

POLICY BRIEF

# UBÓSTWO ENERGETYCZNE W POLSCE – DIAGNOZA I REKOMENDACJE

LISTOPAD 2016

Maciej Lis

Agata Miazga

Katarzyna Sałach

Aleksander Szpor

Konstancja Świącicka



*Niniejsza broszura przedstawia najważniejsze wyniki badań nad ubóstwem energetycznym w Polsce, przeprowadzonych przez Instytut Badań Strukturalnych w latach 2015-2016.*

*Dzięki wypracowaniu i zaadaptowaniu do polskich warunków miar ubóstwa energetycznego po raz pierwszy dla Polski precyzyjnie określiliśmy skalę zjawiska. Zidentyfikowaliśmy grupy społeczne najbardziej dotknięte problemem oraz ustaliliśmy przyczyny zjawiska w różnych regionach kraju. Określiliśmy również, na ile ubóstwo energetyczne pokrywa się z ubóstwem dochodowym.*

*Przeanalizowaliśmy, czy aktualne polityki publiczne umożliwiają przeciwdziałanie i ograniczanie problemu. Zbudowany przez nas model symulacyjny pozwolił skwantyfikować i porównać efekty wybranych potencjalnych polityk ograniczenia ubóstwa energetycznego w Polsce w perspektywie 15 lat. Na tej podstawie przedstawiamy zestaw rekomendacji skutecznego przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu.*

## Ubóstwo energetyczne – wyzwanie społeczne dzisiejszych czasów

Zapewnienie ciepła i energii elektrycznej w domu jest jedną z podstawowych potrzeb człowieka. Wydatki związane z zaspokojeniem tej potrzeby poważnie obciążają budżety polskich gospodarstw domowych. W 2013 roku przeciętne gospodarstwo wydawało na energię niezbędną do ogrzania mieszkania, przygotowania ciepłych posiłków oraz oświetlenia i obsługi sprzętów AGD i RTV ok. 130 zł miesięcznie na osobę i była to druga największa grupa wydatków (pierwszą stanowiły wydatki na żywność). Ograniczenie kosztów zaspokojenia podstawowych potrzeb energetycznych nie jest łatwe - niekiedy znaczącą poprawę może przynieść sama zmiana zachowań i przyzwyczajzeń, częściej jednak konieczne jest poniesienie znacznych inwestycji w celu zwiększenia efektywności energetycznej wykorzystywanych urządzeń lub całego budynku.

Wiele gospodarstw domowych w Polsce doświadcza ubóstwa energetycznego, a więc trudności z zaspokojeniem podstawowych potrzeb związanych z energią w domach. Gospodarstwa te znajdują się w pułapce – muszą wybierać między drastycznym oszczędzaniem na energii, co skutkuje doświadczeniem braku komfortu cieplnego, a ponoszeniem wydatków energetycznych kosztem innych potrzeb podstawowych, na przykład żywności czy zdrowia. Zjawisko to niesie ze sobą liczne negatywne konsekwencje – od pogorszenia stanu zdrowia, szczególnie wśród dzieci, po „ratowanie się” opalaniem miałem węglowym lub odpadami, co z kolei zwiększa niską emisję i prowadzi do zanieczyszczenia powietrza.

### GOSPODARSTWO DOMOWE

– osoby wspólnie zamieszkujące i wspólnie utrzymujące się.

Wzrost cen energii elektrycznej oraz ciepłej stanowi ważny czynnik, który w najbliższych latach może doprowadzić do pogłębienia problemu niezaspokojenia potrzeb energetycznych i zwiększenia liczby osób nim dotkniętych. Możliwość wystąpienia wzrostu cen dla odbiorców końcowych, a więc przede wszystkim gospodarstw domowych, wynika z nałożenia się na siebie następujących okoliczności: (1) konieczności sfinansowania znacznych inwestycji w sektorze energetycznym, (2) liberalizacji rynku obrotu energią elektryczną oraz gazem ziemnym, oraz (3) realizacji polityki klimatycznej narzucającej na wytwórców energii koszty związane z negatywnymi efektami emisji gazów cieplarnianych na środowisko.

Wdrożenie skutecznego programu przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu jest w tym kontekście szczególnie ważne i może wiązać się z szeregiem pozytywnych konsekwencji. W pierwszej kolejności zapewnienie komfortu cieplnego powoduje poprawę stanu zdrowia, usuwa barierę w rozwoju dzieci i dorosłych. Pojawiają się również oszczędności związane z ograniczeniem wydatków na inne instrumenty pomocy społecznej oraz w odniesieniu do publicznych wydatków na opiekę zdrowotną. Co więcej, elementem programu przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu jest poprawa efektywności cieplnej budynków. Prowadzi to do spadku obciążenia budżetów osób ubogich oraz zmniejszenia poziomu emisji zarówno gazów cieplarnianych, jak i trujących pyłów (niska emisja).

Na potrzebę przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu zwraca uwagę Komisja Europejska, która już w 2010 roku uznała ten problem za jedną z najdotkliwszych form ubóstwa oraz wykluczenia społecznego<sup>1</sup>. W 2016 roku komisarz ds. unii energetycznej Maroš Šefčovič sygnalizował, że z punktu widzenia jego urzędu problem ubóstwa energetycznego jest jednym z zagrożeń dla całego procesu budowania wspólnego rynku energii oraz podkreślał potrzebę lepszej ochrony odbiorców wrażliwych<sup>3</sup>. Problem ubóstwa energetycznego powoli zaczyna być dostrzegany jako zagadnienie polityczne również w Polsce, o czym świadczą dokumenty i wypowiedzi zarówno poprzedniego, jak i obecnego rządu<sup>3</sup>.

