

Konieczne jest skoncentrowanie się na rozwojowych formach wsparcia dla przedsiębiorców, pozostawiając bezpośrednią pomoc finansową dla tych najbardziej dotkniętych czy narażonych na negatywne skutki wprowadzenia systemu ETS2.

WĘDKA CZY RYBA?

Wsparcie dla polskich MŚP
w związku z wprowadzeniem ETS2

Krzysztof Fal



Wędka czy ryba?
Wsparcie dla polskich MŚP w związku z wprowadzeniem ETS2

Autor:

Krzysztof Fal



Fundacja Warszawski Instytut Studiów Ekonomicznych i Europejskich
ul. Królewska 2/26
00-065 Warszawa
www.wise-europa.eu

Cytowanie:

Fal, K. (2025). *Wędka czy ryba? Wsparcie dla polskich MŚP w związku z wprowadzeniem ETS2*. WiseEuropa.

Projekt okładki, skład, łamanie: Crowd Design Sp. z o.o.

Kopiowanie i rozpowszechnianie może być dokonane za podaniem źródła.

© Copyright by WiseEuropa – Fundacja Warszawski Instytut Studiów Ekonomicznych i Europejskich, Warszawa, 2025

ISBN: 978-83-67829-52-6

Wędką czy rybą?

Wsparcie dla polskich MŚP
w związku z wprowadzeniem ETS2

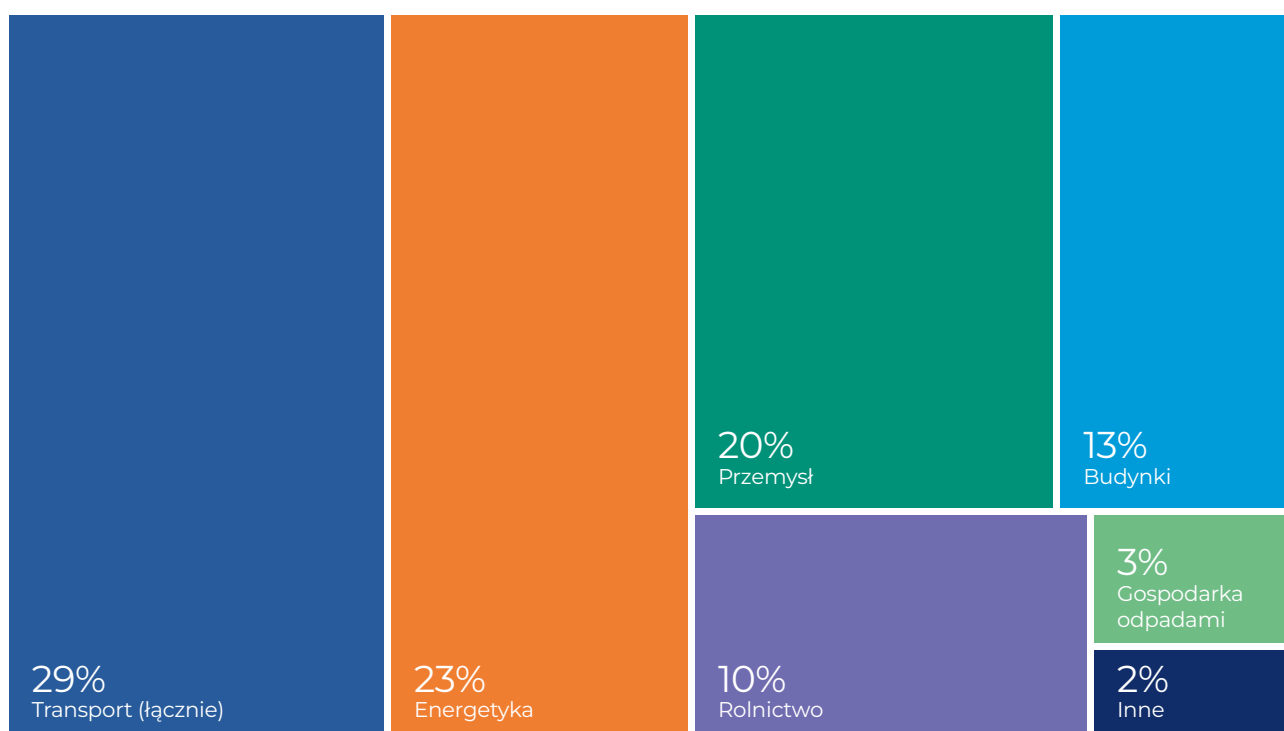
Krzysztof Fal



Wstęp

Wprowadzenie nowego systemu handlu emisjami – tzw. ETS2 – ma na celu stworzenie ekonomicznej zachęty do ograniczania emisyjności budynków oraz transportu w państwach członkowskich. Głównym argumentem przemawiającym za wdrożeniem takiego mechanizmu w ramach pakietu „Gotowi na 55” jest wysoki udział tych dwóch sektorów (tj. budynków oraz transportu) w łącznych emisjach CO₂ w Unii Europejskiej.

Rysunek 1: Udział poszczególnych sektorów w emisjach dwutlenku węgla w Unii Europejskiej.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Europejskiej Agencji Środowiska.

