) powinien być finansowany z funduszu przeznaczanego dla energetyki, FTE (o ile w ogóle).

### Kompletny brak transparentności

Kiedy idea Funduszu Modernizacyjnego ujrzała światło dzienne w 2014 r.<sup>7</sup>, jednym z głównych jego założeń była transparentność, rozumiana jako przejrzystość procesu wydatkowania środków finansowych. W tym celu w rozporządzeniu wykonawczym pojawiły się szczegółowe kryteria monitorowania, sprawozdawania i informacji<sup>8</sup>, do których wdrożenia zobowiązanie są kraje-beneficjenci. W kolejnych przykładach pokazujemy, że to kryterium nie jest w Polsce właściwie realizowane.

<sup>7</sup> Rada Europejska, Konkluzje ze szczytu 23-24 października 2014 r. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-169-2014-INIT/pl/pdf>

<sup>8</sup> ROZPORZĄDZENIE WYKONAWCZE KOMISJI (UE) 2020/1001 z dnia 9 lipca 2020 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do funkcjonowania funduszu modernizacyjnego wspierającego inwestycje w modernizację systemów energetycznych oraz poprawę efektywności energetycznej niektórych państw członkowskich <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32020R1001>

### ***Niewyznaczone kierunki inwestycji***

Próżno szukać dokumentu, w którym Polska określiłaby z góry, w co planuje zainwestować całą pulę FM, co w ten sposób chciałaby osiągnąć (np. jakiej skali redukcję emisji). Z rządowej strony internetowej nie dowiemy się również, co wyróżnia fundusz na tle innych źródeł. Wprawdzie taka deklaracja nie jest obligatoryjna, ale ułatwiłaby wnioskowanie, a później prowadzenie procesu inwestycyjnego przez beneficjentów. Dałaby także szanse rozwoju krajowej bazy produkcyjnej niezbędnej do zaspokojenia zwiększonego popytu po rozsądnych cenach. Jasne formułowanie celów polityk publicznych oraz wskaźników realizacji zwiększa skuteczność interwencji.

Samo EBI, jako instytucja koordynująca Fundusz na poziomie unijnym, oczekuje, aby kraje-beneficjenci przysyłały 2-letnie indykatywne (niewiążące) listy inwestycji<sup>9</sup>. Pozwala to stwierdzić, w jakim kierunku będą podążać zgłoszenia. Według informacji pozyskanych przez Forum Energii, **lista dla Polski na lata 2022-2023 ciągle nie została wysłana do EBI – mimo, że termin upłynął w lutym br.** W takich okolicznościach kierunki wsparcia można przewidywać w oparciu o ogłoszenia rozstrzygnięć z posiedzeń Komitetu Inwestycyjnego.

*Dobra praktyka: czeski operator (Státní fond životního prostředí České republiky, SFZP) opublikował dokument, w którym opisuje kierunki działań, strukturę wydatków oraz planowany harmonogram, a także grupy docelowe i przykładowe inwestycje w ramach FM do 2030 r.<sup>10</sup> Warunki wsparcia (w tym kryteria wyboru) opisano dokładniej w broszurach<sup>11</sup>.*

Wciąż istnieje możliwość zgłoszenia programu do EBI via NFOŚiGW i pozyskania dla niego zielonego światła – ale o tym prawdopodobnie wiedzą jedynie najlepiej doinformowani i zorganizowani potencjalni beneficjenci. Do tej grupy należą przedstawiciele sektora energetyki i przemysłu, o czym świadczy długa lista projektów dla nich przeznaczonych. Pozostali muszą liczyć na inwencję Rady Konsultacyjnej i NFOŚiGW. Co istotne, wsparcie sektora energetyki jest także przedmiotem znacznie większego od FM Funduszu Transformacji Energetyki – niezrozumiałą jest brak demarkacji i prowadzący do zmniejszania puli FM przeznaczonej na dekarbonizację w innych sektorach.

### ***Strona Augiasza***

Pozyskanie wiedzy z poświęconej FM strony rządowej wymaga bardzo dużej determinacji. Ekspozycja informacji, ich aktualność i przystępność pozostawiają wiele do życzenia. Przykładowo:

- na głównej stronie FM znajdziemy po 4 linki do podstrony z ofertą finansowania i aktualności – w tym 1 opisany błędnie jako *pytania i odpowiedzi* (dostęp 02.05.2022 r.);
- sekcja *pytań i odpowiedzi* pozostaje niezaktualizowana od I transzy finansowania (dostęp 02.05.2022 r.);

<sup>9</sup> " *indicative, non-exhaustive and non-binding list of priority investment examples*"

<sup>10</sup> [https://www.sfzp.cz/files/documents/storage/2021/05/18/1621318544\\_ModF\\_Programovy\\_dokument%2001-2021.pdf](https://www.sfzp.cz/files/documents/storage/2021/05/18/1621318544_ModF_Programovy_dokument%2001-2021.pdf)

<sup>11</sup> <https://www.sfzp.cz/en/about-the-modernisation-fund/>

- chociaż EBI w pierwszych 3 transzach zatwierdziło Polsce 11 programów priorytetowych, NFOŚiGW wyszczególnia na stronie informacje tylko o 5 z nich (dostęp 17.05.2022 r.);
- brakuje informacji o planowanych do uruchomienia konsultacjach społecznych, natomiast orientacyjny termin otwarcia konkursu potrafi przekraczać rok, niektóre nabory zaś mają nieaktualne terminy – na tej podstawie trudno powiedzieć, jaki jest ich aktualny status (dostęp 17.05.2022 r.);
- brakuje miejsca na informację o beneficjentach i skali ich wsparcia (dostęp 02.05.2022 r.).