*Osoby ubogie energetycznie podejmują liczne działania, żeby zapewnić sobie i swojej rodzinie godne warunki życia, w tym komfort ciepły: dokonują wyrówkowych remontów, samodzielnych przeróbek instalacji, zaciągają pożyczki na zakup opału, opalają drewnem z lasu. Często „ratują się” stosowaniem nieefektywnych źródeł energii – np. piecyków elektrycznych, które generują wysokie koszty i prowadzą do zaległości w opłatach za prąd. Przestrzeń sprawstwa ubogich energetycznie jest ograniczona czynnikami strukturalnymi, na które osoby te nie mają istotnego wpływu – nie stać ich ani na gruntowną poprawę efektywności energetycznej, ani na zmianę miejsca zamieszkania.*

## Czym jest ubóstwo energetyczne?

Mimo że badania nad ubóstwem energetycznym prowadzone są na świecie od lat 80. XX wieku, dotychczas nie wypracowano jednak ogólnie uznawanej definicji zjawiska. Proponujemy następujące zdefiniowanie problemu:

**UBÓSTWO ENERGETYCZNE** to zjawisko polegające na doświadczaniu trudności w zaspokojeniu podstawowych potrzeb związanych z energią cieplną i elektryczną w mieszkaniu.

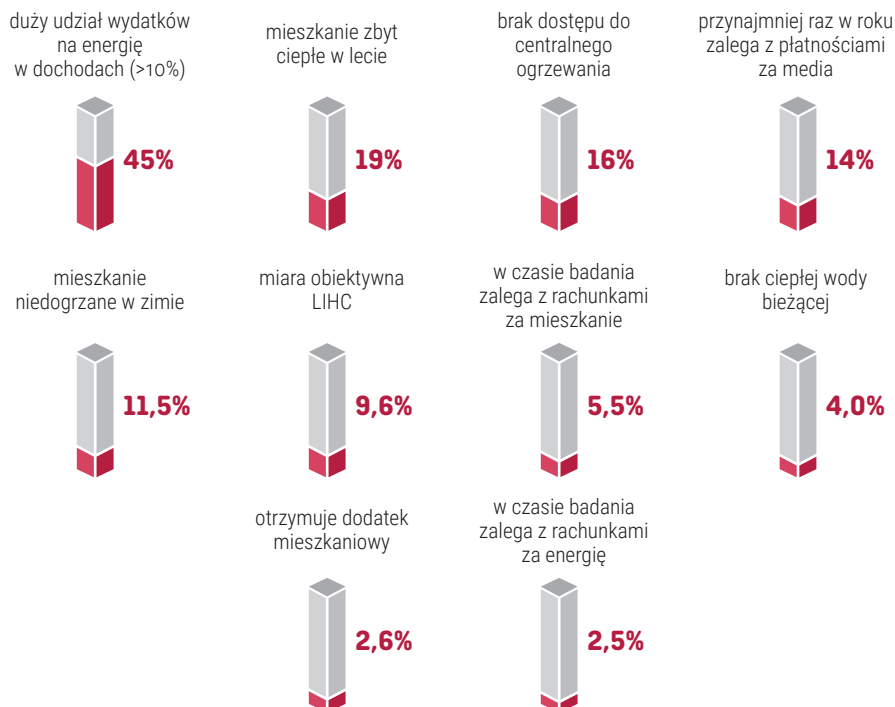
Do podstawowych potrzeb energetycznych zaliczamy: ogrzanie mieszkania, oświetlenie, przygotowywanie posiłków i użytkowanie podstawowych sprzętów AGD i RTV. Skala niezaspokojenia powyższych potrzeb jest zróżnicowana: niecałe 2% gospodarstw domowych w Polsce nie ma

dostępu do podstawowych urządzeń elektrycznych, ale aż ponad 40% wydaje na energię więcej niż 10% dochodów (por. Diagram 1). W badaniach nad zjawiskiem najczęściej wykorzystywane są dwie miary, według których za ubogie energetycznie uznajemy gospodarstwa, które:



Uwaga: Mimo że odsetek gospodarstw domowych ubogich energetycznie według miary obiektywnej jest niższy niż w przypadku miary subiektywnej, to dotyczy większej liczby osób. Wynika to z faktu, że gospodarstwa zakwalifikowane jako ubogie energetycznie według miary obiektywnej są przeciętnie bardziej liczne.

Diagram 1. Brak zaspokojenia podstawowych potrzeb energetycznych gospodarstw domowych w Polsce



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Badania Budżetów Gospodarstw Domowych 2014 (BBGD), Europejskiego Badania Warunków Życia Ludności 2014 (SILC) i Diagnozy Społecznej 2013 (DS) (por. Szpor i Lis 2016).