Sektor energetyki oraz przemysłu (przynajmniej w dużym zakresie) został objęty pierwotnym systemem handlu uprawnieniami do emisji (ETS), gdzie podmioty nim objęte obowiązane są do umarzania uprawnień do emisji kupowanych na aukcjach (pierwotnych – organizowanych przez państwa członkowskie, lub wtórnych, organizowanych przez wykwalifikowane podmioty) lub uzyskanych w ramach tzw. darmowych przydziałów przysługujących tym sektorom¹, które miały na celu umożliwienie im zachowania konkurencyjności międzynarodowej.

Przedmiotem naszego opracowania jest jednak wspominany na początku nowy system handlu uprawnieniami do emisji, który ma na celu wprowadzenie opłat za emitowanie w dwóch nowych sektorach – przede wszystkim w sektorze transportu oraz sektorze budynków.

¹ Jakkolwiek warto zauważyć, że system darmowych uprawnień do emisji również będzie w latach 2026 – 2034 wygaszany, w związku z wprowadzeniem mechanizmu cła węglowego – *carbon border adjustment mechanism*.

W odróżnieniu od funkcjonującego już systemu ETS, podmiotami obowiązany do zakupu odpowiedniej liczby uprawnień do emisji będą dostawcy/dystrybutorzy, a nie bezpośrednio podmioty emitujące (czyli np. gospodarstwa domowe, wspólnoty czy MŚP). Takie rozwiązanie ma na celu ograniczenie obowiązków administracyjnych nakładanych na obywateli, przy jednoczesnym wdrożeniu systemu zwiększającego koszty korzystania z paliw kopalnych (czyli - będąc bardziej poprawnym - bardziej emisyjnych) przez gospodarstwa domowe i małe biznesy.

Rysunek 2: Liczba uprawnień w ramach systemu ETS2 na 2027 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej.

W przepisach wprowadzających nowy system wprowadzono ścieżkę redukcyjną, która ma pozwolić na zredukowanie emisji w sektorze transportu oraz budownictwa o 42% do 2030 r. W celu zapewnienia tej trajektorii liczba uprawnień do emisji (ogłoszona przez Komisję Europejską w grudniu 2024 r.) będzie od 2028 r. spadała o 5,38%, tak by zapewnić osiągnięcie redukcji emisji w sektorach na poziomie 42% względem 2005 r. w 2030 r.

Wpływ wprowadzenia nowego systemu nie będzie jednakowy w całej Unii Europejskiej. Jak wskazują dostępne analizy², wpływ ETS2 na społeczeństwa Unii Europejskiej nie będzie jednolity, a nowy system będzie miał większy negatywny wpływ na zamożność społeczeństw Europy Środkowo-Wschodniej, w tym Polsce – zarówno na obywateli tych państw, jak również małe (i średnie) przedsiębiorstwa.

W niniejszym opracowaniu pragniemy przedstawić potencjalny wpływ systemu ETS2 na tę ostatnią grupę, jednocześnie przedstawimy propozycje możliwych systemów wsparcia dedykowaną tym odbiorcom, która może pozwolić na zredukowanie negatywnego wpływu wprowadzenia systemu ETS2 na polski sektor MŚP.

2 Eden et al. 2023 "Putting the ETS 2 and Social Climate Fund to Work: Impacts, Considerations, and Opportunities for European Member States", 2024.



Rola małych i średnich przedsiębiorstw w gospodarce Polski

Przed opisaniem wpływu nowego systemu na małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP), warto doprecyzować, o jakiej grupie podmiotów piszemy. W tym zakresie posługujemy się definicjami określonymi w art. 7 ustawy – Prawo przedsiębiorców:

Tabela 1: Mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa w Polsce.

Kategoria	Liczba pracowników	Obrót
Mikro	10 osób	< 2 mln EUR
Małe	50 osób	< 10 mln EUR
Średnie	250	< 50 mln EUR

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ustawy – Prawo przedsiębiorców.

Pod względem liczby MŚP w gospodarce Polska zajmuje 5. miejsce w Unii Europejskiej, za Niemcami, Francją, Włochami i Hiszpanią³, a odpowiadają one za wytworzenie niemal połowy wartości dodanej w naszej gospodarce⁴. Pod względem sektorów aktywności, podobnie jak w całej gospodarce, najwięcej MŚP działa w sektorze usług (55,2%), handlu (20%) i budownictwie (15,5%)⁵. Szacunki Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości zakładają⁶, że w 1999 r. udział MŚP w przychodach państwa wynosił ok. 36%. Niestety, nie ma publicznie dostępnych bardziej szczegółowych danych dotyczących obecnego udziału MŚP w budżecie, ale przyjmując że:

- udział MŚP w PKB wzrósł z poziomu 45% do 50%,
- udział podatku od osób fizycznych pozostał w budżecie państwa na podobnym poziomie jak w 1999 r. i odpowiada za ok. 15% przychodów (a jest to podatek, w którym udział MŚP jest najwyższy zgodnie z przywoływanym raportem),
- MŚP w mniejszym stopniu odpowiadają za odprowadzanie podatku VAT do budżetu, który pozostał głównym źródłem uzyskiwania przychodów przez państwo (ponad 40%),

można założyć, że udział MŚP w przychodach państwa znajduje się w przedziale 30 – 35% budżetu państwa w 2024 r., a więc ponad 200 mld PLN – co stanowi istotny wkład do wydatków państwa.

