

JAK OGRANICZYĆ SKALĘ UBÓSTWA ENERGETYCZNEGO W POLSCE?

Jan Rutkowski, Katarzyna Sałach, Aleksander Szpor,
Konstancja Ziółkowska

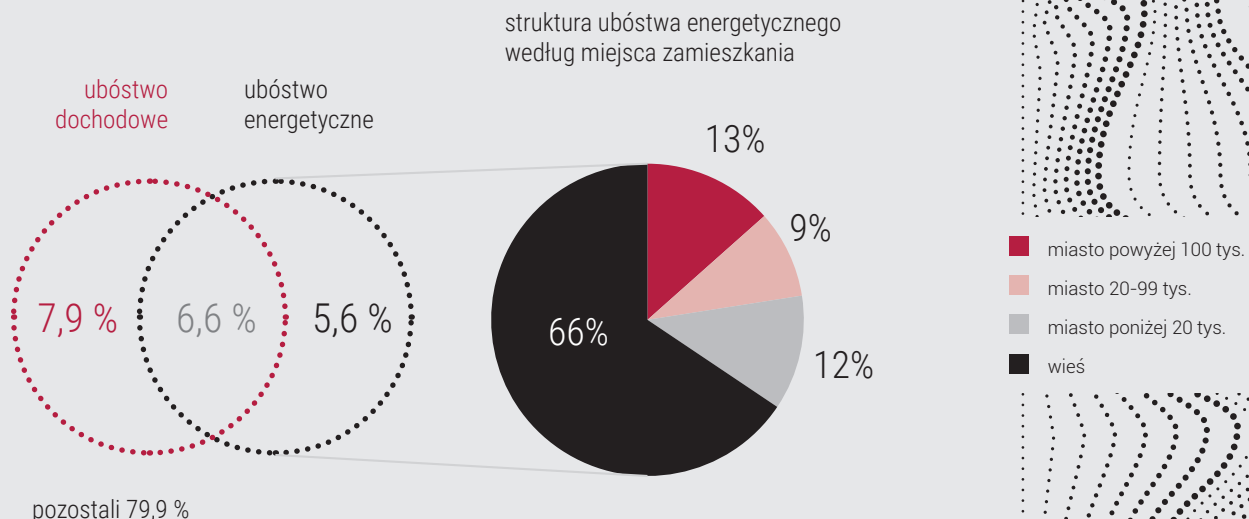
Główne wnioski

Ubóstwo energetyczne tylko częściowo pokrywa się z dochodowym. Istnieje znaczna grupa osób, które nie mogą zaspokoić swoich potrzeb energetycznych, mimo że ich dochód jest wyższy niż próg ubóstwa. Ubóstwo energetyczne może być mierzone na różne sposoby. Według popularnego w praktyce międzynarodowej wskaźnika „wysokie koszty – niskie dochody” ubóstwem energetycznym dotkniętych jest 12% Polaków. Są to głównie mieszkańcy wsi i małych miast, którzy często nie mają dostępu do sieci ciepłowniczej. Aby zmniejszyć skalę ubóstwa energetycznego, proponujemy trzy nowe instrumenty. Zasiłek celowy ma na celu złagodzenie przejawów ubóstwa energetycznego. Doradztwo i drobne usprawnienia energooszczędne oraz termomodernizacja mają na celu usunięcie jego przyczyn. Termomodernizacja jest narzędziem najdroższym, lecz najskuteczniejszym. Wypracowania wymaga mechanizm praktycznej identyfikacji gospodarstw domowych ubogich energetycznie tak, aby można było dotrzeć do nich z pomocą. Kluczową rolę w tym względzie powinny pełnić gminne Ośrodki Pomocy Społecznej.

Fakty i liczby

- **12,2%** – mieszkańców Polski, czyli 4,6 mln osób (1,3 mln gospodarstw domowych), żyje w ubóstwie energetycznym
- **5,6%** – mieszkańców Polski, czyli 2,1 mln osób, to ubodzy energetycznie, którzy nie są ubodzy dochodowo
- **6,6%** – mieszkańców Polski, czyli 2,5 mln osób, jest jednocześnie ubogich dochodowo i energetycznie
- **20%** – mieszkańców wsi jest ubogich energetycznie; łącznie stanowią oni 2/3 wszystkich ubogich energetycznie
- **25%** – osób żyjących w ubóstwie energetycznym to emeryci i renciści

Ubóstwo energetyczne a ubóstwo dochodowe



Wprowadzenie

Co ósma osoba w Polsce dotknięta jest ubóstwem energetycznym, co oznacza, że ponosi wysoki koszt uzyskania energii przy niskich dochodach. Często pokrywa się ono z ubóstwem dochodowym, ale nie zawsze – część rodzin nie może zaspokoić swoich potrzeb energetycznych, mimo że ich dochody są wyższe niż próg ubóstwa. W praktyce oznacza to, że mieszkają w niedogrzanym mieszkaniu lub nie stać ich na zapłacenie rachunków za energię.

Problem ubóstwa energetycznego jest ważny z trzech powodów. Po pierwsze, obniża jakość życia i może negatywnie wpływać na stan zdrowia osób nim dotkniętych. Po drugie, przyczynia się do smogu, ponieważ gospodarstwa ubogie energetycznie częściej korzystają ze starych pieców i paliwa niskiej jakości. Po trzecie, istnieje ryzyko wzrostu skali ubóstwa energetycznego w naszym kraju w związku ze wzrostem kosztów ogrzewania w następstwie walki ze smogiem i koniecznością zmiany paliwa na bardziej ekologiczne. Ponadto, skuteczność istniejących obecnie instrumentów zmniejszających ubóstwo energetyczne jest ograniczona. Nie zostały one stworzone, aby likwidować problem, i nie są skierowane bezpośrednio do rodzin zmagających się z nim, często nie uwzględniają rodzin mieszkających na wsiach i w domach jednorodzinnych. Przeciwdziałanie ubóstwu energetycznemu jest zatem istotnym wyzwaniem dla polityki publicznej.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie instrumentów polityki, które pozwolą ograniczyć skalę ubóstwa energetycznego w Polsce. Proponujemy trzy nowe rozwiązania:

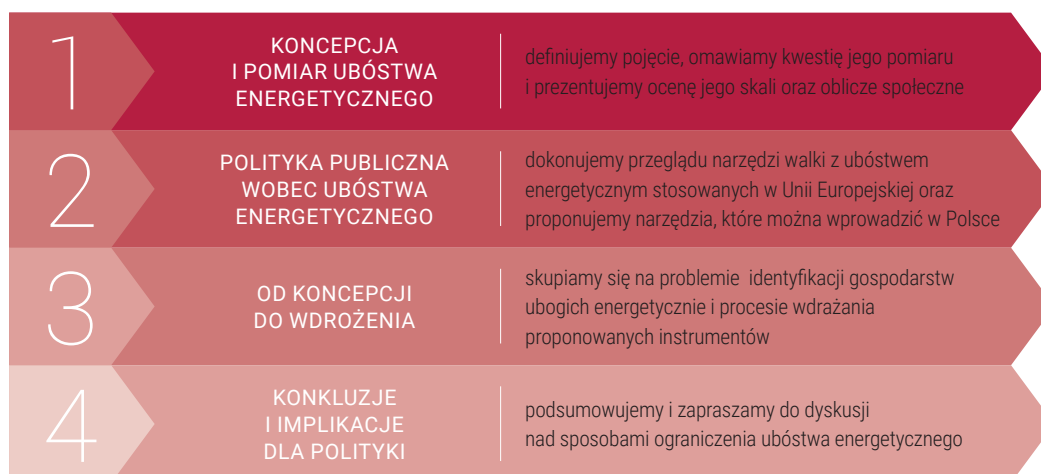
- .. zasiłek celowy adresowany do rodzin ubogich energetycznie,
- .. doradztwo i drobne usprawnienia energooszczędne,
- .. termomodernizację (poprzedzoną profesjonalnym doradztwem).