## Kto jest najbardziej narażony?

Gospodarstwa domowe ponoszące zbyt wysokie wydatki na energię w porównaniu do dochodów (miara obiektywna LIHC) to częściej mieszkańcy wsi niż mieszkańcy miast (62% gospodarstw ubogich energetycznie to mieszkańcy wsi), mieszkańcy domów jednorodzinnych (65%) częściej niż mieszkańcy bloków lub kamienic, gospodarstwa domowe pracowników fizycznych (29%), emerytów (21%) i rolników (14%) częściej niż pozostałe grupy społeczne. Wykorzystanie subiektywnej miary ubóstwa energetycznego odsłania nieco odmienny obraz. Mieszkańcy bloków i kamienic deklarują mieszkanie w niedogranych pomieszczeniach częściej (61% gospodarstw ubogich energetycznie) niż mieszkańcy domów jednorodzinnych, mieszkańcy budynków sprzed 1946 roku (45%) częściej niż zamieszkujący w nowszych domach, gospodarstwa pracowników fizycznych (30%) i emerytów (27%) częściej niż inne grupy społeczne. Łączne występowanie niektórych cech gospodarstw domowych, zarówno społeczno-ekonomicznych, jak i związanych z cechami zamieszkiwanego budynku, pozwala wyróżnić cztery szczególnie charakterystyczne grupy dotknięte ubóstwem energetycznym w Polsce.

**MIARA OBIEKTYWNA (LIHC):**  
wysokie wydatki energetyczne  
+ niskie dochody

**MIARA SUBIEKTYWNA:**  
mieszkanie w pomieszczeniach  
niedogranych zimą

### Diagram 2. Charakterystyczne przypadki ubóstwa energetycznego w Polsce

Ubóstwo energetyczne wynikające z nałożenia się zlej jakości tkanki mieszkaniowej i ubóstwa dochodowego, wykazywane częściej przez miarę subiektywną:

#### Miejskie enklawy biedy

Ubodzy mieszkańcy przedwojennych kamienic ogrzewanych piecami węglowymi, w złym stanie technicznym. Około połowa gospodarstw w tej grupie mieszka w lokalach należących do gmin, istotne źródło utrzymania stanowią świadczenia społeczne. Enklawy biedy wyróżnia nakładanie się wielu problemów społecznych, zamieszkiwanie w nich utrudnia poprawę sytuacji życiowej, w tym mieszkaniowej.

Ubóstwo energetyczne wynikające z bardzo dużego metrażu, któremu towarzyszą umiarkowane dochody, wykazywane częściej przez miarę LIHC:

#### Starsze osoby w dużych domach na wsi

Mało liczne gospodarstwa emerytów, posiadające system ogrzewania centralnego lokalnego. Charakteryzują się wyjątkowo dużym metrażem na osobę – ponad 50m<sup>2</sup>/os. Ubóstwo energetyczne wynika z niedopasowania powierzchni mieszkalnej do potrzeb (zmniejszonych np. poprzez opuszczenie domu przez dzieci) i możliwości finansowych.

#### Ubodzy mieszkańcy domów wolnostojących

Mieszkańcy wsi i mniejszych miast, o niskich dochodach, właściciele stosunkowo niewielkich, starych domów o bardzo słabych własnościach termoizolacyjnych, ogrzewanych piecami węglowymi. Gospodarstwa nie są w stanie dokonać samodzielnie całościowych remontów.

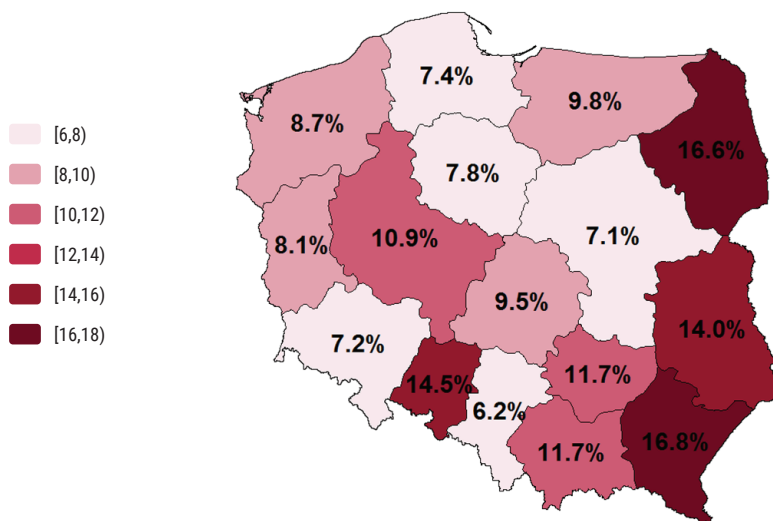
#### Rodziny wielopokoleniowe w dużych domach na wsi

Gospodarstwa utrzymujące się z rolnictwa oraz pracy na stanowiskach robotniczych. Zamieszkiwane budynki są wyposażone w ogrzewanie centralne lokalne. Duży metraż odpowiada dużej liczności gospodarstw, ale generuje koszty nieadekwatne do stosunkowo niewielkich dochodów na osobę.

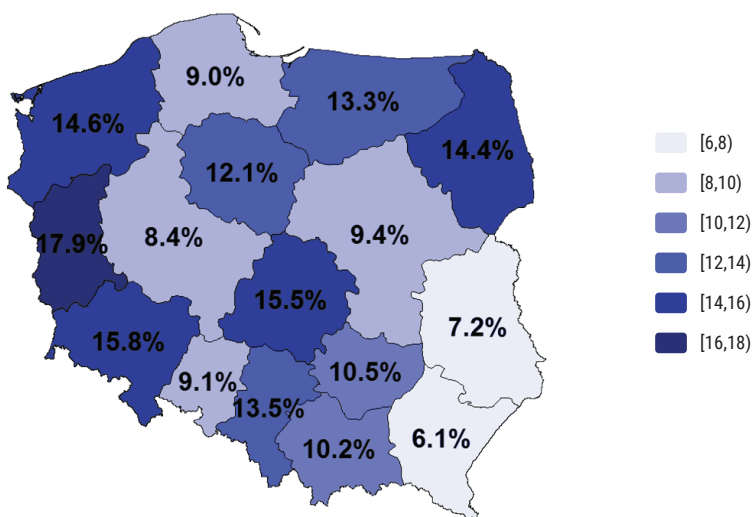
## Gdzie jest skoncentrowane?

