

Wspólny wysiłek

Czy Społeczny
Fundusz Klimatyczny
działa na rzecz tych,
którzy najbardziej go
potrzebują?

Autorzy

Maris Pedaja

CEE Bankwatch Network

Zuzanna Sasiak

CEE Bankwatch Network

Maïke Kirsch

E3G

Genady Kondarev

E3G

Pieter de Pous

E3G

Współautorzy

Alexa Botar, MTVSZ – Friends of the Earth Hungary (Węgry)

Daniel Popov, Za Zemiata (Bułgaria)

Juraj Melichar, Friends of the Earth – CEPA (Słowacja)

Krzysztof Mrozek, Związek Stowarzyszeń Polska Zielona Sieć (Polska)

Laura Nazare, Bankwatch Romania (Rumunia)

Eliza Barnea, Bankwatch Romania (Rumunia)

Maksis Apinis, Green Liberty (Łotwa)

Kertu Laherand, Estonian Green Movement (Estonia)

Lukas Lepik, Estonian Green Movement (Estonia)

Francesca Canali, ReCommon (Włochy)

Większość informacji zawartych w niniejszym raporcie opiera się na informacjach dostępnych naszym ekspertom pod koniec maja 2025 roku.

Spis treści

Wprowadzenie	4
Główne ustalenia	7
Status krajowych planów społeczno-klimatycznych	7
Przykłady silnego i słabego zaangażowania interesariuszy	7
Definicje ubóstwa energetycznego i transportowego	8
Bezpośrednie wsparcie dochodu	9
Społeczności energetyczne i energetyka rozproszona	10
Komitety monitorujące	10
Rozdziały krajowe	11
Wnioski	12
Zalecenia	13

Wprowadzenie

Podjęte przez Unię Europejską zobowiązanie do ograniczenia emisji o co najmniej 55 proc. do 2030 r. i osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r. jest katalizatorem zielonej transformacji we wszystkich sektorach, w szczególności w energetyce. Głównym elementem unijnego pakietu Fit for 55 jest zbliżające się wielkimi krokami rozszerzenie unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (zwanego dalej ETS2) na budynki i transport drogowy.

ETS2 nakłada cenę na emisje dwutlenku węgla ze spalania paliw w budynkach, transporcie drogowym i małych, energochłonnych gałęziach przemysłu, nieobjętych pierwotnym systemem ETS.¹ W latach 2025-2026 dostawcy paliw są zobowiązani do monitorowania i raportowania emisji. Począwszy od 2027 r. podmioty te będą musiały kupować uprawnienia odpowiadające ich emisjom. Zmniejszając z roku na rok całkowitą liczbę uprawnień do emisji dostępnych do handlu, oczekuje się że system ETS2 ograniczy emisje o 42 proc. do 2030 r. w porównaniu z poziomami z 2005 r. (patrz ramka poniżej).

Jednak korzyści płynące z redukcji emisji pociągają za sobą znaczące konsekwencje finansowe dla gospodarstw domowych, w szczególności w odniesieniu do wydatków na ogrzewanie i transport. Przy przewidywanej cenie emisji dwutlenku węgla w wysokości 70 euro za tonę CO₂,² szacuje się, że średni dodatkowy roczny koszt wyniesie od 319 do 489 euro na gospodarstwo domowe, obejmując zarówno ogrzewanie, jak i wydatki na transport – w scenariuszu, w którym gospodarstwa domowe nie są w stanie przejść na alternatywy wolne od paliw kopalnych.

Przewiduje się, że koszt emisji dwutlenku węgla będzie miał regresywny charakter, w większym stopniu obciążając gospodarstwa domowe o niższych dochodach. Ponadto większe obciążenia finansowe poniosą biedniejsze państwa członkowskie UE.

Aby złagodzić społeczne i gospodarcze skutki ETS2, UE ustanowiła Społeczny Fundusz Klimatyczny (SFK), który ma zapewnić co najmniej 86,7 mld euro wsparcia w latach 2026-2032.³ Rozporządzenie w sprawie Społecznego Funduszu Klimatycznego weszło w życie 5 czerwca 2023 r.⁴

Społeczny Fundusz Klimatyczny redystrybuuje część przychodów z aukcji wygenerowanych przez ETS2 z powrotem do państw członkowskich, zapewniając dedykowane wsparcie najbardziej dotkniętych, szczególnie wrażliwych grup, takich jak gospodarstwa domowe doświadczające ubóstwa energetycznego lub transportowego. Państwa członkowskie mogą wykorzystywać Fundusz do wspierania działań strukturalnych i inwestycji w obszarach takich jak efektywność energetyczna, renowacje budynków, czyste systemy ogrzewania i chłodzenia oraz integracja odnawialnych źródeł energii. Fundusz może być również wykorzystywany do wspierania rozwiązań w zakresie mobilności bezemisyjnej i niskoemisyjnej. Ponadto

¹ Komisja Europejska, [Unijny system handlu uprawnieniami do emisji](#), Komisja Europejska, dostęp 12 czerwca 2025 r.

² Johanna Cludius i in., [Policy Report - Putting the ETS 2 and Social Climate Fund to Work: Impacts, Considerations, and Opportunities for European Member States](#), *adelphi, Öko-Institut, Center for the Study of Democracy, WiseEuropa*, 36, 3 listopada 2023 r.

³ Komisja Europejska, [Społeczny Fundusz Klimatyczny](#), Komisja Europejska, dostęp 12 czerwca 2025 r.