3 Eurostat (2022), Structural Business Statistics Overview.

4 Polski Instytut Ekonomiczny (2024), Mikrofirmy po lupą w latach 2019 – 2023.

5 PARP(2024), Raport o stanie małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce.

6 PARP (2022), Udział MŚP w tworzeniu dochodów publicznych.



Innym istotnym aspektem, który należy wziąć pod uwagę (w szczególności w kontekście wysokiego udziału MŚP w produkcie krajowym brutto szacowanego na ponad 45%⁷) są nastroje tych przedsiębiorców, ze szczególnym uwzględnieniem identyfikowanych głównych zagrożeń/ryzyk dla prowadzonych przez nich działalności.

Drugim aspektem poddanym analizie, powiązany bezpośrednio z podstawowym tematem niniejszego opracowania, jest sposób reagowania oraz postrzegania przez MŚP ryzyk związanych z kryzysem energetycznym w latach 2021 – 2023. W szczególności te informacje będą pomocne przy kształtowaniu rekomendacji na końcu tego dokumentu, ponieważ pozwalają one zobrazować jakim instrumentarium dysponują MŚP w przypadku wzrostu cen energii czy ciepła. Niestety dostępne dane nie dotyczą zagadnienia istotnego zwiększenia kosztów paliw transportowych, jednak w tym zakresie również można przyjąć, że istnieje mniejszy katalog alternatywnych rozwiązań pozwalających na ograniczenie kosztów paliwa (przede wszystkim rozwiązaniem pozostaje lub wymiana floty samochodowej na nowszą i bardziej efektywną lub zakup samochodu na napęd elektryczny).

Zgodnie z wyliczeniami przeprowadzonymi przez Polski Instytut Ekonomiczny, cena energii elektrycznej w czasie kryzysu energetycznego wzrosła o 215%, węgla o 140%, a ropy o jedną czwartą⁸. O ile w rozważaniach związanych z ETS2 należy wyłączyć kwestię wzrostu cen energii elektrycznej (ponieważ ETS2 bezpośrednio nie wpływa na tę wartość), to warto zwrócić uwagę na potencjalny wpływ ETS2 na cenę węgla oraz gazu (wykorzystywanych w Polsce jako paliwa w ciepłownictwie) oraz ropy naftowej (z której następnie produkuje się benzynę lub olej napędowy). Zgodnie z szacunkami^{9,10}, wprowadzenie systemu ETS2 spowoduje w perspektywie roku 2030:

- wzrost kosztów ogrzewania węglem o 83%,
- wzrost kosztów ogrzewania gazem o 83%,
- wzrost ceny diesla o 85%,
- wzrost ceny benzyny o 86%.

Na podstawie przytoczonych danych widać, że wprowadzenie ETS 2 będzie miało mniejszy wpływ na koszty paliw i ogrzewania dla MŚP niż kryzys energetyczny. Warto jednak zaznaczyć, że wskazane wzrosty odnoszą się do wzrostu cen, które zostały ukształtowane przez wspomniany kryzys energetyczny (a także wcześniej – COVID-19) na istotnie wyższym poziomie. Tak więc przestrzega się przed prostym wnioskiem, że wzrost będzie odpowiednio niższy, co miałyby uzasadniać mniej ambitne systemy wsparcia dla MŚP w związku z wprowadzeniem nowego systemu.

Za uzasadnienie tej tezy mogą służyć przeprowadzane badania dotyczące sposobu radzenia sobie przez przedsiębiorców z kryzysem energetycznym, jak również badania dotyczące nastrojów przedsiębiorców oraz identyfikowanych przez nich ryzyk dla swojej działalności gospodarczej.

7 PARP (2024), *Stan sektora MŚP w Polsce w 2024 r.*

8 Polski Instytut Ekonomiczny (2023), *Reakcja biznesu na szok energetyczny.*

9 Niestety, w dostępnej literaturze brak opracowań, które badają wpływ wprowadzenia ETS2 na sektor MŚP. Jednak mając na uwadze, że ponad 95% MŚP stanowią mikroprzedsiębiorstwa, na potrzebę niniejszego opracowania przyjmujemy, że wpływ ten będzie zbliżony do określonego dla gospodarstw domowych.

10 Buk W., & Izdebski M. (2024), *Analiza wpływu ETS2 na koszt życia Polaków.*

Te pierwsza informacja pozwoli na określenie, jaką elastycznością dysponują przedsiębiorcy w przypadkach kryzysowych, jak również jakie strategie przyjmują w celu ograniczenia negatywnego wpływu szoków cenowych na rynku energetycznym na prowadzoną działalność. Druga informacja natomiast pozwoli na określenie czy ceny nośników energii ukształtowane są na poziomie bezpiecznym dla przedsiębiorców, czy jednak budzą ich obawy jeżeli chodzi o dochodowość prowadzonej działalności.