Zagrożenie ubóstwem energetycznym jest silnie zróżnicowane przestrzennie. Różnica w występowaniu zjawiska między skrajnymi województwami jest prawie trzykrotna (od 6% do 18%). Problem zbyt wysokich kosztów energii w porównaniu do dochodów (miara obiektywna LIHC) koncentruje się we wschodniej Polsce, a problem niedogranych mieszkań (miara subiektywna) w województwach zachodnich.

Rysunek 1. Skala ubóstwa energetycznego według miary obiektywnej (LIHC) w 2014 roku [%]



Rysunek 2. Skala ubóstwa energetycznego według miary subiektywnej w 2014 roku [%]



Źródło: Obliczenia własne na podstawie Badania Budżetów Gospodarstw Domowych 2014 (por. Lis, Sałach i Miazga 2016).



Zróżnicowanie natężenia poszczególnych wymiarów ubóstwa energetycznego pozwala wyodrębnić następujące grupy województw:



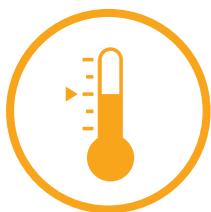
#### województwo najuboższe: podlaskie

Charakteryzuje się zarówno dużym odsetkiem gospodarstw ponoszących wysokie wydatki na energię w stosunku do dochodu, jak i mieszkających w niedogrzanych pomieszczeniach. Jednocześnie jest to województwo o jednym z najwyższych wskaźników ubóstwa dochodowego (24%).

województwa o wysokim odsetku gospodarstw ponoszących zbyt wysokie wydatki na energię w porównaniu do dochodu:

podkarpackie, lubelskie, opolskie, wielkopolskie, małopolskie i świętokrzyskie

Charakteryzują się wysokim odsetkiem ubogich według miary obiektywnej LIHC oraz niewielkim odsetkiem deklarujących dyskomfort cieplny. Większość z tych województw charakteryzuje się również wysokim odsetkiem ubóstwa dochodowego.



#### województwa o wysokim odsetku gospodarstw mieszkających w niedogrzanych pomieszczeniach: lubuskie, dolnośląskie, łódzkie, zachodniopomorskie, śląskie, warmińsko-mazurskie, kujawsko-pomorskie

Charakteryzują się wysokim odsetkiem gospodarstw domowych deklarujących dyskomfort cieplny i jednocześnie stosunkowo niskim odsetkiem ubogich według miary LIHC. Jedynie dwa województwa z tej grupy, warmińsko-mazurskie i kujawsko-pomorskie, charakteryzują się także wysoką stopą ubóstwa dochodowego.

#### województwa o najmniejszym natężeniu ubóstwa energetycznego: mazowieckie i pomorskie

Województwa te charakteryzują się najniższą skalą ubóstwa energetycznego zarówno według miary obiektywnej, jak i subiektywnej, oraz najniższym odsetkiem osób ubogich dochodowo.



## Jakie są przyczyny?

Ubóstwo energetyczne nie może być zredukowane tylko do niskiego dochodu. Kluczowymi czynnikami ryzyka są również: **efektywność cieplna budynku** oraz **powierzchnia mieszkania**. Im niższa jakość izolacji cieplnej budynku, tym wyższe wydatki konieczne do zapewnienia komfortu cieplnego. Zbyt duża powierzchnia mieszkania również przyczynia się do wysokich kosztów ogrzewania. W konsekwencji osoby o niskich dochodach i wysokich wydatkach energetycznych stają wobec dylematu: czy zrezygnować z temperatury komfortu w domu na rzecz zaspokojenia pozostałych potrzeb, czy mieć w domu ciepło, ale ograniczać inne potrzeby.



Na wysokie wydatki na energię będące przyczyną ubóstwa energetycznego wpływają także zachowania i preferencje gospodarstw domowych. Przykładowo, temperatura komfortu dla osób starszych lub dzieci jest wyższa niż dla osób dorosłych, co wiąże się z wyższymi wydatkami. Innym przykładem są osoby pracujące, których zapotrzebowanie na energię jest niższe ze względu na niewielką ilość czasu spędzaną w mieszkaniu. Ubóstwo energetyczne może być pogłębione przez nieracjonalne wykorzystanie energii, czyli na przykład używanie oświetlenia w nieużywanych pomieszczeniach lub odkręcanie kaloryfera przy otwartych oknach.



Zagrożenie ubóstwem energetycznym zależy również od **ceny energii** i **temperatury powietrza** – są to istotne czynniki wpływające na różnice w zakresie ubóstwa energetycznego między województwami w Polsce. Zróżnicowanie cen ogrzewania sieciowego między województwami w 2014 roku sięgało 40% (ok. 3 zł/m<sup>2</sup> w woj. opolskim wobec ponad 5 zł/m<sup>2</sup> w woj. podlaskim). W województwach o wyższych cenach centralnego ogrzewania zagrożenie ubóstwem energetycznym jest wyższe. Niższe średnie temperatury powietrza przekładają się na wyższe zapotrzebowanie na energię cieplną. Zróżnicowanie regionalne przeciętnych temperatur w Polsce pozwala częściowo wyjaśnić poziom ubóstwa energetycznego w poszczególnych województwach.