⁴ Parlament Europejski, Rada Unii Europejskiej, [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2023/955 z dnia 10 maja 2023 r. ustanawiające Społeczny Fundusz Klimatyczny i zmieniające rozporządzenie \(UE\) 2021/1060](#), *EUR-Lex*, 10 maja 2023 r.

państwa członkowskie mają możliwość przeznaczenia części środków na tymczasowe, bezpośrednie wsparcie dochodów gospodarstw domowych.

Aby otrzymać finansowanie z SFK, państwa członkowskie powinny były do 30 czerwca 2025 r. przedłożyć krajowe Plany Społeczno-Klimatyczne (PSK), określające planowane środki i inwestycje na wsparcie grup znajdujących się w trudnej sytuacji. Plany powinny powstać w konsultacjach z władzami lokalnymi i regionalnymi, partnerami gospodarczymi i społecznymi oraz przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego. Komisja Europejska oceni te plany i uruchomi środki SFK dla danego kraju tylko wtedy, gdy zostaną osiągnięte uzgodnione cele pośrednie i końcowe – to podobny mechanizm, jaki zastosowano w Krajowym Planie Odbudowy (KPO).

Terminowe opracowanie adekwatnych finansowo i sprawiedliwych społecznie krajowych Planów Społeczno-Klimatycznych ma fundamentalne znaczenie dla zapewnienia, że nierówności wewnątrz państw członkowskich i między nimi nie będą się pogłębiać, ale raczej zmniejszać – szczególnie w odniesieniu do ubóstwa energetycznego – przy jednoczesnej budowie społecznego poparcia dla działań na rzecz klimatu.

Aby wesprzeć ten proces, Komisja Europejska zobowiązała się do wprowadzenia pakietu środków uzupełniających, które łączą wypłatę dochodów z ETS2 z osiągnięciem określonych celów pośrednich, uwzględnionych w PSK. Długoterminowa skuteczność tego pakietu zależy od zawarcia w planach krajowych sprawiedliwych i odpowiednio ukierunkowanych środków. Ponadto opracowanie tych planów w ścisłej współpracy ze społeczeństwem – oraz jasne komunikowanie ich treści i zamierzonych korzyści – ma zasadnicze znaczenie dla budowania zaufania do całego procesu.

Jakość krajowych Planów Społeczno-Klimatycznych ma szczególne znaczenie dla państw członkowskich z Europy Wschodniej, biorąc pod uwagę ich większą zależność od paliw kopalnych, zazwyczaj większy udział wydatków na energię w dochodach gospodarstw domowych oraz starzejące się, nieefektywne zasoby mieszkaniowe. Powyższe czynniki uszczuplają dochód rozporządzalny, co z kolei ogranicza zdolność gospodarstw domowych do inwestowania w poprawę efektywności energetycznej lub przejścia na bardziej ekologiczne źródła energii.

W Europie Wschodniej zużycie energii odpowiada za ponad 14 proc. dochodów gospodarstw domowych. Udział tych wydatków w budżetach domowych w krajach Europy Północnej i Środkowej jest niższy i wynosi nawet poniżej 6 proc.⁵ Według prognoz, wraz z wprowadzeniem ETS2 bez bezpośredniego wsparcia dochodu średni dobrobyt gospodarstw domowych w Polsce i Rumunii spadnie odpowiednio o około 1,2 do 2,5 proc. i 3 proc.⁶

W związku z tym, że ETS2 będzie miał znaczący wpływ na społeczeństwa Europy Wschodniej, w tym regionie szczególnie widoczne są obawy opinii publicznej dotyczące wzrostu cen i ograniczenia dostępności paliw. Niepokój spowodowany wysokimi kosztami energii przyczynił się do politycznego sprzeciwu i

⁵ Antonio F. Amores, Sofia Maier, Mattia Ricci, [Taxing household energy consumption in the EU: The tax burden and its redistributive effect](#), *Energy Policy* 182 (2023): 113721.

⁶ Johanna Cludius, et al., [Policy Report - Putting the ETS 2 and Social Climate Fund to Work: Impacts, Considerations, and Opportunities for European Member States](#), *adelphi, Öko-Institut, Center for the Study of Democracy, WiseEuropa*, 33, 3 listopada 2023.

upolitycznienia mechanizmu handlu emisjami przez skrajną prawicę. Rządy Bułgarii, Czech, Estonii, Słowacji i Polski wezwały do opóźnienia wprowadzenia ETS2 wraz z dostosowaniem kontroli rynku.^{7,8}

Jednak jakiegokolwiek opóźnienie rozpoczęcia handlu uprawnieniami ETS2, wykraczające poza przewidywaną roczną elastyczność, wymagałoby skoordynowanego odroczenia w całej UE. Niezbędne jest zatem opracowanie wysokiej jakości krajowych Planów Społeczno-Klimatycznych, które skutecznie zidentyfikują najbardziej narażone grupy i obszary. Plany te muszą być opracowane w ramach otwartego procesu. Muszą im towarzyszyć działania edukacyjne i informacyjne dotyczące skutków ETS2, które będą budować akceptację i wsparcie społeczne dla transformacji energetycznej. Jednocześnie państwa członkowskie muszą ustanowić i zabezpieczyć odpowiednie finansowanie systemu instytucjonalnego i zdolności administracyjnych, niezbędnych do wdrożenia tych planów zarówno na szczeblu krajowym, jak i lokalnym.