Zgodnie z badaniami¹¹ przeprowadzonymi przez Polski Instytut Ekonomiczny w 2023 r., małe i średnie przedsiębiorstwa z branży usługowej oraz budowlanej deklarowały w pewnym zakresie „odporność” na zmiany cen nośników energii oraz samej energii elektrycznej w trakcie kryzysu energetycznego. W pozostałych branżach MŚP deklarowały swoją odporność jako „umiarkowaną” lub „wrażliwą” na wahania cen energii. Mając na uwadze, jak wspominaliśmy powyżej, że większość MŚP stanowią przedsiębiorstwa działające w sektorze usługowym (które deklarowały, że są „odporne” lub „umiarkowanie” odporne na te wahania), jedną z tez mogłoby być, że wpływ wprowadzenia systemu ETS2 nie będzie miał dla większości sektora MŚP znaczącego wpływu. Warto jednak przywołać wynik badań oraz jego umiejscowienie na opracowanym przez PIE wykresie. Nawet ci przedsiębiorcy, którzy deklarowali „umiarkowaną” lub pełną odporność na wahania cen energii znajdowali się w dolnej części wykresu, a więc blisko „granicy” uznania ich za wrażliwych na te wahania¹² – w szczególności ma to zastosowanie do kategorii „średnie usługi”. W konsekwencji, zasadnym jest pytanie, czy w przypadku pewnej ciągłości utrzymywania się wyższych cen energii, jak również braku odpowiednich środków zaradczych mających na celu ograniczenie wpływu tych wahań na działalność MŚP w Polsce, czy wynik tego badania nie byłby inny.

Wspomniany raport PIE odnosi się również do kwestii sposobu radzenia sobie (wszystkich badanych) przedsiębiorców z podwyższonymi kosztami. W przeprowadzonej przez PIE ankiecie, niemal 2/3 z nich zadeklarowało podniesienie cen jako sposób przeciwdziałania negatywnemu wpływowi wzrostu cen na ich działalność. Działanie takie zadeklarowało 63% mikro- oraz średnich przedsiębiorców oraz 65% przedsiębiorców małych¹³. Należy jednak zauważyć, że istnieją istotne czynniki, które ograniczają swobodę MŚP w zakresie podnoszenia cen (w szczególności w przypadku pojawienia się długoterminowego czynnika wpływającego na wzrost kosztu) takie jak:

- niższa siła rynkowa: z racji na mniejszą skalę działalność, przede wszystkim pod względem geograficznym, oraz potencjalnie większą konkurencyjność, przedsiębiorstwa te mają ograniczoną możliwość podnoszenia cen w obawie przed utratą rynku na rzecz konkurencji;
- potencjalna większa wrażliwość klientów na wahania cen: w szczególności w przypadku przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą poza największymi ośrodkami miejskimi, tolerancja konsumentów na podnoszenie cen może być znacznie mniejsza niż w przypadku większych przedsiębiorstw
- brak efektu skali: w związku z mniejszym zakresem działalności, MŚP znacznie szybciej niż większe przedsiębiorstwa muszą podejmować decyzję o podniesieniu ceny produktów, jak również podniesienie cen na jednostkę produktu lub usługi jest bardziej dostrzegalne.

¹¹ Polski Instytut Ekonomiczny (2023), *Reakcja biznesu na szok energetyczny*.

¹² Por. wykres z raportu PIE, s. 19

¹³ *Ibidem*, s. 2.



W innym badaniu przeprowadzonym przez Polski Instytut Ekonomiczny¹⁴ wynika, że za decyzją o podnoszeniu kosztów przez MŚP przemawiały przede wszystkim wzrost półproduktów i innych komponentów koniecznych dla wytworzenia produktu oraz ceny energii¹⁵. Co jednak stanowi ciekawy wniosek z wyżej cytowanego raportu, MŚP stosunkowo chętniej podnosiły marże¹⁶ względem dużych przedsiębiorstw, wskazując na posiadanie pewnej „poduszki bezpieczeństwa” na samym początku wprowadzenia systemu.

Praktyka MŚP oraz umiarkowany wpływ kryzysu energetycznego na ich działalność mogły być konsekwencją dwóch czynników. Po pierwsze, od grudnia 2022 r. do końca 2024 MŚP korzystały z tzw. zamrożonych cen energii, co miało na celu ograniczenie ryzyk związanych z kryzysem energetycznym na ich działalność. Jednocześnie duże przedsiębiorstwa, które nie były objęte takimi mechanizmami, podnosiły ceny co mogło zachęcić część MŚP do podążania za rynkowymi cenami, i w ten sposób do zwiększenia swoich marż.

Mając na uwadze wyniki przytoczonych badań, brak jest jednoznacznej odpowiedzi na pytanie o wpływ wprowadzenia nowego mechanizmu na działalność MŚP. Wynika to przede wszystkim z tego, że dotychczas MŚP nie musiały się zmierzyć z pełnym ryzykiem związanym z podniesieniem kosztów cen energii, w związku z korzystaniem przez nie z tzw. tarczy osłonowych¹⁷. Jednocześnie, przedsiębiorcy często wskazują kwestie cen energii elektrycznej jako jeden z podstawowych czynników wpływających na wysokość kosztów prowadzenia działalności gospodarczej.

Na podstawie raportu PIE dotyczącego radzenia sobie przez przedsiębiorców ze skutkami kryzysu energetycznego widać natomiast, że stosunkowo niewielka liczba MŚP zdecydowała się na przeprowadzenie inwestycji we własne źródła energii (zwłaszcza w przypadku mikro i małych przedsiębiorców), czy wymianę floty samochodów na pojazdy elektryczne¹⁸. Warto jednak odnotować, że w przypadku tych wskaźników pozytywnym wyjątkiem są średnie przedsiębiorstwa, które w obu kategoriach odnotowują najwyższy wskaźnik spośród wszystkich przebadanych (w tym dużych przedsiębiorstw).