## Jak pomóc?

### Czy prawo chroni?

Problem ubóstwa energetycznego jest dostrzegany w polskiej debacie publicznej, instrumenty polityki koncentrują się jednak na ograniczaniu zjawiska, przeciwdziałanie mu nie jest natomiast bezpośrednio przedmiotem żadnych interwencji publicznych. Przez to stosowane instrumenty nie przyczyniają się do rozwiązania problemu, a tylko łagodzą jego skutki.

Wśród instrumentów wpływających na ograniczenie ubóstwa energetycznego cztery są szczególnie istotne: dodatek mieszkaniowy, dodatek energetyczny, ryczałt energetyczny oraz zasiłek celowy przeznaczony na potrzeby związane z ogrzaniem mieszkania.

Przykładem źle skonstruowanego instrumentu jest dodatek energetyczny. Niewielka wartość (od ok. 11 do 19 zł/mies.), wysokie koszty obsługi administracyjnej, żmudna procedura pozyskania oraz nikła wiedza potencjalnych odbiorców o jego istnieniu sprawiają, że dodatek ten nie realizuje założonego celu ochrony odbiorców indywidualnych przed wzrostem cen energii. Tym samym nie wpływa on na redukcję ubóstwa energetycznego.

*Diagram 3. Słabości aktualnych polityk i ich instrumentów w przeciwdziałaniu ubóstwu energetycznemu w Polsce*



*Źródło: Opracowanie własne (por. Szpor i Lis 2016).*

## 500+ a ubóstwo energetyczne

W 2016 roku wprowadzono w Polsce Program 500+, którego celem jest pomoc rodzinom w wychowywaniu dzieci oraz zwiększenie dzietności. Program polega na comiesięcznym transferze do gospodarstwa domowego 500 zł na drugie i kolejne dziecko w rodzinie, a jeśli spełnione jest dodatkowo kryterium dochodowe, to na pierwsze dziecko także. Łączny koszt Programu dla budżetu państwa to ok. 25 mld zł rocznie. Kwota ta będzie spadała ze względu na coraz mniejszą liczbę dzieci. Przy założeniu braku wpływu Programu na dzietność jego koszt w 2030 roku wyniesie mniej niż 20 mld zł.

Produktem ubocznym Programu 500+ będzie redukcja ubóstwa energetycznego w Polsce. Korzystając z modelu symulacyjnego, dokonaliśmy oceny wpływu Programu na ubóstwo energetyczne do 2030 roku. **Program 500+ pozwoli w 2016 roku zredukować ubóstwo energetyczne (LIHC) o 1,4 pkt. proc., czyli doprowadzi do opuszczenia sfery ubóstwa energetycznego przez 540 tys. osób. Jest to wpływ 4-krotnie słabszy niż wpływ tego programu na ubóstwo ogółem (redukcja o 2,1 mln osób).**

Utrzymanie realnego poziomu świadczenia na poziomie 500 zł przy wzroście dochodów z pracy, spadku liczby dzieci oraz wolniejszym wzroście wysokości emerytur doprowadzi do tego, że wpływ Programu na ubóstwo ogółem oraz ubóstwo energetyczne będzie się zmniejszał w czasie. **W 2030 roku Program będzie ograniczał zakres ubóstwa energetycznego już tylko o 0,3 pkt. proc. (127 tys. osób), czyli prawie 5-krotnie słabiej niż w roku 2016. Jego wpływ na ubóstwo dochodowe będzie wtedy również ponad 3-krotnie słabszy.**

Tabela 1. Ograniczenie ubóstwa za pomocą Programu 500+ (zmiana w tys. osób)

MIARA	PROGRAM 500+ (25 MLD ZŁ ROCZNIE)		
	2016	2020	2030
Ubóstwo energetyczne (LIHC)	537	337	127
Ubóstwo dochodowe	2 105	1 615	660

**Uwaga:** Tabela przedstawia liczbę osób (w tys.), które w przypadku otrzymania świadczenia z danego programu opuściłyby sferę ubóstwa w danym roku.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie *Badania Budżetów Gospodarstw Domowych 2013* i danych Krajowej Agencji Poszanowania Energii.

## Jak chronić skutecznie?

### Identyfikacja grupy wymagającej pomocy



Przyjęcie legalnej definicji ubóstwa energetycznego w ustawie o pomocy społecznej, poprzez włączenie ubóstwa energetycznego do katalogu tzw. ryzyk socjalnych, ułatwi przeciwdziałanie negatywnym społecznym skutkom zmian cen energii.

Będzie to punktem wyjścia dla identyfikowania, a następnie pomocy osobom doświadczającym tego problemu. Definicja ubóstwa energetycznego może być w przyszłości również wykorzystana przy konstruowaniu przepisów w innych aktach prawnych.

Przeprowadzone za pomocą modelu symulacyjnego analizy wskazują na 3-krotne zwiększenie efektywności polityk przeciwdziałających ubóstwu energetycznemu przez ich odpowiednie ukierunkowanie (por. Diagram 4). Oznacza to, że przy tych samych środkach, ukierunkowanie interwencji pozwala 3-krotnie większej liczbie osób opuścić sferę ubóstwa.



Instrumenty ograniczające ubóstwo energetyczne według miary obiektywnej powinny być skierowane do mieszkańców domów jednorodzinnych, a ograniczające ubóstwo energetyczne według miary subiektywnej do mieszkań komunalnych i gminnych w miastach.