Proponowane przez nas instrumenty są skuteczniejsze od już istniejących, ponieważ z założenia ukierunkowane są bezpośrednio na eliminację przyczyn i łagodzenie przejawów ubóstwa energetycznego. Termomodernizacja jest najskuteczniejszym z nich, ponieważ usuwa bezpośrednie przyczyny ubóstwa energetycznego, ale jest też najkosztowniejsza. Instrumenty te zostały zaprojektowane głównie z myślą o mieszkańcach domów jednorodzinnych, ponieważ rozwiązanie problemów tej grupy jest priorytetem w kontekście walki ze smogiem. Wypracowanie mechanizmów przeciwdziałania problemowi ubóstwa energetycznego wśród mieszkańców zaniedbanej zabudowy wielorodzinnej wymaga osobnej analizy.

Wdrożenie wyżej wymienionych rozwiązań wymaga identyfikacji gospodarstw ubogich energetycznie. Sugerujemy, aby dokonać jej przez:

- .. wykorzystanie przez Ośrodki Pomocy Społecznej dodatkowych źródeł informacji o gospodarstwach domowych (co wymaga usieciowienia pomocy społecznej),
- .. ulepszenie już istniejącego mechanizmu samoidentyfikacji rodzin ubogich,
- .. ocenę stanu budynków dokonaną przez profesjonalnych doradców.

OPRACOWANIE SKŁADA SIĘ Z CZTERECH CZĘŚCI:



Koncepcja i pomiar ubóstwa energetycznego

Gospodarstwo domowe jest ubogie energetycznie, jeżeli ma trudności w zaspokojeniu swoich potrzeb energetycznych (ogrzewania, ciepłej wody, elektryczności) z powodu niskiego dochodu lub charakterystyk mieszkania.

Trzy główne czynniki wpływające na ubóstwo energetyczne to:

- niskie dochody gospodarstw domowych,
- niska efektywność energetyczna zamieszkiwanych budynków i posiadanych urządzeń,
- nieefektywne korzystanie z energii i urządzeń przez gospodarstwa domowe¹.

Jak mierzymy ubóstwo energetyczne?

Ubóstwo energetyczne mierzymy przy użyciu wskaźnika „wysokie koszty – niskie dochody” (WK-ND)²

Aby gospodarstwo domowe zostało zaklasyfikowane jako ubogie energetycznie, musi spełnić jednocześnie dwa kryteria: wysokich hipotetycznych wydatków na energię oraz niskich dochodów. Hipotetyczne wydatki na energię to takie, jakie poniosłoby gospodarstwo domowe – przy uwzględnieniu sytuacji mieszkaniowej – gdyby miało możliwość pełnego zaspokojenia standardowych³ potrzeb energetycznych.

Grupę osób spełniających kryterium niskich dochodów określamy w dwóch krokach. W pierwszym kroku zawężamy ją do 30% osób o najniższych dochodach ekwiwalentnych. W drugim kroku zawężamy ją jeszcze bardziej, do osób, które znajdują się poniżej indywidualnego progu dochodowego.

Indywidualny próg dochodowy dla gospodarstwa domowego jest sumą dwóch wielkości: progu ubóstwa wspólnego dla wszystkich gospodarstw domowych oraz wydatków energetycznych danego gospodarstwa. Próg ubóstwa wspólny dla wszystkich gospodarstw to 60% mediany dochodów pomniejszonych o stałe koszty utrzymania mieszkania. Dzięki zastosowaniu indywidualnego progu dochodowego uwzględniamy osoby, które znajdują się nieco powyżej progu ubóstwa dochodowego, jednak wysokie wydatki na energię „wpychają” je w ubóstwo energetyczne.

RAMKA 1. ŹRÓDŁO DANYCH

W obliczeniach wykorzystujemy reprezentatywne dane z Badania Budżetów Gospodarstw Domowych (BBGD), przeprowadzanego przez GUS. Są to najlepsze dostępne dane dotyczące wydatków gospodarstw domowych na energię ciepłą i elektryczną. Zawierają one także informacje, które pozwalają ocenić w przybliżeniu efektywność energetyczną budynków: wiek budynku, jego rodzaj (jedno-, wielorodzinny, szeregowiec) i sposób ogrzewania, a także informacje o powierzchni mieszkania i składzie osobowym gospodarstwa domowego.

¹ Niekiedy wymieniana jest również wysoka cena energii, jednak nie jest to uzasadnione, jeśli cena jest ustalona przez rynek i jednakowa dla wszystkich gospodarstw. Ma ona znaczenie tylko w relacji do dochodu.

² Jest to dostosowany do polskich warunków odpowiednik angielskiego wskaźnika *Low Income High Costs (LIHC)*.

³ Przez standardowe potrzeby energetyczne rozumiemy średnie zużycie energii w grupie gospodarstw domowych zamieszkujących budynki o podobnych charakterystykach i ogrzewających się w ten sam sposób.

WK-ND nie jest jedynym możliwym wskaźnikiem ubóstwa energetycznego, jednak ze względu na jego zalety uznajemy go za najlepszy miernik zjawiska (tabela 1). Do alternatywnych wskaźników należą miary oparte o udział wydatków energetycznych (faktycznych lub hipotetycznych) w dochodzie. Po przekroczeniu ustalonego progu tego udziału gospodarstwo domowe zostaje uznane za ubogie energetycznie. Próg ten może być ustalony w sposób absolutny (najczęściej jest to 10%) lub relatywny (np. dwukrotność mediany w populacji). W przypadku tych miar również występuje problem niedoszacowania ubóstwa energetycznego wśród niektórych grup społecznych. Wskaźnik WK-ND ze względu na swoją konstrukcję, w porównaniu do pozostałych możliwych do zastosowania wskaźników ubóstwa energetycznego, ujmuje to zjawisko w sposób najbardziej kompleksowy.