¹⁴ Polski Instytut Ekonomiczny (2023), *Marże w polskich przedsiębiorstwach w 2022 r.*

¹⁵ *Ibidem.*, s. 19

¹⁶ *Ibidem.*, s. 23.

¹⁷ Chociaż warto zaznaczyć, że nawet „zamrożona” cena energii kształtowała się kilkukrotnie powyżej średniej ceny energii elektrycznej sprzed kryzysu energetycznego; więcej informacji: https://www.ure.gov.pl/pl/energia-elektryczna/ceny-wskazniki/7852%2CSrednia-cena-sprzedazy-energii-elektrycznej-na-rynku-konkurencyjnym-roczna-i-kwa.html?utm_source=chatgpt.com

¹⁸ Polski Instytut Ekonomiczny, *Reakcja biznesu (...)*, s. 22.



Czy i jak pomagać MŚP w związku z wprowadzeniem ETS2?

Kluczowymi w kontekście naszej analizy pytaniami są pytania: (1) czy konieczna jest pomoc dla MŚP w związku z wprowadzeniem ETS2; (2) czy wszystkie przedsiębiorstwa zaliczane do kategorii MŚP powinny być objęte pomocą; (3) w jakiej formie powinna być udzielana pomoc takim przedsiębiorcom.

Już odpowiedź na pierwsze pytania nie jest oczywista. Z jednej strony, jak wskazują przytaczane wcześniej dane, jednym z głównych identyfikowanych zagrożeń dla zyskowności prowadzonej działalności przez MŚP jest kwestia cen nośników energii, a także surowców wykorzystywanych do produkcji. Podczas, gdy ETS2 nie wpłynie bezpośrednio na ceny energii elektrycznej (co powoduje, że nie wszystkie wnioski i doświadczenia wynikające z kryzysu energetycznego mogą być bezpośrednio odniesione do tej sytuacji), system ten wpłynie jednak na inne koszty prowadzenia działalności (przede wszystkim te związane z wykorzystaniem paliw transportowych, ciepła, ale również w niektórych przypadkach gazu ziemnego wykorzystywanego do przygotowywania potraw).

W konsekwencji, ETS2 będzie miał nierównomierny wpływ na poszczególne MŚP i będzie szczególnie dotkliwy dla przedsiębiorstw transportowych, niektórych przedsiębiorstw handlowych (np. tam, gdzie model sprzedaży opiera się na przedstawicielach handlowych) oraz branży HoReCa.

Powyższy wniosek prowadzi nas do rozważań związanych z drugim postawionym pytaniem, tj. czy wszystkie przedsiębiorstwa powinny być objęte dedykowanym wsparciem. Wskazaliśmy już, że wśród kategorii przedsiębiorców możemy szczególnie wyróżnić kilka grup/branż, które z dużym prawdopodobieństwem najbardziej odczują wprowadzenie nowej opłaty. Zakres branż wskazany w poprzednim akapicie, pozostaje w znacznej mierze zgodny z wynikami badań przeprowadzonych przez Polski Instytut Ekonomiczny¹⁹. W świetle tych wyników oraz wniosków, koniecznym jest przeprowadzenie dyskusji, opartej najlepiej o realne dane dotyczące przedsiębiorstw, pozwalającej na określenie czytelnych i niedyskryminacyjnych zasad doboru przedsiębiorstw, które będą kwalifikowały się do uzyskania dodatkowej pomocy/wsparcia w związku z wejściem w życie systemu ETS2. Pewną propozycję doboru takich przedsiębiorstw przedstawimy poniżej w tej analizie.

I ostatnie pytanie – forma wsparcia, ale równie istotne zagadnienie – źródło finansowania takiego wsparcia. Jeżeli chodzi o formę, dostępne są różne formy wsparcia, zaczynając od bezzwrotnych dotacji, a kończąc na preferencyjnych pożyczkach dla przedsiębiorców dotkniętych nowym systemem. Warty rozważenia jest również wsparcie w formie programów doradczych, a więc wspierające rozwój wiedzy przedsiębiorstw na temat inwestycji i sposób działania, które mogą pozwolić na ograniczenie ich kosztów. Jeżeli natomiast chodzi o źródło finansowania dla tych programów, intuicyjnie pierwszym źródłem jest oczywiście powołany w tym celu europejski Społeczny Fundusz Klimatyczny, dedykowany ograniczeniu wpływu nowych rozwiązań polityki klimatycznej. W naszej analizie, pragniemy jednak wskazać również potencjalne inne źródła sfinansowania części programów pomocowych, tak by zmaksymalizować wsparcie przy jednoczesnym zachowaniu środków, które mogą pozwolić na ograniczenie wpływu wprowadzenia systemu ETS2 dla obywateli.