Niniejszy raport ocenia jakość zaangażowania interesariuszy i programowania krajowych planów społeczno-klimatycznych w Bułgarii, Estonii, na Łotwie, w Polsce, Rumunii, na Słowacji, na Węgrzech i we Włoszech. Wskazuje potencjalne zagrożenia i dobre praktyki, opierając się na dotychczasowych doświadczeniach państw członkowskich. Ocena ma na celu wsparcie poprawy krajowych planów społeczno-klimatycznych i zebranie przykładów dobrych rozwiązań do wykorzystania w kolejnych wieloletnich ramach finansowych UE na okres po 2027 roku.

W latach 2027-2030 uprawnienia do emisji w ramach ETS2 będą sprzedawane po stałej, corocznie rosnącej cenie, zaczynającej się od 45 euro za tonę w 2027 r. i rosnącej o 5 euro każdego roku. Począwszy od 2031 r., ETS2 przekształci się w pełnoprawny, rynkowy system handlu emisjami, w którym uprawnienia będą sprzedawane na aukcjach, a ceny będą ustalane na podstawie podaży i popytu w ramach malejącego limitu emisji.

Aby uniknąć nadmiernego obciążenia finansowego państw członkowskich we wczesnych latach działania mechanizmu, Komisja Europejska uwzględniła w ETS2 wbudowany mechanizm stabilizacji cen. Jeśli średnia cena uprawnień przekroczy 45 euro za tonę dwutlenku węgla plus dwukrotność ustalonego wzrostu z poprzedniego roku (na przykład 55 euro w 2027 r.), UE może wydać do 75 milionów dodatkowych uprawnień w ciągu roku, aby ograniczyć wzrost cen. I odwrotnie: liczba uprawnień sprzedawanych na aukcjach może zostać zmniejszona w przypadku niskiego popytu.

Dochody z ETS2 będą zbierane na aukcjach i redystrybuowane częściowo za pośrednictwem Społecznego Funduszu Klimatycznego. Jednak tylko ¼ oczekiwanych przychodów z ETS2 zostanie bezpośrednio przydzielona do Funduszu. Kwota ta zostanie uzupełniona współfinansowaniem z państw członkowskich, z których każde jest zobowiązane do sfinansowania co najmniej 25 proc. całkowitych kosztów krajowego planu społeczno-klimatycznego z własnego budżetu lub innych źródeł.

⁷ Eleanor Scott, [U-turn on the EU's Emissions Trading System for road transport and buildings carries enormous environmental, social and economic price tag](#), Carbon Market Watch, 24 stycznia 2025.

⁸ Valner Väino, [Estonia to look for allies in fight against ETS2](#), ERR News, 24 marca 2025 r.

Rządy państw członkowskich zatrzymają pozostałe 75 proc. przychodów z ETS2. Chociaż oczekuje się, że dochody te zostaną wydane na działania klimatyczne i społeczne zgodnie z Europejskim Zielonym Ładem, nie istnieje żaden centralny mechanizm egzekwowania tego zobowiązania. Takie rozwiązanie daje państwom członkowskim zasoby i nakłada odpowiedzialność za ochronę wrażliwych grup.

Główne ustalenia

Status krajowych planów społeczno-klimatycznych

Na niespełna miesiąc przed upływem terminu przedłożenia ich Komisji Europejskiej, bardzo niewiele projektów PSK zostało udostępnionych opinii publicznej. W chwili pisania tego tekstu, jedynie rządy Estonii i Polski udostępniły projekty swoich planów interesariuszom. Projekt PSK Łotwy został wprowadzić opublikowany 6 czerwca, ale zainteresowane strony mogły zgłaszać swoje uwagi tylko przez pięć dni, wliczając w to weekend. Ze względu na ograniczenia czasowe nie było możliwe dokonanie pełnej oceny totewskiego projektu w ramach niniejszej analizy.

W wielu innych krajach brak projektu szedł w parze z brakiem przejrzystości procesu powstawania PSK. Opinia publiczna miała ograniczony wgląd w postępy prac rządów, terminy konsultacji społecznych i to, czy opinie zainteresowanych stron na temat planów będą miały jakikolwiek znaczący wpływ.

Pozytywnymi wyjątkami wydają się być Rumunia i Łotwa, gdzie oba rządy otrzymały wsparcie w ramach unijnego Instrumentu Wsparcia Technicznego (Technical Support Instrument, TSI). Dzięki tej inicjatywie, w Rumunii utworzono grupy robocze, które umożliwiły interesariuszom uzyskanie bezpośredniego wglądu w proces opracowywania projektu. Natomiast na Łotwie, Ministerstwo Klimatu i Energii, już na wczesnym etapie włączyło organizacje pozarządowe w dialog z krajowymi konsultantami pracującymi w ramach Instrumentu Wsparcia Technicznego.

Przykłady silnego i słabego zaangażowania interesariuszy

Udział społeczeństwa w opracowywaniu krajowych PSK różni się znacznie w poszczególnych państwach członkowskich. W niektórych zidentyfikowaliśmy wartości odnotowania dobre praktyki. Na przykład rząd rumuński już od połowy 2024 r. prowadzi wspomniane już grupy robocze, ułatwiając interesariuszom udział w opracowaniu PSK. Zaproponowano też ustanowienie komitetu monitorującego na etapie wdrażania SFK.