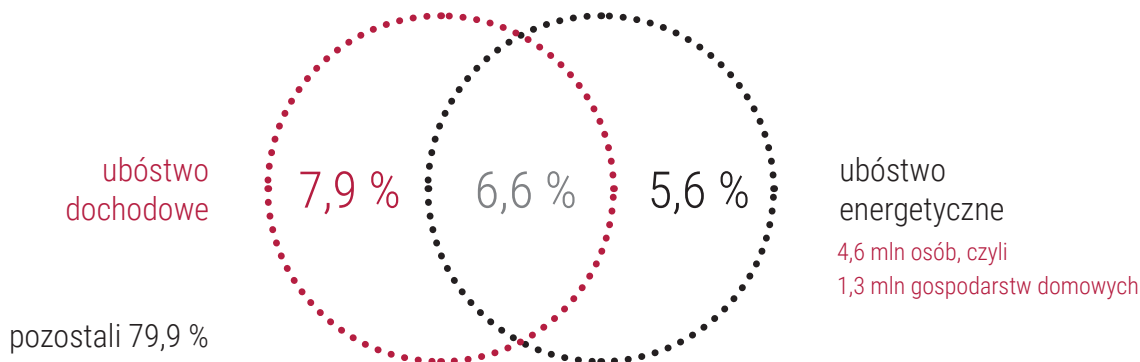
Tabela 1. Zalety i wady wskaźnika WK-ND

Zalety	Wady
<ul style="list-style-type: none"> • uwzględnia te gospodarstwa domowe, które wydają mało na energię, gdyż np. nie dogrzewają mieszkania, aby zaoszczędzić, lub używają niskiej jakości opału, drewna z lasu lub nawet śmieci, • wyłącza z grupy ubogich energetycznie gospodarstwa zamożniejsze, które wydają dużo na energię, gdyż mają takie preferencje, • bierze pod uwagę dochody pomniejszone o koszty utrzymania mieszkania, na które często gospodarstwa domowe mają niewielki wpływ, • jako grupę priorytetową wskazuje mieszkańców domów jednorodzinnych używających niskiej jakości pieców i paliwa, którzy w znacznym stopniu przyczyniają się do zanieczyszczenia powietrza w Polsce. 	<ul style="list-style-type: none"> • jest miarą relatywną, co oznacza, że według tego wskaźnika ubóstwo energetyczne praktycznie zawsze występuje (podobnie jak relatywne ubóstwo dochodowe), • ogranicza wpływ zmian cen energii na sytuację osób ubogich energetycznie. Jeśli zmiany te dotyczą wszystkich w równym stopniu, to nie będą miały wpływu na wysokość ubóstwa energetycznego, • w niedostatecznym stopniu uwzględnia sytuację osób zajmujących małe mieszkania, w szczególności w starych miejskich kamienicach, ponieważ przypisuje większe znaczenie sytuacji mieszkańców domów jednorodzinnych.

Kto w Polsce jest ubogi energetycznie?

Ubóstwo energetyczne dotyka 12% mieszkańców Polski. Nie jest ono tożsame z ubóstwem dochodowym – prawie 6% Polaków (2,1 mln) to osoby, które są ubogie energetycznie, ale nie dochodowo (wykres 1). Oznacza to, że istnieje spora grupa ludzi, którzy nie mogą zaspokoić swoich potrzeb energetycznych, mimo że znajdują się powyżej progu ubóstwa. Grupą najbardziej dotkniętą są jednak ci, którzy są jednocześnie ubodzy energetycznie i dochodowo – to 2,5 mln osób (6,6%).

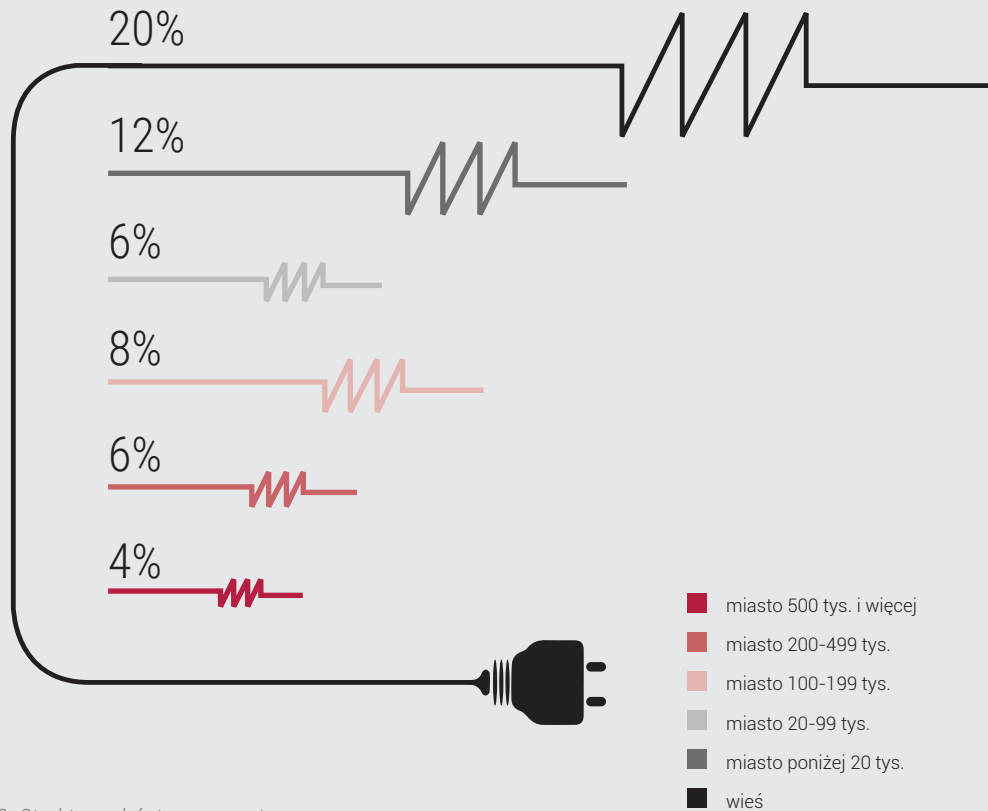
Wykres 1. Ubóstwo energetyczne a ubóstwo dochodowe



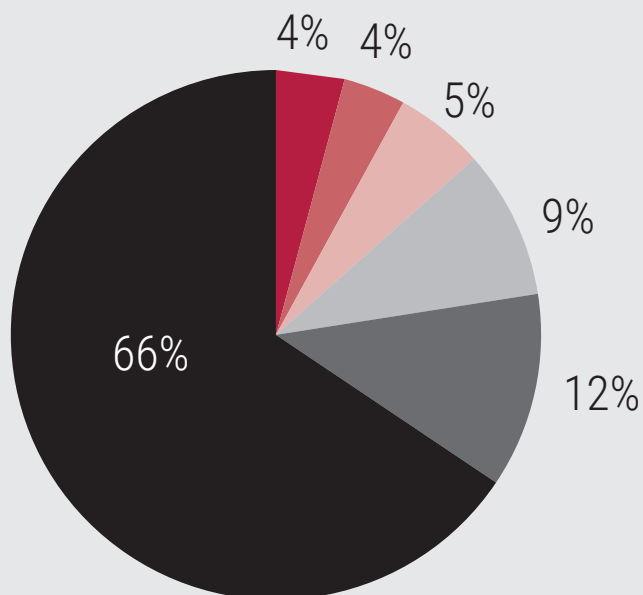
Uwaga: próg ubóstwa dochodowego zdefiniowany jako 60% mediany dochodów ekwiwalentnych w populacji. Obliczenia własne na podstawie danych BBGD 2016.