19 Polski Instytut Ekonomiczny (2023), *Reakcja biznesu (...)*, s. 19.



1) Przedsiębiorstwa objęte systemem wsparcia

Zagadnienie określenia odpowiedniego zakresu podmiotowego dla potencjalnego systemu wsparcia jest kluczowe, ponieważ decydować będzie o łącznym koszcie systemu, jak również może stanowić decyzję, która będzie miała konsekwencje polityczne, takie jak niezadowolenie przedsiębiorców nie objętych wsparciem, czy tych którzy uznają wsparcie za niedostateczne. W celu uniknięcia takiego problemu, a także zapewnienia jak największej efektywności udzielanego wsparcia, proponujemy oprzeć się na kilku, względnie obiektywnych kryteriach.

Po pierwsze, jak już wskazywaliśmy powyżej, wzrost cen paliw nie będzie jednakowo wpływać na wszystkie MŚP. Na podstawie przytoczonych danych z raportów Polskiego Instytutu Ekonomicznego można z dużym prawdopodobieństwem uznać, że branżami, które w pierwszej kolejności powinny być brane pod uwagę są przedsiębiorstwa transportowe (z racji na wykorzystywanie pojazdów jako immamentnej części działalności gospodarczej), przedsiębiorstwa handlowe opierające swój model działania o instytucję przedstawicieli handlowych oraz sektora usług HoReCa – a więc hoteli, restauracji i przedsiębiorstw świadczących usługi cateringowe.

Drugim kryterium, które może pozwolić na zawężenie grona podmiotów uprawniony jest konieczność utrzymania pomocy w charakterze pomocy de minimis, a więc takiej która nie podlega notyfikacji Komisji Europejskiej jako pomoc publiczna. Wymóg taki nie wynika bezpośrednio z przepisów prawa europejskiego, jednak w przypadku zamiaru zapewnienia jak najpowszechniejszego systemu wsparcia dla przedsiębiorców, przyjęcie pewnej „granicy” wsparcia może być pomocne. Z drugiej strony, jak przedstawialiśmy to powyżej, przyjęcie takiego rozwiązania mogłoby spowodować wyłączenie z systemu wsparcia większość średnich przedsiębiorstw, które wykazują największą gotowość do podejmowania inwestycji zarówno we własne źródła energii, jak również wymiany floty pojazdów na pojazdy elektryczne. Pewnym kompromisowym rozwiązaniem może być zaproponowanie takim przedsiębiorstwom preferencyjnych warunków kredytowych na podejmowanie takich działań (może nawet z możliwością umorzenia części pożyczki, jak to miało miejsce w trakcie pandemii COVID-19), natomiast niejako wyłączyć ich z form dotacyjnych.

Innym ważnym kryterium, które musi zostać określone przy pracach nad systemem wsparcia jest sposób doboru konkretnych przedsiębiorców – tych którzy najbardziej odczuwają skutki wzrostu cen paliw związaną z ETS2. Zaproponowane na samym początku tego punktu rozgraniczenie sektorowe, jakkolwiek może pozwolić na wstępne zawężenie tego zakresu, nie jest wystarczające. Przykładem dobrze ilustrującym to, dlaczego konieczne są dalsze zawężenia, może być przykład przedsiębiorstw handlowych.

ETS2 będzie miał największy wpływ na te przedsiębiorstwa handlowe, które opierają się na pracy przedstawicieli handlowych. W szczególności, te przedsiębiorstwa, gdzie przedstawiciel handlowy musi pokonywać niemal codziennie duże odległości w związku z wykonywaną pracą. Wpływ ETS2 na przedsiębiorstwa handlowe prowadzące „stacjonarną” lub jedynie internetową działalność będzie odpowiednio mniejszy (choć oczywiście pewien wpływ będzie).



W dyskusjach ekspertów pojawiają się kwestie m.in. uzależnienia kwalifikowalności danego przedsiębiorstwa do pomocy od udziału kosztów paliw w strukturze kosztów prowadzenia działalności. Rozwiązanie to ma pewne zalety, przede wszystkim pozwala na określenie przedsiębiorstw, które łącznie poniosą największy ciężar podniesienia cen²⁰. Warto jednak zauważyć, że jednocześnie konieczne jest przyjęcie instrumentów które, po pierwsze, zapewnią odpowiedni efekt zachęty dla przedsiębiorców do ograniczania w następnych okresach zużycia paliwa, a po drugie – pozwolą na uniknięcie dotowania wykorzystywania pojazdów dla potrzeb prywatnych (w przypadku pojazdów o mieszanym wykorzystaniu). Dlatego jakkolwiek kryterium udziału kosztów paliw w łącznych kosztach stanowi dobry punkt wyjścia dla określenia kwalifikowalności przedsiębiorstw do wsparcia, nie powinno ono pozostawać jedynym. Warto tutaj mieć również na uwadze możliwość „kompensowania” sobie przez przedsiębiorców wzrostu cen poprzez podniesienie cen usług (tak jak miało to miejsce w 2022 roku), a więc bezwarunkowe przyznanie wsparcia w zależności od udziału kosztów paliw w kosztach łącznych może prowadzić w niektórych przypadkach do niejako „podwójnego” kompensowania wzrostu kosztu – wpierw poprzez wyższe ceny pobierane od konsumentów, a następnie poprzez uzyskanie wsparcia od państwa.