Również w Polsce Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej nawiązało kontakt z ekspertami oraz interesariuszami i powołało grupę roboczą w 2024 roku. Partnerzy otrzymywali informacje i materiały z wyprzedzeniem, a członkowie grupy roboczej mieli ponad dwa tygodnie na przedstawienie uwag do wstępnego projektu planu, jeszcze przed konsultacjami publicznymi. Część propozycji zgłoszonych przez członków grupy roboczej znalazła odzwierciedlenie w najnowszej wersji PSK.

Z kolei Słowacja początkowo powoli włączała interesariuszy, ale w ostatnich miesiącach poprawiła się w tym względzie.

W niektórych przypadkach zaangażowanie interesariuszy w proces przebiegało nieco paradoksalnie. Na przykład na Łotwie społeczne i środowiskowe organizacje pozarządowe zostały włączone na wczesnym etapie, a komunikacja z instytucjami zarządzającymi była konstruktywna. Jednak zobowiązania podjęte wobec interesariuszy – takie jak plany ustanowienia organu monitorującego w celu nadzorowania wdrażania planu – zostały ostatecznie zarzucone. W Estonii, rząd konsultował się z różnymi organizacjami parasolowymi na początkowym etapie. W procesie tym brakowało jednak znaczącego dialogu między pierwszą rundą komentarzy a publikacją projektu planu, zaś proces decyzyjny ograniczał się do ministerstw i agencji państwowych.

Bułgaria jest przykładem słabego zaangażowania interesariuszy, bez ustrukturyzowanego procesu konsultacji, jasności co do harmonogramu lub grup roboczych otwartych na osoby spoza administracji. Wydaje się, że wkład społeczeństwa obywatelskiego został zepchnięty na margines, przejrzystość była minimalna, a po sfinalizowaniu projektu PSK planowane są jedynie ograniczone formalne konsultacje.

Definicje ubóstwa energetycznego i transportowego

Uznanie zjawiska i definicja ubóstwa energetycznego i transportowego w ośmiu krajach ujawnia fragmentaryczny i niespójny krajobraz, przy czym jak dotąd tylko kilka państw zapewniło jasne ramy terminologiczne.

Polska i Estonia wyróżniają się pod tym względem pozytywnie jako najbardziej zaawansowane. Są to również jedyne dwa kraje, których rządy podzieliły się projektem planu z wybranymi interesariuszami. Estoński rząd przedstawił swój projekt członkom komitetu monitorującego, podczas gdy polski rząd przekazał swój projekt członkom grupy roboczej Społecznego Funduszu Klimatycznego w marcu 2025 r., przed udostępnieniem go do szerokich konsultacji społecznych w czerwcu 2025 r.

Polski projekt planu zawiera obie definicje: ubóstwo energetyczne jest zdefiniowane w odniesieniu do dyrektywy UE w sprawie wewnętrznego rynku energii elektrycznej (2019/944) i krajowej ustawy Prawo energetyczne, podczas gdy definicja ubóstwa transportowego zawarta w planie, choć nie jest prawnie zdefiniowana, opiera się na analizie ekspertów.

Estoński projekt planu zawiera jasne i szczegółowe definicje obu tych zjawisk. Ubóstwo energetyczne definiuje się jako dotyczące gospodarstwa domowe o najniższych dochodach, które wydają od 15 do 20 procent lub więcej swoich dochodów na energię, podczas gdy ubóstwo transportowe definiuje się jako ograniczony dostęp do niedrogiego i niezawodnego transportu, szczególnie na obszarach wiejskich, gdzie podróżowanie bez własnego samochodu jest trudne.

W przypadku krajów, które jeszcze nie opublikowały swoich planów, nasza ocena opiera się albo na ograniczonych dostępnych informacjach dotyczących przyjętych definicji, albo na danych udostępnionych przez odpowiednie grupy robocze.

Rumuński rząd nie opublikował jeszcze projektu planu, ale oczekuje się, że przyjmie definicje ubóstwa energetycznego i transportowego określone w rozporządzeniu w sprawie Społecznego Funduszu

Klimatycznego. Z kolei w planach Bułgarii i Słowacji brakuje definicji lub są one niewystarczające. Bułgarski plan odnosi się niejasno do "wrażliwych użytkowników transportu", ale brakuje w nim jasnej koncepcji ubóstwa transportowego. Ponadto w planie stwierdzono krytyczny brak danych, co utrudnia opracowanie ukierunkowanych działań.

Podobnie, słowacki plan również nie zawiera formalnych definicji. Podczas gdy Ministerstwo Gospodarki pracuje obecnie nad operacyjną definicją ubóstwa energetycznego, ubóstwo transportowe jest jedynie pośrednio uwzględnione w indeksie regionalnym opracowanym przez Instytut Polityki Środowiskowej - jednostkę analityczną w Ministerstwie Środowiska.

Na Węgrzech i we Włoszech, w momencie pisania tego tekstu, nie były dostępne żadne informacje na temat tego, w jaki sposób odpowiedzialne ministerstwa zamierzają przyjąć definicje ubóstwa energetycznego i transportowego w swoich projektach planów, co uniemożliwiło ocenę. Ten nierówny poziom jasności pojęciowej, tak blisko terminu składania wniosków, może osłabić zdolność administracji publicznej do opracowania skutecznych i sprawiedliwych środków w ramach krajowych planów społeczno-klimatycznych.