Osoby dotknięte ubóstwem energetycznym najczęściej mieszkają na wsiach i w małych miasteczkach. Co piąty mieszkaniec wsi jest ubogi energetycznie i grupa ta stanowi aż dwie trzecie wszystkich dotkniętych tym problemem (wykresy 2 i 3).

Wykres 2. Odsetek osób ubogich energetycznie według miejsca zamieszkania



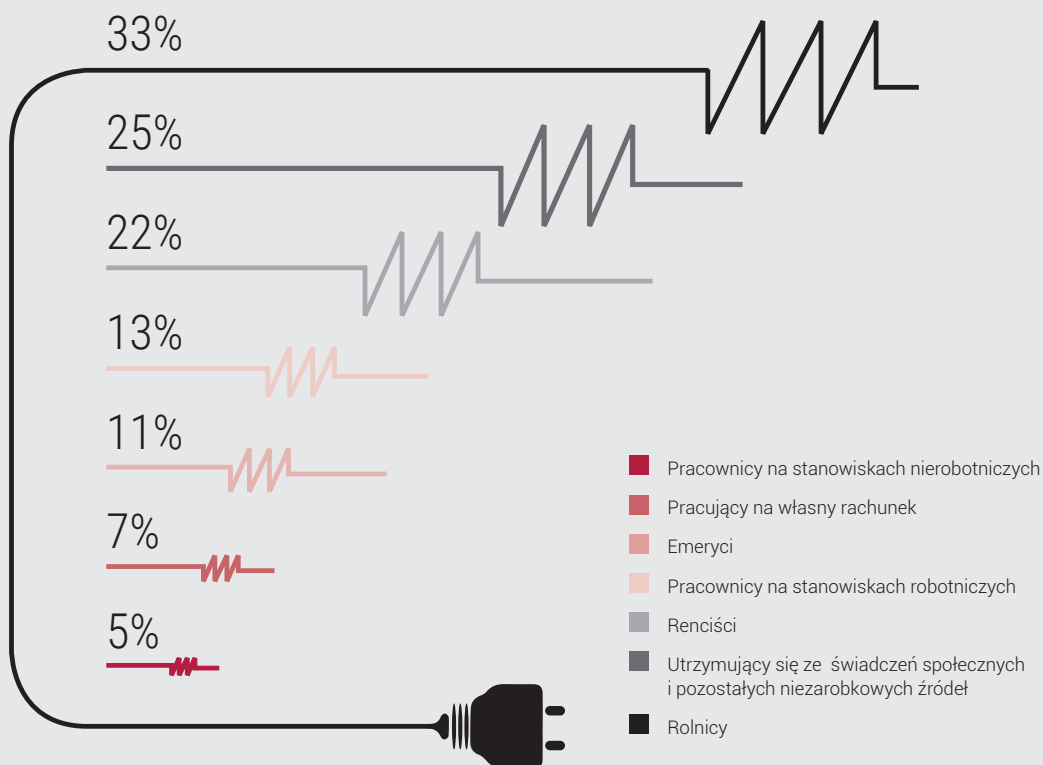
Wykres 3. Struktura ubóstwa energetycznego według miejsca zamieszkania



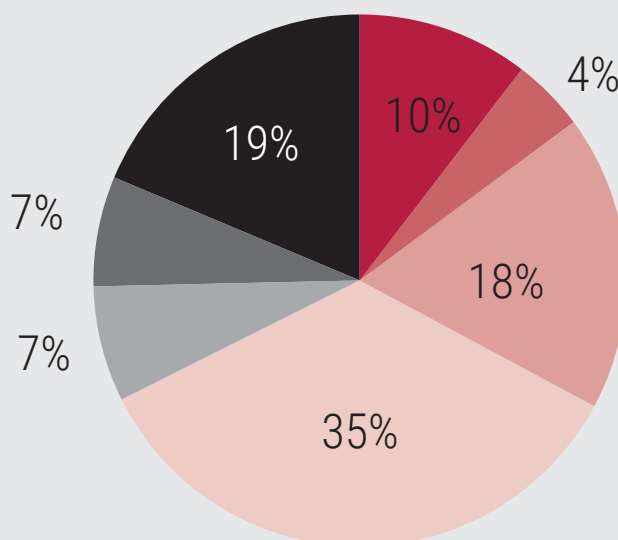
Uwaga: obliczenia własne na podstawie danych BBGD 2016.

Grupą społeczną w największym stopniu narażoną na ubóstwo energetyczne są rolnicy. Co trzeci z nich jest ubogi energetycznie i stanowią oni niemal jedną piątą wszystkich osób dotkniętych tym problemem (wykresy 4 i 5). Ubóstwo energetyczne mieszkańców wsi – a więc w dużej mierze rolników – wiąże się z mieszkaniem w domach jednorodzinnych. Często spotykana niska efektywność energetyczna domów (nieocieplone ściany i dachy, nieszczelne okna, stare piece) oraz ich duże powierzchnie sprzyjają temu zjawisku. Ubóstwo energetyczne w znacznym stopniu dotyka także emerytów i rencistów (łącznie stanowią oni 25% ubogich energetycznie), a więc osób w starszym wieku.

Wykres 4. Odsetek osób ubogich energetycznie w grupach społeczno-ekonomicznych



Wykres 5. Struktura ubóstwa energetycznego według grup społeczno-ekonomicznych



Uwaga: obliczenia własne na podstawie danych BBGD 2016.

Polityka publiczna wobec ubóstwa energetycznego

Stosowane obecnie w Polsce instrumenty polityki publicznej są niewystarczające, by obniżyć poziom ubóstwa energetycznego. Brakuje bowiem w polskim systemie instrumentów zaprojektowanych bezpośrednio w tym celu. Tymczasem, w wielu państwach Unii Europejskiej podejmuje się konkretne działania, nakierowane na przeciwdziałanie ubóstwu energetycznemu. Stosowane instrumenty można podzielić na trzy kategorie ze względu na sposób, w jaki oddziałują na ubóstwo energetyczne: łagodzenie przejawów, usuwanie przyczyn, zapobieganie powstawaniu (tabela 2).

Łagodzenie przejawów. Tam, gdzie usunięcie ubóstwa energetycznego w krótkim czasie jest zbyt kosztowne, można zastosować środki łagodzące, do których należą przede wszystkim:

- .. **zasiłki,**
- .. **taryfa socjalna,**
- .. **ochrona przed odłączeniem od energii.**

Instrumenty te oddziałują w zróżnicowany sposób. Zasiłki i taryfa socjalna mają na celu obniżenie obciążenia budżetów domowych wydatkami na energię. Ochrona przed odłączeniem od energii służy natomiast zabezpieczeniu bieżącej konsumpcji energii i pozwala uniknąć gwałtownego pogorszenia sytuacji życiowej osób dotkniętych ubóstwem energetycznym.