W pierwszej kolejności pomoc powinna zostać skierowana do osób jednocześnie ubogich energetycznie i ubogich dochodowo. Szczególna uwaga powinna zostać poświęcona mieszkańcom województwa podlaskiego, których dotyka zarówno ubóstwo energetyczne (w obu wymiarach), jak i dochodowe.

### Instrumenty pomocowe

Efektywne ograniczenie problemu ubóstwa energetycznego powinno koncentrować się na trzech priorytetach:

- 1) umożliwieniu łączenia programów termomodernizacji z instrumentami pomocy społecznej,
- 2) umożliwieniu łączenia instrumentów pomocy społecznej z inwestycjami sektora prywatnego,
- 3) trafniejszym adresowaniu instrumentów osłonowych.

Zaproponowane instrumenty będą funkcjonować w trzech strategicznych obszarach przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu: **podwyższaniu dochodów**, **obniżaniu cen energii**, **poprawie efektywności energetycznej budynków** (por. Diagram 4). Koordynacja instrumentów powinna opierać się na istniejących przepisach np. formule ko ntraktu socjalnego lub białych certyfikatach. Bardzo ważnym elementem wprowadzania instrumentów pomocowych jest informowanie społeczeństwa, a szczególnie gospodarstw ubogich energetycznie, o dostępności nowych programów. Konieczne jest również prowadzenie kampanii społecznych mających na celu wzrost wiedzy na temat racjonalnego gospodarowania energią.

Diagram 4. Proponowane zmiany instrumentów trafiających do osób ubogich energetycznie

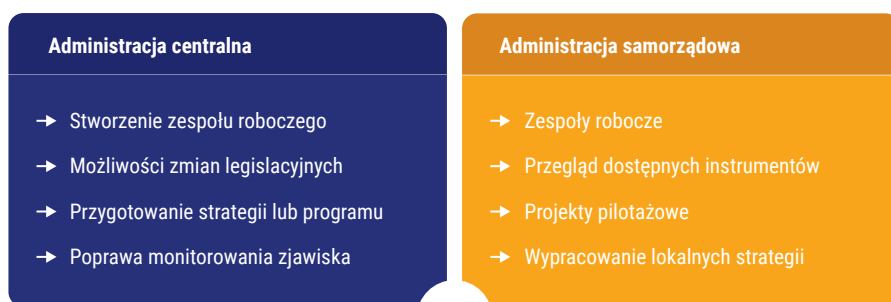
Program pożyczkowy NFOŚiGW	skierowany na poprawę efektywności energetycznej z możliwością zapewnienia wkładu własnego przez instrument pomocy społecznej dla osób ubogich energetycznie	
Dodatek mieszkaniowy i energetyczny	możliwość transferu dodatków przysługujących danemu gospodarstwu do firmy typu ESCO (Energy service company), która będzie realizować na zlecenie gminy projekt poprawy efektywności energetycznej	
Zwolnienie od podatku	rozszerzenie uprawnienia do zwolnienia z podatku (lokalnego) za remont elewacji o termomodernizację budynku	
Zasiłek na ekonomiczne usamodzielnienie	możliwość wykorzystania jednorazowego zasiłku pieniężnego jako wkładu własnego przy ubieganiu się o instrumenty wsparcia termomodernizacji	
Taryfa socjalna	stworzenie taryfy socjalnej dla osób ubogich energetycznie jako przygotowania do procesu liberalizacji rynku energii i gazu	
Przedsięwzięcia energetyczne	nadanie priorytetowego znaczenia gospodarstwom ubogim energetycznie wśród odbiorców indywidualnych, u których przedsiębiorstwa energetyczne realizować będą przedsięwzięcia poprawy efektywności energetycznej	

Źródło: Opracowanie własne (por. Szpor i Lis 2016).

### Podział odpowiedzialności i finansowanie

Rozpatrzenie i wdrożenie wymienionych instrumentów wymaga współpracy szerokiego grona interesariuszy tej polityki na szczeblu centralnym i lokalnym. Udział administracji publicznej w tym procesie powinien być wiodący. W szczególności konieczne jest uwzględnienie działań w obszarze polityki społecznej, energetycznej i mieszkaniowej. Na szczeblu centralnym udział w pracach powinny brać Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Energii, Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, a także Urząd Regulacji Energetyki i Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Na szczeblu lokalnym - władze gmin w porozumieniu z Ośrodkami Pomocy Społecznej, Wojewódzkimi Funduszami Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz lokalnymi firmami dostarczającymi energię odbiorcom.

Diagram 5. Proponowany podział zadań dotyczących przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu między administracją lokalną i centralną



Źródło: Opracowanie własne (por. Szpor i Lis 2016).

Opierając się na doświadczeniach zagranicznych programów przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu, niezbędne wydaje się umożliwienie łączenia generalnych instrumentów na szczeblu centralnym finansowanych z budżetu państwa z instrumentami i finansowaniem ze strony gmin.

Chociaż badania nad ubóstwem energetycznym w Polsce prowadzone są znacznie krócej niż w krajach takich jak Wielka Brytania lub Francja, istniejący dorobek pozwala wyciągnąć wystarczające wnioski do podjęcia realnych działań na rzecz ograniczania ubóstwa energetycznego. Jesteśmy przekonani, że wypracowane dotychczas rekomendacje stanowią dobry punkt wyjścia do planowania konkretnych działań na szczeblu administracji publicznej.