Bezpośrednie wsparcie dochodu

W ośmiu analizowanych krajach bezpośrednie wsparcie dochodu obywateli występuje nierównomiernie. Polski plan wyróżnia się wyraźnym przeznaczeniem znacznej części – ponad jednej trzeciej – budżetu Społecznego Funduszu Klimatycznego na bezpośrednie wsparcie dochodu. W przypadku Polski wsparcie to przyjmie formę bonów energetycznych, które mają osiągnąć maksymalny poziom 37,5 proc., dozwolony dla bezpośredniego wsparcia dochodów. Środki te mogą pośrednio wspierać wykorzystanie paliw kopalnych. Chociaż skala tego wsparcia ma się zmniejszać z roku na rok, nie jest on skutecznie powiązany z zachętami do wymiany systemów grzewczych opartych na paliwach kopalnych.

Bułgarski rząd poinformował o swoich planach przeznaczenia około 30 procent na bezpośrednie wsparcie dochodu, nie przedstawiając żadnych dalszych wyjaśnień na temat projektu.

Z kolei rządy Estonii i Słowacji wyraźnie opowiedziały się przeciwko bezpośredniemu wsparciu dochodu, zamiast tego preferując strukturalne, długoterminowe inwestycje. Estoński plan priorytetowo traktuje interwencje w sektorze mieszkaniowym i transportowym. Podobnie, słowacki plan kładzie nacisk na podejście oparte na inwestycjach, pomimo obaw o to, czy środki te mogą skutecznie zaradzić krótkoterminowym słabościom. Rumuński PSK prawdopodobnie również wykluczy bezpośrednie wsparcie dochodu.

Nie wiadomo jeszcze, jakie podejście wobec bezpośredniego wsparcia dochodów przyjmą Węgry i Włochy.

Podsumowując, podczas gdy niektóre państwa koncentrują się na zapewnieniu natychmiastowej pomocy finansowej, inne wyraźnie stawiają na inwestycje i zmiany systemowe w ramach Społecznego Funduszu Klimatycznego.

Spółeczności energetyczne i energetyka rozproszona

Osiem analizowanych krajów różnie podeszło do kwestii uwzględnienia w PSK energetyki rozproszonej i wsparcia dla społeczności energetycznych.

Początkowy projekt polskiego planu nie zawierał żadnych odniesień do projektów realizowanych przez społeczności energetyczne. W następstwie propozycji Polskiej Zielonej Sieci – członkini grupy roboczej Społecznego Funduszu Klimatycznego – dodano program pilotażowy o wartości 70 mln EUR, aby wesprzeć utworzenie 80. społeczności energetycznych. Dodatkowa propozycja różnych organizacji obywatelskich, dotycząca wprowadzenia programu doradców energetycznych ostatecznie nie znalazła się w kolejnej wersji PSK. Doradcy zapewniliby gospodarstwom domowym rozwiązania energetyczne dostosowane do ich potrzeb.

Chociaż rumuński projekt planu nie został jeszcze opublikowany, dokumenty planistyczne i konsultacje wskazują, że zakładanie społeczności energetycznych opartych na źródłach odnawialnych jest rozważane jako kwalifikowalna inwestycja, w oczekiwaniu na przyjęcie prawodawstwa regulującego ich funkcjonowanie.

Na Słowacji podejście do wspólnot energetycznych pozostaje słabo rozwinięte. Podczas gdy działania ujęte na “krótkiej liście” nie wspominają wyraźnie o społecznościach energetycznych, inicjatywy tego rodzaju mogłyby teoretycznie zostać włączone do innych działań inwestycyjnych, takich jak te ukierunkowane na renowację budynków mieszkalnych i rozwój mieszkań socjalnych zarządzanych przez gminy lub operatorów prywatnych. Słowackie organizacje społeczeństwa obywatelskiego opowiadały się za włączeniem do proponowanego portfela inwestycyjnego programów koncentrujących się na energetyce wspólnotowej i dzieleniu się energią.

Łotewski projekt planu wyklucza wsparcie dla społeczności energetycznych, ponieważ inicjatywy tego rodzaju będą finansowane z Funduszu Modernizacyjnego. Estoński projekt planu również wyklucza wsparcie dla społeczności energetycznych i, w przeciwieństwie do planu Łotwy, nie zawiera odniesienia do żadnego alternatywnego systemu finansowania publicznego mającego na celu wspieranie zdecentralizowanej produkcji energii.

Obecnie żadne publicznie dostępne informacje nie potwierdzają, czy projekty planów Bułgarii, Węgier lub Włoch będą obejmować wsparcie dla projektów decentralizacji energetycznej lub inicjatyw w zakresie energetyki społecznościowej.

Komitety monitorujące

Plany ustanowienia komitetów monitorujących lub równoważnych organów nadzorczych dla krajowych Planów Społeczno-Klimatycznych różnią się znacznie w zależności od przeanalizowanych projektów, a tylko kilka z nich wykazuje wyraźne zobowiązanie.

Wśród nich polskie i rumuńskie projekty przedstawiają najbardziej konkretne rozwiązania. W Rumunii Ministerstwo Inwestycji i Projektów Europejskich planuje powołać specjalny komitet monitorujący, w skład którego wejdą społeczne i środowiskowe organizacje pozarządowe, już zaangażowane w rozwój planu, a także przedstawiciele innych ministerstw i instytucji.

W Polsce grupa robocza była zaangażowana przez cały okres przygotowywania planu. Zachęcające jest to, że polski rząd przyjął propozycję społeczeństwa obywatelskiego dotyczącą ustanowienia grupy monitorująco-wdrożeniowej, aby zapewnić udział partnerów w implementacji planu. Co najmniej 30 proc. członków grupy będzie pochodzić spoza administracji publicznej, w tym z organizacji społeczeństwa obywatelskiego, oraz partnerów społecznych i gospodarczych.