Usuwanie przyczyn. Instrumenty, które umożliwiają usunięcie przyczyn ubóstwa energetycznego, mają decydujące znaczenie dla rozwiązania problemu. Cel ten pozwalają zrealizować następujące działania:

- .. **Doradztwo i kształtowanie zachowań energooszczędnych** przyczyniają się do usunięcia behawioralnych przyczyn ubóstwa energetycznego, wynikających z braku wiedzy o prawidłowym i efektywnym korzystaniu z energii.
- .. **Termomodernizacja budynków mieszkalnych** jest odpowiedzią na ubóstwo energetyczne wynikające ze złego stanu technicznego budynku. Pozwala zabezpieczyć budynek przed utratą ciepła, zmniejszyć zapotrzebowanie na energię i jej zużycie.
- .. **Usprawnienia energooszczędne w gospodarstwach domowych** polegają na wymianie nieefektywnych energetycznie elementów wyposażenia mieszkania, które często przyczyniają się do problemów z zaspokojeniem potrzeb energetycznych. W tej grupie działań mieści się np.: zainstalowanie termostatów, wymiana żarówek, wymiana starej lodówki na energooszczędną.

Zapobieganie powstawaniu. Długoterminowe działania prewencyjne przyczyniają się do zmniejszenia zagrożenia ubóstwem energetycznym, mimo że nie są skierowane bezpośrednio do gospodarstw narażonych na to ubóstwo. Są to przede wszystkim:

- .. **finansowe zachęty do podjęcia termomodernizacji budynków**, a więc kredyty preferencyjne oraz ulgi podatkowe, które przyczyniają się do poprawy jakości tkanki mieszkaniowej,
 - .. **rozbudowa sieci ciepłowniczej**, która zwiększa dostęp mieszkańców do relatywnie taniego źródła ciepła.
-

Tabela 2. Instrumenty przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu stosowane w Europie i w Polsce

	Rodzaje instrumentów	Instrumenty w Polsce (ogólnokrajowe)
Łagodzenie przejawów	Zasiłki	Zasiłek celowy, dodatek energetyczny, dodatek mieszkaniowy, ryczałt energetyczny
	Taryfa socjalna	-
	Ochrona przed odłączeniem od energii	-
Usuwanie przyczyn	Doradztwo i kształtowanie zachowań	Doradztwo energetyczne NFOŚiGW
	Usprawnienia energooszczędne	-
	Inwestycje termomodernizacyjne	Rewitalizacja
Zapobieganie powstawaniu	Kredyty preferencyjne	Premia BGK
	Ulgi podatkowe na termomodernizację	-
	Rozbudowa sieci ciepłowniczych	Rewitalizacja

Instrumenty stosowane obecnie w Polsce

Stosowane obecnie instrumenty nie rozwiązują problemu ubóstwa energetycznego.

Realizowane obecnie w Polsce instrumenty z obszaru polityki społecznej, mieszkalnictwa czy ochrony środowiska, w niewielkim stopniu trafiają do rodzin dotkniętych ubóstwem energetycznym. W szczególności dotyczy to rodzin mieszkających w domach jednorodzinnych lub posiadających dochody nieznacznie powyżej oficjalnego progu ubóstwa. Według kryterium WK-ND rodziny te często cierpią z powodu ubóstwa energetycznego.

Poszczególne instrumenty nie trafiają obecnie do części rodzin ubogich energetycznie z różnych powodów:

- .. **Dodatki mieszkaniowy i energetyczny** wykorzystują kryterium maksymalnego metrażu na osobę, które wyklucza większość mieszkańców domów jednorodzinnych.
- .. **Ryczałt energetyczny** przyznawany jest weteranom wojennym, z założenia dotyczy więc wyłącznie specyficznej grupy odbiorców.
- .. **Zasiłek celowy na opał** trafia do osób, które spełnią restrykcyjne kryterium dochodowe pomocy społecznej, wyklucza więc ubogie energetycznie gospodarstwa domowe o dochodach nieznacznie wyższych⁴.
- .. **Doradztwo energetyczne NFOŚiGW** jest skierowane głównie do jednostek samorządu terytorialnego, nie stanowi więc realnego wsparcia dla indywidualnych gospodarstw.
- .. **Rewitalizacja** jest mechanizmem mającym duży potencjał w zapobieganiu ubóstwu energetycznemu oraz w usuwaniu jego przyczyn poprzez termomodernizację budynków mieszkalnych. Zarazem działania rewitalizacyjne lepiej sprawdzają się w miastach niż na wsiach, gdzie rozproszona zabudowa utrudnia wyznaczenie obszarów problemowych i podjęcie rewitalizacji.
- .. **Premia termomodernizacyjna** sprawdza się jako instrument prewencyjny, który zapobiega powstawaniu ubóstwa energetycznego poprzez poprawę tkanki mieszkaniowej, jednak wymóg kosztownego audytu energetycznego oraz kredytowania inwestycji sprawia, że mechanizm ten jest nieatrakcyjny dla uboższych mieszkańców domów jednorodzinnych. Dla tego rodzaju nieruchomości koszty spełnienia wymogów formalnych niwelują korzyści z uzyskania premii.

⁴ Niektóre gminy podjęły uchwały poszerzające grupę beneficjentów zasiłku celowego na opał (ramka 3).

Instrumenty, które pozwolą zmniejszyć skalę ubóstwa energetycznego

Proponujemy trzy nowe rozwiązania:

- **zasiłek celowy** dedykowany ubogim energetycznie,
- **doradztwo i drobne usprawnienia** sprzyjające oszczędzaniu energii,
- **termomodernizację** wraz z profesjonalnym doradztwem technicznym.

Proponowane instrumenty różnią się między sobą sposobem oddziaływania – doradztwo i drobne usprawnienia, a także termomodernizacja mają na celu usuwanie przyczyn problemu, natomiast zasiłek celowy pozwala na łagodzenie jego przejawów. Odmienne przebiega również wdrożenie proponowanych rozwiązań. O ile doradztwo i drobne usprawnienia są działaniami oddolnymi, to termomodernizacja i zasiłki mają charakter działań administracyjnych⁵. Żaden z proponowanych przez nas instrumentów samodzielnie nie umożliwi rozwiązania problemu. Zróżnicowana sytuacja gospodarstw domowych dotkniętych ubóstwem energetycznym wymaga bowiem zróżnicowanych środków zaradczych. Proponowane instrumenty będą stanowić wsparcie szczególnie dla mieszkańców domów jednorodzinnych. Grupa ta była dotychczas pozbawiona zarówno doraźnego wsparcia w zaspakajaniu potrzeb energetycznych, jak i pomijana przy przyznawaniu bardziej kompleksowej pomocy, pozwalającej trwale poprawić jakość budynków. Proponowane rozwiązania pomagają również wyposażyć rodziny dotknięte ubóstwem energetycznym w wiedzę niezbędną do efektywnego korzystania z energii.

Aby istotnie zmniejszyć skalę ubóstwa energetycznego w Polsce, potrzebne są nowe, bardziej skuteczne i lepiej adresowane instrumenty polityki publicznej

•• Zasiłek celowy skierowany do rodzin ubogich energetycznie

Proponujemy udoskonalenie mechanizmu zasiłku celowego zdefiniowanego w Ustawie o pomocy społecznej. Modyfikacja umożliwi skierowanie zasiłku do gospodarstw ubogich energetycznie. Po zmianie, zasiłek celowy byłby przyznawany w okresie grzewczym na pokrycie części kosztów ogrzewania gospodarstwom domowym, których budżety są szczególnie obciążone niewspółmiernymi do dochodów kosztami ogrzewania z uwagi na parametry zamieszkiwanego przez nie budynku. Wymaga to wprowadzenia kilku modyfikacji dotychczasowego sposobu przyznawania zasiłków celowych na opał.