2) Formy wsparcia

Kolejnym bardzo istotnym zagadnieniem, kluczowym w kontekście odpowiedniej dystrybucji pomocy dla przedsiębiorstw dotkniętych wzrostami cen w związku z wprowadzeniem systemu ETS2 jest kwestia form wsparcia. Przy okazji rozważań dotyczących zakresu podmiotowego takiego wsparcia wskazaliśmy na dwie możliwe formy wsparcia – dotacje oraz kredyty na preferencyjnych warunkach z możliwością umorzenia.

Co istotne, nie ma konieczności do ograniczania się jedynie do jednej formy wsparcia, która wydaje się, że może być zróżnicowana w zależności od spełnienia poszczególnych kryteriów przez przedsiębiorstwo. Tak jak wskazywaliśmy w poprzednim punkcie, fakt „skompensowania” podwyższonych kosztów paliwa powinien być uwzględniany przy decyzji o formie oraz wysokości wsparcia dla takich przedsiębiorców. Jak wskazują dane przywoływane przez Polski Instytut Ekonomiczny²¹, w okresie szoku cenowego związanego z kryzysem energetycznym aż trzy czwarte przedsiębiorców zdecydowało się na podniesienie cen towarów i usług, a 40% ogółu podniosło swoje marże w okresie kryzysu. Mechanizm udzielania wsparcia przedsiębiorcom powinien więc, przynajmniej w minimalnym poziomie, badać stosunek kosztów prowadzenia działalności przedsiębiorców ubiegających się o wsparcia z ich przychodami,²² tak by wyłowić przedsiębiorców, którzy realnie ponieśli szkodę w związku z podniesieniem się cen paliw.

Po drugie, nawet w przypadku poniesienia pewnych strat przez przedsiębiorstwo w związku ze wzrostem cen, koniecznym wydaje się, by przedsiębiorstwo to umiało pokazać, że (1) poniesiona strata nie wynikała z niegospodarności; (2) podjęto działania, które w perspektywie średnioterminowej pozwolą na ograniczenie strat związanych ze wzrastającymi kosztami paliw. Szczególnie ta ostatnia przesłanka wskazuje na kolejny, poza dwoma wskazanymi wcześniej, model wsparcia dla MŚP w związku z ETS2, tj. system doradztwa energetycznego dla tych przedsiębiorców. Na potencjalną atrakcyjność takie wsparcia dla MŚP mogą wskazywać wyniki przywoływanego wcześniej raportu PIE dotyczącego sposobu radzenia sobie przedsiębiorców

20 Wyzwanie w tym zakresie może stanowić jednak brak istnienia odpowiedniego rejestru publicznego, który pozwoliłby w sposób łatwy i szybki uzyskać potrzebne dane.

21 Polski Instytut Ekonomiczny, *Marże (...)*.

22 *Ibidem.*, s. 11



z kryzysem energetycznym. W ramach przeprowadzonego badania zadano również pytanie o to dlaczego nie są realizowane przez spółki poszczególne inwestycje (m.in. we własne źródła odnawialne, w termomodernizację oraz w bardziej efektywne maszyny). W przypadku każdego pytania, dwiema najczęściej wskazywanymi odpowiedziami były „[n]ie mamy takich możliwości technicznych” oraz „[n]ie mamy takich możliwości organizacyjnych i kompetencyjnych”.²³

Wynik tych badań pokazuje, że jedną z podstawowych barier po stronie przedsiębiorców może być nie brak dostępności środków (jakkolwiek na pewno ten czynnik również odgrywa istotną rolę), ale również brak odpowiedniej wiedzy czy zasobów, które pozwolą w odpowiedni sposób dostosować sposób działania spółki do zmieniających się cen paliw. Uruchomienie ze środków pochodzących z ETS2 systemu doradztwa energetycznego dla MŚP dedykowanego podejmowaniu działań adresujących ryzyka związane ze wzrostem cen paliw powinno stanowić jedno z głównych działań mających na celu ograniczenie wpływu tego mechanizmu na sektor MŚP w Polsce.

²³ Polski Instytut Ekonomiczny, *Reakcja biznesu (...)*, s. 24 – 27.



Rekomendacje

Podsumowując nasze rozważania, należy stwierdzić, że potencjalny wpływ systemu ETS2 na sektor MŚP w Polsce będzie znacznie mniej drastyczny niż mogłoby się wydawać. Jak wskazują dane dotyczące sposobu radzenia sobie przedsiębiorców z kryzysem energetycznym, zachowują oni pewien zakres elastyczności w zakresie dostosowywania się do zmieniających się cen nośników energii. Jednocześnie, jak pokazują dostępne badania, błędem mogłoby być przyjęcie podejścia, że przedsiębiorstwa te zachowują dużą odporność na zmianę cen energii, a więc, że brak uzasadnienia dla interwencji państwa w tym zakresie. Jak wskazywaliśmy powyżej, większość MŚP deklaruje swoją odporność na zmiany cen nośników jako „umiarkowaną” lub kwalifikuje siebie jako „wrażliwych” na te zmiany. Potwierdzają to również przeprowadzane badania dotyczące nastrojów przedsiębiorców w Polsce, gdzie regularnie ceny energii stanowią jedną z podstawowych obaw polskich przedsiębiorców.