W Estonii decyzje dotyczące monitorowania PSK nie zostały jeszcze podjęte, ale wszystko wskazuje na to, że obowiązki nadzorcze zostaną przypisane istniejącemu centralnemu komitetowi monitorującemu fundusze UE, potencjalnie z udziałem dodatkowych partnerów zewnętrznych, którzy nie byli wcześniej zaangażowani.

Rząd Łotwy zdecydował się nie polegać na istniejącym Komitecie Monitorującym fundusze polityki spójności, powołując się na obawy dotyczące jego przydatności i skuteczności w monitorowaniu PSK. Wcześniejsza propozycja wiodącego ministerstwa dotycząca utworzenia oddzielnej grupy roboczej w celu zapewnienia zaangażowania interesariuszy podczas wdrażania nie została zrealizowana, a alternatywne propozycje nie zostały przedstawione.

We Włoszech organizacje społeczeństwa obywatelskiego formalnie zaproponowały utworzenie organu monitorującego, jednak nie zostało to jeszcze uwzględnione w projekcie planu. Obecnie nie są dostępne żadne informacje na temat ustaleń dotyczących monitorowania na Węgrzech i w Bułgarii.

Rozdziały krajowe

Przegląd stanu przygotowań krajowych Planów Społeczno-Klimatycznych w ośmiu wybranych państwach członkowskich w oparciu o aktualne informacje jest dostępny w angielskiej wersji niniejszego raportu.⁹

W odniesieniu do każdego kraju oceniliśmy, w jakim stopniu projektowane działania są ukierunkowane społecznie i dostępne dla obywateli oraz czy są one zgodne z szerszymi celami polityki klimatycznej i społecznej Unii Europejskiej. Dodatkowo oceniana jest jakość współpracy z interesariuszami, w tym organizacjami pozarządowymi.

⁹ M. Pedaja, Z. Sasiak, M. Kirsch, G. Kondarev, P. de Pous, [Climbing together: Is the Social Climate Fund working for those who need it most?](#), CEE Bankwatch Network, czerwiec 2025.

Wnioski

Przygotowania krajowych planów społeczno-klimatycznych różnią się w ośmiu ocenianych państwach członkowskich, odzwierciedlając ich zróżnicowaną sytuację społeczną, finansową i energetyczną. Aby w pełni wykorzystać potencjał transformacyjny SFK, konieczne jest uznanie ich roli nie tylko w zapewnianiu ochrony najbardziej wrażliwym grupom obywateli, ale także w stymulowaniu strukturalnej zmiany w państwach członkowskich w obszarze dekarbonizacji gospodarki.

Inwestycje realizowane w ramach planów mogą zwiększyć konkurencyjność państw i regionów, wspierać tworzenie miejsc pracy i budować odporność gospodarczą, szczególnie w grupach społecznych znajdujących się w trudnej sytuacji. Te dodatkowe korzyści powinny być wyraźnie określone w PSK i jasno komunikowane w celu wzmocnienia publicznego poparcia dla transformacji w kierunku czystej energii. Podejście to wymaga jednak strategicznej priorytetyzacji i woli politycznej ze strony państw członkowskich – są to niezbędne warunki wstępne do opracowania konkretnych i społecznie sprawiedliwych planów. Na szczęście państwa członkowskie mają dostęp do coraz większego zasobu wytycznych i dobrych praktyk, opracowanych zarówno przez Komisję Europejską, jak i organizacje pozarządowe i eksperckie z poszczególnych krajów. Korzystanie z tych materiałów, które obejmują zestawy narzędzi, studia przypadków i wnioski z pokrewnych programów finansowych UE (np. polityki spójności, krajowych planów odbudowy), może pomóc uniknąć schematycznego myślenia, przyspieszyć planowanie i dostosować interwencje do konkretnych warunków krajowych.

Definiując podatność na zagrożenia, krajowe Plany Społeczno-Klimatyczne muszą wykraczać poza kryterium dochodowe i stosować złożone wskaźniki, które lepiej odzwierciedlają rzeczywistość gospodarstw domowych dotkniętych wprowadzeniem ETS2. Powinny one obejmować takie czynniki, jak odsetek dochodów wydawanych na energię, efektywność energetyczną gospodarstw domowych, stosowane źródła ciepła, dostęp do transportu publicznego oraz zdolność finansową gospodarstw domowych do przejścia na alternatywne rozwiązania.

Oprócz wsparcia finansowego, gospodarstwa domowe znajdujące się w trudnej sytuacji często potrzebują praktycznej pomocy aby uzyskać dostęp do korzyści płynących ze środków SFK. Wsparcie administracyjne, takie jak pomoc przy składaniu wniosków, wskazówki techniczne i uproszczone procedury, może znacznie zwiększyć wykorzystanie tych środków i zapewnić, że będą one służyć tym, którzy najbardziej ich potrzebują.

Aby zaradzić pośrednim skutkom ETS2, takim jak wzrost popytu na drewno opałowe, władze wszystkich właściwych szczebli powinny aktywnie interweniować. Na przykład w regionach, gdzie zależność od biomasy drzewnej w ogrzewnictwie jest wysoka, wcześniejszy zakup lub subsydiowanie zapasów drewna opałowego przed zimą może pomóc w zapobieganiu spekulacyjnym podwyżkom cen i lokalnym niedoborom. Przykłady z Finlandii¹⁰ i Austrii¹¹ pokazują, że takie środki zapobiegawcze mogą ustabilizować podaż i ochronić ludność wiejską przed niezamierzonymi konsekwencjami transformacji energetycznej.