Proponowane modyfikacje zasiłków celowych na opał:

- Podwyższenie kryterium dochodowego względem standardowego kryterium przyznawania wsparcia przez OPS. Pozwoli to dotrzeć ze wsparciem do gospodarstw domowych ubogich energetycznie, które nie są ubogie dochodowo.
- Wprowadzenie kryterium dotyczącego stanu budynku – pomoc powinna być kierowana do osób mieszkających w domach nieocieplonych.
- Uzależnienie wysokości przyznawanej pomocy od dochodu oraz zmiennych wpływających na koszty ogrzewania (np. metraż, typ ogrzewania).

•• Doradztwo i drobne usprawnienia energooszczędne

Instrument ten opiera się na pracy przeszkolonych doradców⁶, którzy odwiedzają osoby zakwalifikowane do programu i uczą prawidłowych zachowań sprzyjających efektywnemu wykorzystaniu energii, a także informują o możliwościach uzyskania szerszego wsparcia.

⁵ Więcej o metodach wdrażania poszczególnych instrumentów piszemy w sekcji 3, „Od koncepcji do wdrożenia”.

⁶ Po odpowiednim przeszkoleniu rolę doradców mogą pełnić pracownicy pomocy społecznej lub wybrani mieszkańcy danej społeczności. W niektórych krajach funkcjonują również programy aktywizacji zawodowej, w których doradcami energetycznymi zostają osoby bezrobotne (ramka 2).

Porady doradców powinny obejmować w szczególności takie obszary, jak:

- prawidłowa obsługa urządzeń grzewczych, pozwalająca korzystać z nich w sposób efektywny i minimalizujący emisję zanieczyszczeń,
- prawidłowa wentylacja pomieszczeń,
- oszczędność energii, jaką można uzyskać w konkretnym domu poprzez np. uszczelnienie okien, wymianę żarówek, wymianę starej lodówki⁷, oszczędność ciepłej wody poprzez zainstalowanie perlatorów,
- informacja o potencjalnych programach wsparcia inwestycyjnego (termomodernizacja) lub bieżącego (zasiłki celowe) i konkretnych krokach, które gospodarstwo powinno podjąć, aby z nich skorzystać.

Potencjalnym udoskonaleniem tego instrumentu jest sfinansowanie gospodarstwom drobnym usprawnień sprzyjających poprawie efektywności energetycznej, które byłyby montowane bezpośrednio przez doradców. Mogą one obejmować m.in.: montaż żarówek energooszczędnych, perlatorów, regulowanych czasowo włączników prądu, głowic termostatycznych na grzejnikach, a także prostych termometrów pokojowych, które ułatwią kontrolę temperatury w pomieszczeniach. Przykładem działania polegającego na łączeniu doradztwa z drobnymi usprawnieniami jest niemiecki program *Stromspar-Check*, realizowany przez Caritas (ramka 2).

RAMKA 2. STROMSPAR-CHECK – NIEMIECKI PROGRAM DORADZTWA I DROBNYCH USPRAWNIEŃ ENERGOOSZCZĘDNYCH

Program *Stromspar-Check* realizowany jest przez niemiecki Caritas przy wsparciu ze środków publicznych. Celem programu jest obniżenie kosztów zużycia energii oraz emisji CO₂ w ubogich gospodarstwach domowych.

Jest to możliwe dzięki zaoferowaniu tym gospodarstwom bezpłatnego doradztwa realizowanego podczas dwóch wizyt w mieszkaniu beneficjenta. Przekazywaniu wiedzy towarzyszą konkretne działania pomagające oszczędzać energię. Podczas drugiej wizyty doradca instaluje najbardziej potrzebne w danym mieszkaniu usprawnienia energooszczędne oraz przekazuje talon na wymianę przestarzałej lodówki w wysokości 150 euro. Po roku od pierwszej wizyty doradca po raz trzeci odwiedza gospodarstwo domowe, aby sprawdzić poziom osiągniętych oszczędności i udzielić dodatkowych porad.

Program realizowany jest we współpracy z niemieckimi urzędami pracy, co pozwala na zatrudnienie w roli doradców osób długotrwale bezrobotnych. Są one przygotowywane do pełnienia funkcji doradców podczas trwającego 100 godzin szkolenia, które obejmuje zarówno wiedzę techniczną, jak i trening kompetencji komunikacyjnych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: www.stromspar-check.de.

.....
⁷ Lodówka należy do najbardziej energochłonnych urządzeń w mieszkaniu.

•• Termomodernizacja wraz z profesjonalnym doradztwem technicznym

Sednem tego instrumentu jest sfinansowanie i przeprowadzenie docieplenia oraz modernizacji instalacji grzewczej w budynkach zamieszkałych przez osoby żyjące w ubóstwie energetycznym. Działanie to powinno być realizowane dwuetapowo: w pierwszym etapie gospodarstwa domowe uzyskiwałyby bezpłatne wsparcie techniczne ze strony profesjonalnego doradcy, drugi etap stanowiłaby właściwa termomodernizacja.

Zadaniem doradcy jest w pierwszej kolejności ocena stanu technicznego budynku. W kolejnym kroku doradca wspierałby beneficjenta w planowaniu prac termomodernizacyjnych w ramach dostępnych środków. Pomagałby również beneficjentowi przy dopełnianiu wszelkich formalności związanych z udzielanym wsparciem.

Towarzyszące termomodernizacji doradztwo techniczne powinno być świadczone przez osoby posiadające odpowiednie wykształcenie i wiedzę dotyczącą budownictwa i efektywności energetycznej, co odróżnia je od doradztwa z zakresu zachowań energooszczędnych opisanego w poprzedniej sekcji.

Profesjonalne doradztwo jest istotnym elementem wsparcia z dwóch powodów. Po pierwsze, dzięki zaangażowaniu doradcy środki publiczne będą wydawane bardziej efektywnie. Po drugie, doradztwo pozwoli na usunięcie ewentualnych barier w korzystaniu z tego instrumentu wynikających z niedostatecznej wiedzy mieszkańców.

Po etapie przygotowawczym, następowałaby realizacja termomodernizacji. Ciężar zlecenia robót firmie budowlanej powinien spoczywać na gminie – tak jak w przypadku doradztwa, kluczowe dla skuteczności tego instrumentu jest zdjęcie z beneficjentów zobowiązań, które mogą wykraczać poza ich kompetencje.

Ocena efektywności proponowanych instrumentów

Wstępna ocena efektywności proponowanych instrumentów wskazuje, że termomodernizacja jest narzędziem najskuteczniej rozwiązującym problem ubóstwa energetycznego, ale zarazem najdroższym. Zasiłki celowe są instrumentem nieco tańszym, jednak nie gwarantują trwałego rozwiązania problemu. Doradztwo i drobne usprawnienia to instrument najkorzystniejszy finansowo, posiadający jednak ograniczony wpływ na sytuację gospodarstwa domowego.