<sup>1</sup> „Europa 2020: Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu” [COM(2010) 2020]

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/commission/2014-2019/sefcovic/announcements/speech-conference-role-civil-society-european-energy-union-organised-european-economic-and-social\\_en](http://ec.europa.eu/commission/2014-2019/sefcovic/announcements/speech-conference-role-civil-society-european-energy-union-organised-european-economic-and-social_en)

<sup>3</sup> *Wieloletni plan finansowy państwa na lata 2016-2019*. Warszawa, kwiecień 2016; *Projekt Polityki energetycznej Polski do 2050 roku*. Warszawa, sierpień 2015; Wypowiedź ministra Krzysztofa Tchórzewskiego, czerwiec 2016: <http://biznesalert.pl/tchorzewski-polska-dokona-korekty-polityki-energetycznej-by-zostac-przy-weglu>

UBÓSTWO  
ENERGETYCZNE  
– FAKTY



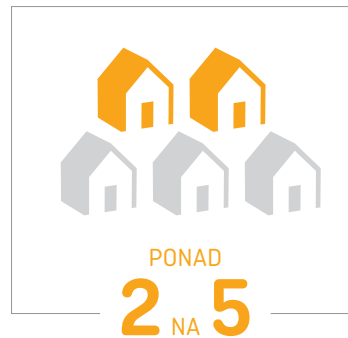




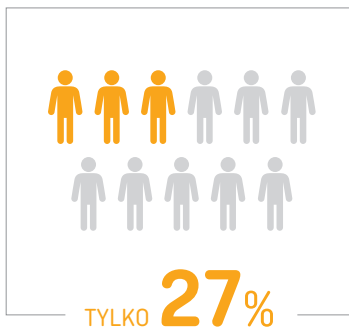
## CZY WIESZ, ŻE...



w Polsce w 2014 roku mieszkało  
zimą w niedogranych  
pomieszczeniach



gospodarstw domowych  
w Polsce przeznacza na energię  
ponad 10% swoich dochodów



mieszkańców niedogranych  
budynków to osoby ubogie  
dochodowo – pomoc kierowana  
tylko do ubogich dochodowo nie  
rozwiąże problemu



miesięcznie każdy z nas  
wydaje na energię

Definicja ubóstwa energetycznego  
nie jest uwzględniona w żadnym  
akcie prawnym w Polsce

# UBÓSTWO ENERGETYCZNE

to trudności w zaspokojeniu podstawowych potrzeb związanych z energią ciepłą i elektryczną w mieszkaniu (np. ogrzanie mieszkania lub gotowanie posiłków lub zaspokojenie ich kosztem innych potrzeb podstawowych, np. żywności, leków, edukacji)

## MIARA OBIEKTYWNA (LIHC)

wysokie wydatki energetyczne  
+ niskie dochody



gospodarstw domowych  
w 2014 roku (4,4 mln osób)

## MIARA SUBIEKTYWNA

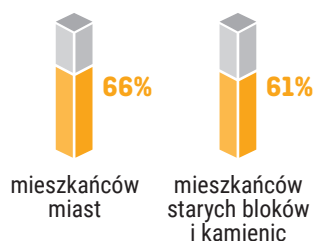
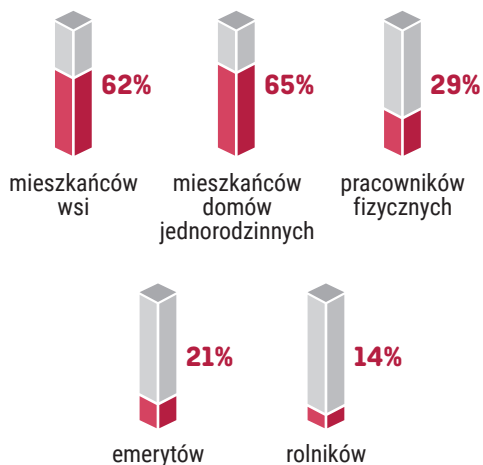
mieszkanie w pomieszczeniach  
nieodgrzanych zimą



gospodarstw domowych  
w 2014 roku (4,2 mln osób)

## KOGO DOTYCZY NAJBARDZIEJ?

% gospodarstw ubogich energetycznie



## GŁÓWNE PRZYCZYNY



duża powierzchnia mieszkań  
+ niskie dochody



mieszkania nieefektywne  
energetycznie + niskie dochody

# OBLICZA UBÓSTWA ENERGETYCZNEGO



## MIEJSKIE ENKLAWY BIEDY

ubodzy mieszkańcy przedwojennych, często zniszczonych kamienic ogrzewanych piecami węglowymi, dla których istotne źródło utrzymania stanowią świadczenia społeczne



## UBODZY MIESZKAŃCY ZNISZCZONYCH DOMÓW JEDNORODZINNYCH

mieszkańcy wsi o niskich dochodach, właściciele stosunkowo niewielkich, starych domów o bardzo słabych własnościach termoizolacyjnych, ogrzewanych piecami węglowymi