¹⁰ Neova Group, [Pellets](#), Neova Group, dostęp 12 czerwca 2025 r.

¹¹ Ministerstwo Rolnictwa, Leśnictwa, Regionów i Gospodarki Wodnej Austrii, [Waldfonds](#), Ministerstwo Rolnictwa, Leśnictwa, Regionów i Gospodarki Wodnej Austrii, dostęp 12 czerwca 2025 r.

Zalecenia

Chociaż nie ma jednego uniwersalnego rozwiązania, poniższe zalecenia mogą pomóc państwom członkowskim w opracowaniu bardziej skutecznych i sprawiedliwych Planów Społeczno-Klimatycznych, które chronią wrażliwe gospodarstwa domowe, wspierają zaufanie publiczne i uwalniają znaczny potencjał zielonej transformacji.

1. Zinstytucjonalizowane, ustrukturyzowane zaangażowanie zaangażowania interesariuszy

Zalecenia dla Komisji Europejskiej:

- Wymóg przedstawienia dowodów na przeprowadzenie wysokiej jakości, otwartych konsultacji ze społeczeństwem obywatelskim, partnerami społecznymi i gospodarczymi, władzami lokalnymi i wrażliwymi grupami społecznymi na etapie projektowania i wdrażania.
- Uczynienie zaangażowania interesariuszy warunkiem *sine qua non* zatwierdzenia planu.
- Zapewnienie dodatkowego wsparcia (pomocy technicznej) państwom członkowskim o mniejszych zdolnościach partycypacyjnych, w tym państwom, które nie skorzystały z Instrumentu Wsparcia Technicznego.

Zalecenia dla instytucji zarządzających:

- Ustanowienie wysokiej jakości mechanizmów konsultacji, takich jak grupy robocze z udziałem organizacji społeczeństwa obywatelskiego, władz regionalnych i lokalnych oraz grup szczególnie wrażliwych, na wszystkich etapach programowania i wdrażania.
- Przeznaczenie wystarczającej ilości czasu na analizę i uwzględnienie sugestii przedstawionych przez społeczeństwo obywatelskie i zewnętrznych interesariuszy.

2. Ustanowienie jasnych mechanizmów monitorowania i nadzoru

Zalecenia dla Komisji Europejskiej:

- Zobowiązanie wszystkich państw członkowskich do ustanowienia dedykowanych krajowych komitetów monitorujących Plany Społeczno- Klimatyczne, które zapewnią, że partnerzy (w tym organizacje społeczne i ekologiczne), władze regionalne i lokalne oraz grupy mniejszościowe będą zaangażowane w nadzorowanie przygotowania i wdrażania planów.

Zalecenia dla instytucji zarządzających:

- Ustanowienie komitetów monitorujących odzwierciedlających kontekst krajowy, dla zwiększenia wydajności i budowania synergii, najlepiej połączonych z istniejącym komitetem monitorującym, takim jak komitety nadzorujące europejskie fundusze inwestycyjne i strukturalne.

- Zapewnienie ciągłości wykorzystania wiedzy eksperckiej poprzez włączenie partnerów z grup roboczych ds. programowania SFK, w monitorowanie wdrażania planu.

3. Przyjęcie jasnych definicji ubóstwa energetycznego i transportowego

Zalecenia dla Komisji Europejskiej i instytucji zarządzających:

- Weryfikacja, czy każdy PSK zawiera zoperacjonalizowane i odpowiadające kontekstowi krajowemu definicje ubóstwa energetycznego i ubóstwa transportowego zgodnie z rozporządzeniem w sprawie Społecznego Funduszu Klimatycznego.
- Wymaganie od państw członkowskich powiązania tych definicji z jasnymi kryteriami kwalifikowalności działań w ramach PSK.

Zalecenia dla Komisji Europejskiej:

- Wymaganie przed zatwierdzeniem planu wyjaśnień w przypadkach, gdy definicje nie są dostępne lub są niejasne.

4. Wypełnienie luk w danych i poprawa ich dostępności

Zalecenia dla Komisji Europejskiej:

- Przegląd jakości danych stanowiących podstawę priorytetów określonych w planach przedłożonych przez wszystkie państwa członkowskie i przedstawienie konkretnych zaleceń dotyczących poprawek.

Zalecenia dla Komisji Europejskiej i instytucji zarządzających:

- Zapewnienie zwiększonego finansowania i pomocy technicznej w celu opracowania obszernych cyfrowych baz danych zawierających dane istotne dla przygotowania, aktualizacji i wdrażania planów, przy jednoczesnym zapewnieniu podobnych środków w przyszłości.

Zalecenia dla instytucji zarządzających:

- Analiza wyzwań i braków istniejących baz danych i sformułowanie zaleceń w celu ich wyeliminowania pod kątem wdrażania SFK.
- Opracowanie planu uzupełniania i zwiększania dostępności danych dla interesariuszy poprzez identyfikację i rozwiązywanie problemów z danymi niskiej jakości, niedostępnymi lub brakującymi.

5. Wzmocnienie lokalnego i regionalnego potencjału w celu zapewnienia, że Społeczny Fundusz Klimatyczny przyniesie korzyści właściwym beneficjentom.