Termo-
modernizacja
jest narzędziem
najdroższym,
ale najskutecz-
niejszym

Oceny efektywności dokonaliśmy, biorąc pod uwagę trzy kryteria:

koszt
jednostkowy

środki niezbędne do
udzielenia pomocy
jednemu gospodarstwu
domowemu,

skuteczność

w jakim stopniu sytuacja
danego gospodarstwa poprawi
się w wyniku uzyskania danego
typu wsparcia,

efektywność
adresowania

zakres, w jakim dany
instrument obejmuje grupę
docelową, czyli gospodarstwa
domowe ubogie energetycznie
według miary WK-ND.

Poniżej dokonujemy jakościowej oceny efektywności proponowanych instrumentów, której podsumowanie znajduje się w tabeli 3.

Tabela 3. Ocena efektywności proponowanych instrumentów

Kryterium \ Instrument	Koszt	Skuteczność	Efektywność adresowania
Doradztwo i drobne usprawnienia energooszczędne	niski	średnia	niska
Zasiłek celowy dedykowany osobom ubogim energetycznie	średni	średnia	średnia
Termomodernizacja poprzedzona profesjonalnym doradztwem	wysoki	wysoka	wysoka

- .. **Zasiłek celowy** jest instrumentem kosztownym, jednak jego koszt jest niższy niż koszt termomodernizacji. Ponadto, wydatki na jego pokrycie są rozłożone w czasie. Skuteczność zasiłku zależy od wysokości przyznanego świadczenia. Może on przyczynić się do znaczącej poprawy w zakresie zaspakajania potrzeb energetycznych, pod warunkiem, że będzie odpowiednio wysoki. Z drugiej strony, efekt działania tego instrumentu nie jest trwały – wraz z ustaniem wsparcia gospodarstwo domowe z powrotem zagrożone będzie ubóstwem energetycznym. Z tego względu skuteczność zasiłku celowego oceniamy jako umiarkowaną. Zasiłek ten może być stosunkowo dobrze zaadresowany na podstawie danych o wysokości dochodu oraz o stanie technicznym budynku dostarczonych przez ubiegające się o niego gospodarstwa domowe. Jednak efektywność adresowania jest w tym przypadku nieco niższa niż w przypadku termomodernizacji, gdzie o udzieleniu wsparcia decydują profesjonalni doradcy.
- .. **Doradztwo i drobne usprawnienia energooszczędne** to instrument, którego koszt jednostkowy jest jednorazowy i stosunkowo niewielki. Skuteczność tego instrumentu jest jednak umiarkowana. Zaspokojenie potrzeb energetycznych może dzięki niemu stać się nieco tańsze, jednak do zasadniczej redukcji kosztów zaopatrzenia w energię w wielu przypadkach niezbędne są działania termomodernizacyjne, nastawione na gruntowną poprawę jakości zamieszkiwanego budynku. Zaletą tego instrumentu jest to, że stwarza on okazję do osobistego kontaktu mieszkańców z osobami posiadającymi wiedzę o efektywności energetycznej oraz programach wsparcia w tym zakresie. Efektywność adresowania jest stosunkowo niska. Ustalenie, czy gospodarstwo domowe jest ubogie energetycznie na podstawie wskaźnika „wysokie koszty – niskie dochody” jest w praktyce skomplikowane. Wymaga bowiem określenia hipotetycznych kosztów dostatecznego poziomu zaspokojenia potrzeb energetycznych. Proszym wyjściem jest skierowanie instrumentu do szerszej grupy beneficjentów, nawet jeśli część z nich nie należy do grupy docelowej.⁸
- .. **Termomodernizacja** jest kosztowną, jednorazową inwestycją, a towarzyszące jej profesjonalne doradztwo techniczne dodatkowo podwyższa sumę koniecznych do poniesienia nakładów. Nakłady te przekładają się jednak na skuteczność rozwiązywania problemu ubóstwa energetycznego. Osoby mieszkające w budynkach ocieplonych i posiadających nowoczesną instalację grzewczą zazwyczaj nie są już trwale narażone na wysokie koszty zaopatrzenia w energię. Wysoko należy ocenić również efektywność adresowania instrumentu – zatrudnienie profesjonalnych doradców gwarantuje szczegółową weryfikację sytuacji dochodowej i mieszkaniowej potencjalnych beneficjentów.

⁸ Trudność efektywnego adresowania doradztwa tego rodzaju wynika z faktu, że instrument ten nie ma charakteru administracyjnego. Zaangażowanie lokalnych organizacji pozarządowych w implementację tego instrumentu wyklucza restrykcyjną selekcję beneficjentów, która wymaga posiadania danych administracyjnych i osobowych o sytuacji gospodarstwa domowego. Więcej o identyfikacji beneficjentów w sekcji 3: „Od koncepcji do wdrożenia”.

Od koncepcji do wdrożenia

Przeciwdziałanie ubóstwu energetycznemu w Polsce wymaga inicjatywy ze strony administracji rządowej⁹, w szczególności zapewnienia ram instytucjonalnych oraz finansowania pozwalających gminom na ocenę stanu technicznego mieszkań i budynków, na zapewnienie doradztwa energetycznego oraz zaplanowanie i realizację przedsięwzięć termomodernizacyjnych.

Gminne ośrodki pomocy społecznej, prowadząc wywiady z klientami pomocy społecznej, posiadają największą wiedzę o sytuacji społeczno-ekonomicznej w gminie, między innymi o liczbie członków gospodarstw domowych będących klientami OPS, ich wieku oraz dochodzie. Wiedza ta jednak nie wystarczy, by ocenić skalę ubóstwa energetycznego. Dlatego konieczne jest jej poszerzenie o dane na temat wieku budynków mieszkalnych, ich źródeł ogrzewania i realizowanych w nich przedsięwzięciach w zakresie poprawy efektywności energetycznej.

Impuls ze szczebla centralnego, aby był skuteczny, wymaga wzmocnienia istniejących programów wsparcia. Głównym z nich jest program doradztwa energetycznego realizowany przez Wojewódzkie Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (WFOŚiGW). Działalność prowadzona w ramach tego programu jest skierowana do szerokiego grona odbiorców. Jednak zasoby, którymi dysponują poszczególne punkty doradztwa, nie są wystarczające, aby wdrożenie proponowanych instrumentów – ze względu na wysokie koszty oraz wymagane kompetencje – mogło być zrealizowane we wszystkich gminach. Jednocześnie, zainteresowanie gmin rozwiązaniem tego problemu będzie niskie, jeśli rozbudowaniu oferty doradztwa energetycznego nie będzie towarzyszyć pojawienie się programu wsparcia finansowego, w szczególności dla termomodernizacji.

Pożądane jest, aby gmina monitorowała i oceniała efekty przedsięwzięć mających na celu zmniejszenie skali ubóstwa energetycznego. Pozwoli to na ewentualne korekty zastosowanych instrumentów w celu poprawy ich efektywności. Tam, gdzie zadania realizowane są w drodze przetargu (np. termomodernizacja), konieczna jest również kontrola jakości wykonanych prac.

**Dla gmin
głównym wyzwaniem
będzie zgromadzenie
dodatkowych danych
potrzebnych do
identyfikacji osób
ubogich
energetycznie**

Jak zidentyfikować gospodarstwa ubogie energetycznie?