## RODZINY WIELOPOKOLENIOWE W DUŻYCH DOMACH NA WSI

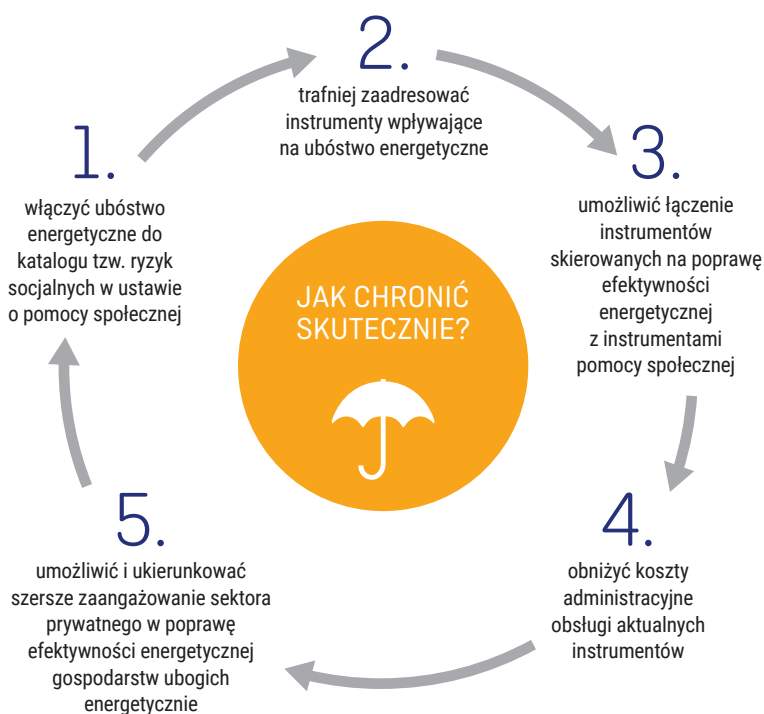
rodziny utrzymujące się z rolnictwa oraz pracy na stanowiskach robotniczych, posiadające domy o dużej powierzchni, które trudno ogrzać przy stosunkowo niskich dochodach



## STARSZE OSOBY W DUŻYCH DOMACH NA WSI

mało liczne gospodarstwa emerytów mieszkających w domach na wsi o zbyt dużej powierzchni w stosunku do potrzeb

# JAKIE KORZYŚCI ODNIESIEMY Z OGRANICZENIA UBÓSTWA ENERGETYCZNEGO?



Opracowanie powstało na podstawie publikacji Instytutu Badań Strukturalnych (chronologicznie):

Lis, M. i Miazga, A. (2015). *Kogo obciążą wzrost cen energii? Mapa wydatków energetycznych Polaków*. IBS Working Paper 16/2015, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa.

Miazga, A. i Owczarek, D. (2015). *Dom zimny, dom ciemny – czyli ubóstwo energetyczne w Polsce*. IBS Working Paper 16/2015, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa.

Lis, M., Miazga, A. i Ramsza, M. (2016). *Dynamiczne własności miar ubóstwa energetycznego*. IBS Research Report 01/2016, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa.

Szpor, A. (2016). *Ubóstwo energetyczne w Polsce – temat zastępczy czy realny problem?* IBS Policy Paper 02/2016, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa.

Lis, M., Sałach, K. i Świącicka, K. (2016). *Różnorodność przyczyn i przejawów ubóstwa energetycznego*. IBS Working Paper 08/2016, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa.

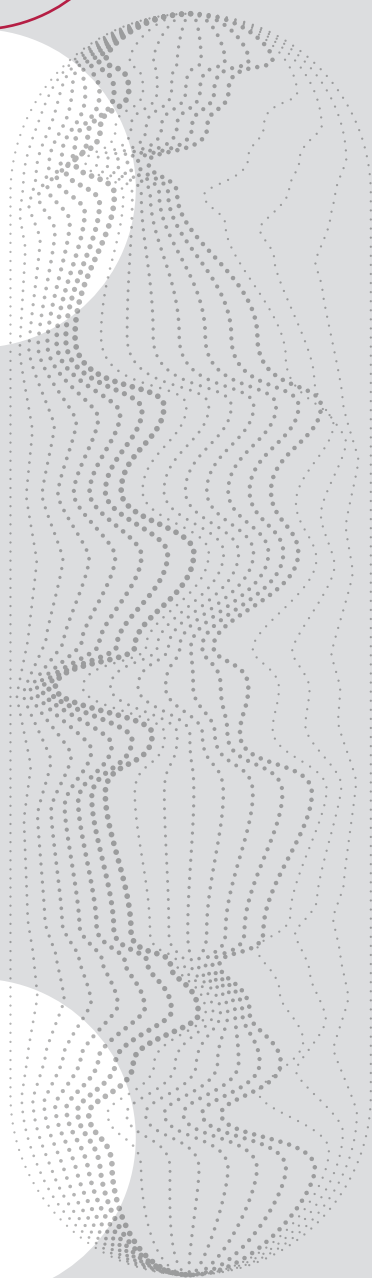
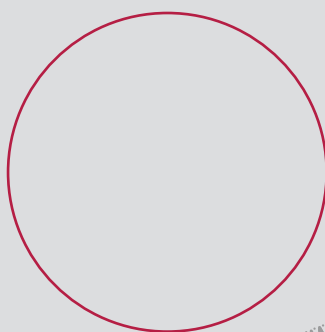
Lis, M., Miazga, A. i Sałach, K. (2016). *Zróźnicowanie regionalne ubóstwa energetycznego w Polsce*. IBS Working Paper 09/2016, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa.

Szpor, A., Lis M. (2016). *Ograniczenie ubóstwa energetycznego w Polsce – od teorii do praktyki*. IBS Policy Paper 06/2016, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa.

Wszystkie publikacje dostępne online: <http://ibs.org.pl/research/ubostwo-energetyczne/>

Projekt realizowany ze środków European Climate Foundation.





. | :  
i b s

instytut  
badań  
strukturalnych