Zalecenia dla Komisji Europejskiej i instytucji zarządzających:

- Dostarczanie wytycznych i zestawień dobrych praktyk dostosowanych do potrzeb władz lokalnych i regionalnych, szczegółowo opisujących, w jaki sposób można najlepiej skierować środki do zidentyfikowanych beneficjentów.

Zalecenia dla instytucji zarządzających:

- Inwestowanie we wzmacnianie i poszerzanie zdolności instytucji lokalnych i regionalnych, których zadaniem jest wdrażanie PSK.

6. Integracja wsparcia dla społeczności energetycznych i zdecentralizowanej produkcji energii

Zalecenia dla Komisji Europejskiej:

- Wspieranie wysiłków na rzecz budowania potencjału i zapewnienie pomocy technicznej, aby pomóc gminom i organizacjom społeczeństwa obywatelskiego prowadzącym lokalne projekty energetyczne.

Zalecenia dla instytucji zarządzających:

- Uwzględnienie wsparcia dla społeczności energetycznych i lokalnych projektów energii odnawialnej w planach, tam gdzie to możliwe, lub wyjaśnienie, w jaki sposób będą one wspierane za pośrednictwem innych instrumentów finansowania.
- Zaangażowanie społeczności energetycznych w działania edukacyjne i promocyjne na temat cen energii oraz wpływu ETS2 i Społecznego Funduszu Klimatycznego.

7. Równowaga między bezpośrednim wsparciem dochodu a inwestycjami strukturalnymi

Zalecenia dla Komisji Europejskiej i instytucji zarządzających:

- Promowanie zrównoważonego podejścia poprzez umożliwienie bezpośredniego wsparcia dochodu w pilnych przypadkach, przy jednoczesnym uzależnieniu go od jasnych ścieżek długoterminowych rozwiązań strukturalnych.
- Wyjaśnienie, że bezpośrednie wsparcie dochodu musi być ukierunkowane, tymczasowe i uzupełniać długoterminowe inwestycje w efektywność energetyczną, mobilność i mieszkalnictwo.
- Wymóg stopniowego wycofywania bezpośredniego wsparcia dochodu przy jednoczesnym zapewnieniu starannego monitorowania skutków finansowych dla gospodarstw domowych.

Zalecenia dla instytucji zarządzających:

- Priorytetowe traktowanie inwestycji, które przynoszą zmiany strukturalne, zwłaszcza w mieszkalnictwie, transporcie i w obszarze efektywności energetycznej.
- Unikanie uzależniania wrażliwych gospodarstw domowych od paliw kopalnych poprzez subsydiowanie tanich, nieefektywnych rozwiązań grzewczych, które są sprzeczne z wymogami dyrektywy UE w sprawie efektywności energetycznej lub które są sprzeczne z istniejącymi krajowymi celami klimatycznymi.

8. Priorytetowe traktowanie szybkiego przyjęcia PSK przy jednoczesnym przejrzystym informowaniu o potencjalnych opóźnieniach w ETS2.

Zalecenia dla instytucji zarządzających:

- Niezwłoczne przedstawienie i wdrożenie planów, niezależnie od transpozycji ETS2, ponieważ im wcześniej zostaną wdrożone reformy strukturalne, tym skuteczniej będą one wspierać gospodarstwa domowe znajdujące się w trudnej sytuacji.
- Przyspieszenie przygotowań PSK z wykorzystaniem istniejących wytycznych UE, najlepszych praktyk i narzędzi oceny skutków.
- Informowanie opinii publicznej o znaczeniu terminowego przyjęcia PSK, a także o celu środków planowanych w celu złagodzenia skutków ETS2.
- Zapewnienie terminowej transpozycji ETS2 w celu maksymalizacji skali i wpływu Społecznego Funduszu Klimatycznego.

9. Uzupelnienie Społecznego Funduszu Klimatycznego o dodatkowe przychody z ETS2

Zalecenia dla Komisji Europejskiej:

- Wezwanie państw członkowskich do uzupełnienia Społecznego Funduszu Klimatycznego przychodami z ETS2 w przypadkach, gdy sam fundusz jest niewystarczający do wprowadzenia znaczących zmian,
- Wskazanie państwom członkowskim, że pozostałe przychody z ETS2 muszą priorytetowo traktować wsparcie dla najbardziej wrażliwych grup.

Zalecenia dla instytucji zarządzających:

- Zagospodarowanie pozostałych przychodów z ETS2 w celu utrzymania silnego ukierunkowania społecznego tam, gdzie alokacje Społecznego Funduszu Klimatycznego są niewystarczające.



Dofinansowane przez Unię Europejską. Poglądy i opinie wyrażone w przewodniku należą wyłącznie do autorów, nie muszą odzwierciedlać poglądów i opinii Unii Europejskiej oraz CINEA. Unia Europejska lub grantodawca nie ponoszą za nie odpowiedzialności.

Supported by:



on the basis of a decision
by the German Bundestag



Ten projekt jest częścią Europejskiej Inicjatywy Klimatycznej (EUKI), instrumentu Niemieckiego Federalnego Ministerstwa Gospodarki i Działań na rzecz Klimatu (BMWK). Za opinie wystosowane w powyższym przewodniku odpowiedzialność ponoszą autorzy, nie muszą one odzwierciedlać poglądów Federalnego Ministerstwa Gospodarki i Działań na rzecz Klimatu (BMWK).