Z drugiej strony, środki dostępne w ramach możliwej pomocy dotacyjnej są ograniczone, również przepisami prawa. Dlatego jedną z kluczowych naszych rekomendacji jest skoncentrowanie się na innych formach wsparcia dla przedsiębiorców, pozostawiając bezpośrednią pomoc finansową dla tych najbardziej dotkniętych czy narażonych na negatywne skutki wprowadzenia systemu ETS2.

Jednocześnie, przy podejmowaniu decyzji o zakresie podmiotowym takiego wsparcia, rekomendujemy:

- przeprowadzanie badania, na ile wzrost cen nośników energii został już skompensowany przez przedsiębiorcę w formie podwyższenia cen towarów/usług: porównanie wzrostu kosztów z przychodami przedsiębiorcy (a więc określenie jego marży) stanowi dość prosty mechanizm, który pozwoli na skierowanie pomocy bezpośredniej do przedsiębiorców, którzy w największym stopniu potrzebują tej pomocy;
- uzależnianie wysokości pomocy od posiadania odpowiedniego planu transformacji: przedsiębiorcy chcący skorzystać ze wsparcia państwowego powinni umieć wykazać, że potrzeba wsparcia jest czasowa, a planowane są konkretne działania, które mają na celu ograniczenie (lub wręcz wyeliminowanie) konieczności korzystania ze wsparcia publicznego. Co jednak wydaje się istotne, przedsiębiorcy powinni korzystać ze wsparcia państwa w zakresie przygotowania takich planów, tak żeby brak odpowiedniej wiedzy technicznej nie dyskwalifikował przedsiębiorców z możliwości uzyskania dotacji;
- skierowanie pomocy do regionów najbardziej uzależnionych od MŚP: jakkolwiek, wpływ ETS 2 będzie powszechny na przedsiębiorców, w Polsce wciąż istnieją regiony, które w większym stopniu uzależnione są od działalności MŚP. Przede wszystkim przedsiębiorcy z tych regionów powinni w pierwszej kolejności korzystać z możliwości uzyskania wsparcia.



Z analizowanych danych, ciekawym przykładem jawią się polskie średnie przedsiębiorstwa, które częściej decydują się na podejmowanie działań, które de facto pozwolą na ograniczenie ich zależności od paliw kopalnych (a tym samym – od ich cen). Dlatego, mając na uwadze większą wrażliwość mniejszych przedsiębiorców na wahania cen nośników, istotnym jest, żeby również średnie przedsiębiorstwa mogły skorzystać ze wsparcia (zarówno merytorycznego, jak i finansowego) dla swojej transformacji. W celu ograniczenia liczby dotacyjnego, bezpośredniego wsparcia, wartym rozważenia jest uruchomienie bardzo preferencyjnych linii kredytowych, w tym linii kredytowych oferujących umorzenie części kredytu, z których mogliby korzystać średni przedsiębiorcy przy realizowaniu inwestycji w rozwiązania zeroemisyjne.



Fundacja WiseEuropa

WiseEuropa to niezależny think-tank, specjalizujący się w makroekonomii, polityce gospodarczej, europejskiej i zagranicznej.

Misją WiseEuropa jest poprawa jakości polityki krajowej i europejskiej oraz środowiska gospodarczego przez oparcie ich na rzetelnych analizach ekonomicznych i instytucjonalnych, niezależnych badaniach oraz ocenach oddziaływania polityki na gospodarkę. Instytut angażuje obywateli, przedsiębiorców, ekspertów oraz twórców polityk publicznych z kraju i zagranicy do wspólnej debaty na temat modernizacji Polski i Europy oraz ich roli w świecie. Celem WiseEuropa jest działanie na rzecz aktywnej i zaangażowanej roli Polski w otwartym, zrównoważonym, demokratycznym rozwoju Europy. W centrum działalności WiseEuropa jest pobudzanie i inspirowanie debaty publicznej na temat przyszłości Polski i Europy.

www.wise-europa.eu



20 marca 2024 roku, podczas Polskiego Kongresu Klimatycznego, Fundacja WiseEuropa otrzymała tytuł Lidera Transformacji Energetycznej 2024. W składzie kapituły konkursowej, przyznającej tę nagrodę, zasiadali przedstawiciele Polskiego Kongresu Klimatycznego, Krajowej Agencji Poszanowania Energii oraz Narodowego Centrum Badań i Rozwoju.

Programem **Zrównoważony Transport**, WiseEuropa włącza się do debaty publicznej o przeciwdziałaniu wykluczeniu transportowemu i nowej mobilności. Szczególną uwagę poświęcamy kwestiom związanym z interdyscyplinarnym zagadnieniem mobilności w miastach i poza nimi. Wykorzystując szerokie spektrum kompetencji analitycznych w wielu obszarach, patrzymy na problemy sektora całościowo i proponujemy rozwiązania, które przyczyniają się do rozwoju zrównoważonego transportu w Polsce i Europie.

Polecamy publikacje:

KRĘTA DROGA. Meandry rozwoju elektromobilności na obszarach pozametropolitalnych

NOGA Z GAZU. Szanse i zagrożenia płynące z ewentualnego wdrożenia zaleceń Międzynarodowej Agencji Energetycznej w zakresie zmniejszenia zużycia ropy naftowej

BEZ DYRYGENTA. Instrumentarium dekarbonizacji transportu publicznego