*Dobra praktyka: W Słowacji na rządowych stronach szczegółowo wyjaśniono status pozyskanych środków<sup>12</sup> oraz opublikowano link do inedykatywnej listy projektów<sup>13</sup>.*

Subskrypcja newslettera NFOŚiGW również nie będzie specjalnie użyteczna dla potencjalnego wnioskodawcy czy przedstawiciela społeczeństwa obywatelskiego. W nieregularnych wysyłkach nie ma istotnych informacji o FM, natomiast odrębnego kanału komunikacji nie przewidziano.

### ***Konsultacje po macoszemu***

Konsultacje społeczne służą poprawie jakości polityki publicznej przez zwiększenie akceptowalności działań, lepsze dopasowanie do potrzeb odbiorców czy eliminację oczywistych błędów. Patrząc na ich przebieg, obowiązkowe konsultacje FM w Polsce służą wyłącznie spełnieniu wymogu formalnego.

1. Konsultowane są na zmianę dokumenty programowe i założenia do nich. Tylko śledzenie strony internetowej EBI pozwala rozstrzygnąć o statusie dokumentów.
2. Czas trwania konsultacji wynosił średnio 8 dni roboczych (niektóre nie były konsultowane w ogóle). W przypadku założeń do programów najkrótsze konsultacje trwały 4 dni robocze, a 5-7-dniowe terminy nie należały do rzadkości. Nie informowano o nich zainteresowanych stron, ani nie publikowano wyprzedzających komunikatów na stronach internetowych i w mediach społecznościowych.
3. Jak dotąd nie ogłoszono wyników żadnych przeprowadzonych dotychczas konsultacji publicznych. Nie wiadomo więc, jaki wpływ na jakość programów mają 4-dniowe konsultacje. Trudno powiedzieć, kto próbował wpłynąć na zmianę zapisów, w jakim kierunku, a także które z uwag zostały uwzględnione. Brak jakiegokolwiek informacji w tej kwestii pozwala dopuszczać możliwość, że uwagi zostały kompletnie zbagatelizowane lub że dopasowano kształt programu do jednego lub kilku beneficjentów. Tego po prostu nie sposób wykluczyć.

<sup>12</sup> <https://minzp.sk/klima/modernizacny-fond/modernisation-fund/>

<sup>13</sup> [https://minzp.sk/files/oblasti/politika-zmeny-klimy/ets/indicative-list-investment-proposals\\_112021.pdf](https://minzp.sk/files/oblasti/politika-zmeny-klimy/ets/indicative-list-investment-proposals_112021.pdf)



### ***Wikipedia zamiast rzetelnej informacji publicznej***

Gdyby chciał uzyskać informację o zarządzaniu FM drogą urzędową do MKiŚ, to niestety tutaj też czeka rozczarowanie. Z 12 pytań przesłanych przez Polską Zieloną Sieć 1 grudnia 2021 r., MKiŚ po ponad dwóch miesiącach w dwustronicowym piśmie odpowiedziało częściowo na dwa z nich, resztę listu wypełniając wikipedyczną informacją o strukturze zarządczej i priorytetach FM. Nie odniesiono się w ogóle do pytań o konsultacje społeczne, przejrzystość działań NFOŚiGW czy brak udziału partnerów reprezentujących społeczeństwo obywatelskie w zarządzaniu FM (w formie zbliżonej do komitetu monitorującego).

### **Jak zapewnić Funduszowi Modernizacyjnemu należyte zarządzanie? Konkluzje**

Fundusz Modernizacyjny jest funduszem publicznym, którego wykorzystanie ma wspierać transformację energetyczną w Polsce oraz wyrównywać szanse z innymi krajami UE. Przez to zwiększy się dostęp do taniej, czystej i bezpiecznej energii dla obywateli. Jest on szczególnie istotny z perspektywy implementacji pakietów *Fit for 55* (wyższe ambicje klimatyczne) oraz *RePower EU* (derusyfikacja energii). Te środki muszą zostać wydane efektywnie, aby cele związane z OZE czy efektywnością energetyczną zostały zrealizowane z powodzeniem. Jego racjonalne wykorzystanie będzie również argumentem wspierającym polski rząd zabiegający o zwiększenie puli uprawnień (pochodzących od innych państw) w ramach trwających negocjacji nad reformą EU-ETS.

Obecny sposób zarządzania ogranicza społeczeństwu obywatelskiemu wpływ na kierunek wydatkowania, a beneficjentom – na racjonalne inwestowanie. Publikacja kierunków interwencji, rzetelne ich konsultowanie, lepsze informowanie potencjalnych beneficjentów oraz transparentna informacja o beneficjentach są niezbędne, by zagwarantować przejrzystość wydatkowania i efektywność interwencji.

Wielomiliardowe inwestycje FM powinny przyczynić się do przyspieszenia zielonej transformacji i ograniczyć gwałtowny wzrost cen energii. Aby tak się stało, nie mogą być planowane, realizowane i rozliczane za zamkniętymi drzwiami. Poprawa funkcjonowania FM pomoże też wytyczyć dobry standard dla wykuwającego się, ponaddwukrotnie większego, Funduszu Transformacji Energetyki.

*Autorzy: dr Sonia Buchholtz, Forum Energii; Krzysztof Mrozek, Polska Zielona Sieć*  
Data publikacji: 23 maja 2022