**Ustalenie,
które gospodarstwa
domowe są dotknięte
ubóstwem energetycznym,
jest jednym z głównych
problemów związanych
z wdrożeniem
proponowanych
instrumentów**

Punktem wyjścia do identyfikacji gospodarstw ubogich energetycznie jest przyjęcie kryterium niskich dochodów w połączeniu z wysokimi kosztami (WK-ND). W praktyce, dostępne obecnie informacje są przeważnie niewystarczające, aby określić, komu oraz jaka pomoc jest potrzebna. Aby gminy skutecznie mogły rozwiązać ten problem, konieczne jest usieciowienie systemu pomocy społecznej. Oznacza to poprawę współpracy ośrodków pomocy społecznej z organizacjami pozarządowymi, samorządami zawodowymi, kościołami itp. oraz wymianę informacji i koordynację działań pomiędzy nimi. Istotna jest również współpraca OPS z innymi podmiotami publicznymi, takimi jak straż miejska, placówki zdrowia itp. Szczególnie ważne jest, aby ośrodki pomocy społecznej posiadały pełną informację o stanie budynków w gminie. Wywiady z mieszkańcami budynków w najgorszym stanie mogą być cennym uzupełnieniem wiedzy OPS o nowych potencjalnych klientach.

⁹ Za działania w tym kierunku odpowiedzialne jest obecnie Ministerstwo Energii.

Dane o dochodach i stanie budynków pozwolą w miarę precyzyjnie zaadresować proponowane instrumenty. Zasiłek i termomodernizacja adresowane są w oparciu o kryterium wysokich kosztów i niskich dochodów (WK-ND) – informacja o dochodach i stanie budynku pozwala ocenić poziom niezbędnych wydatków na energię. Natomiast doradztwo i usprawnienia energooszczędne adresowane są do gospodarstw domowych, które z dużym prawdopodobieństwem są dotknięte ubóstwem energetycznym.

Rozwijanie i popularyzacja narzędzi samoidentyfikacji osób ubogich energetycznie wspomogą gminy w przeciwdziałaniu ubóstwu energetycznemu. Istniejące już w niektórych gminach kalkulatory pomocy społecznej (np. kalkulator zasiłku mieszkaniowego) wymagają modyfikacji przez dodanie pytań o stan techniczny budynku (wiek, ostatnia termomodernizacja, źródło ciepła). Wykorzystanie tych narzędzi obniża koszt i ułatwia wstępną selekcję gospodarstw ubogich energetycznie.

Do identyfikacji gospodarstw domowych ubogich energetycznie konieczne jest pozyskanie informacji o ich dochodach i stanie budynku.

Możliwe rozwiązania:

Ocena stanu wybranych budynków przez profesjonalnych doradców	Współpraca OPS z innymi instytucjami	Samoidentyfikacja gospodarstw domowych
---	--------------------------------------	--

Wdrożenie proponowanych instrumentów

Wdrożenie proponowanych instrumentów wymaga od gminy inicjatywy¹⁰. Niezbędne jest pozyskanie dodatkowej informacji o warunkach mieszkaniowych w celu zidentyfikowania gospodarstw, które potrzebują wsparcia, wypracowanie formy pomocy dla tych gospodarstw, stworzenie w gminie kompetencji technicznych niezbędnych do doradztwa energetycznego i na końcu monitorowanie efektów programu. Poniżej przedstawiamy główne kroki, które są niezbędne przy wdrażaniu każdego z proponowanych trzech instrumentów.



INFORMACJA O WARUNKACH MIESZKANIOWYCH JEST NIEZBĘDNA, ABY SKUTECZNIE ZAADRESOWAĆ ZASIŁEK CELOWY

Modyfikacja zasiłku celowego może być wprowadzona na mocy uchwały podjętej przez radę gminy. Przykładem gminy, która wprowadziła modyfikację zasiłku celowego na opał, jest Kraków (ramka 3). W celu modyfikacji zasiłku gmina musi zgromadzić dane o stanie budynków mieszkalnych, przyjmując kryteria uprawniające do zasiłku oraz ustalić wysokość zasiłku.

Dane o stanie budynku. Gminy dysponują danymi na temat mieszkańców będących w trudnej sytuacji społeczno-ekonomicznej. Jednak, aby efektywnie zaadresować zasiłek celowy, niezbędne są dodatkowe informacje. W szczególności chodzi o dane dotyczące wieku budynku, źródła ogrzewania oraz tego, czy i jeśli tak, to kiedy, przeprowa-

¹⁰ Działania gminy mające na celu ograniczenie ubóstwa energetycznego mogą być uwzględnione w Gminnym Programie Rewitalizacji, a także w Programie Gospodarki Niskoemisyjnej.

dono ostatnią termomodernizację. Pozyskiwanie tych informacji odbywa się obecnie na niewielką skalę w trakcie indywidualnych wywiadów przeprowadzanych przez pracowników socjalnych. Możliwym rozwiązaniem jest przeprowadzanie tego typu wywiadów systematycznie i na szerszą skalę, a także wykorzystanie alternatywnych źródeł danych, takich jak na przykład tzw. systemy informacji przestrzennej.

Kryteria uprawniające. Wsparciem powinny być objęte gospodarstwa, które nie mogą zaspokoić swoich potrzeb energetycznych z powodu niskiego dochodu i złych warunków mieszkaniowych. Wiek i stan zdrowia członków gospodarstwa domowego może być dodatkowym kryterium. Małe dzieci, osoby starsze oraz przewlekle chorzy zazwyczaj potrzebują większego komfortu cieplnego. Jasno sformułowane i podane do publicznej wiadomości kryteria udzielenia pomocy finansowej pozwalają uniknąć napięć w społeczności lokalnej związanych z włączeniem do grupy docelowej lub wyłączeniem z niej.

Wysokość zasiłku. Gmina może zdecydować się wypłacać zasiłek w różnej wysokości w zależności od sytuacji gospodarstwa domowego. Np. wyższy zasiłek może przysługiwać gospodarstwom o niskich dochodach, korzystającym z ekologicznych (więc droższych) paliw oraz rodzinom, w których są dzieci, osoby starsze lub przewlekle chore. Podwyższyć kwotę zasiłku można także w przypadku dużego metrażu (do pewnego pułapu).

RAMKA 3. LOKALNY PROGRAM OSŁONOWY – KRAKÓW (2014–2022)

Program jest realizowany na mocy uchwały Rady Miasta Krakowa przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej we współpracy z Wydziałem Kształtowania Środowiska Urzędu Miasta Krakowa na terenie Gminy Miejskiej Kraków.

Celem programu jest wsparcie grupy odbiorców energii cieplnej, ponoszących zwiększone koszty grzewcze wynikające z trwałej zmiany systemu ogrzewania na jeden z systemów proekologicznych.

Modyfikacja zasiłku celowego polega na 4,5- lub 5-krotnym podwyższeniu górnej granicy dochodu uprawniającego do zasiłku. Jest on przyznawany na zdefiniowany okres, w zależności od dochodu na osobę w gospodarstwie (z rozróżnieniem na gospodarstwa jednoosobowe i wieloosobowe) w przeliczeniu na 1 m² powierzchni mieszkania z górnym pułapem oraz przy uwzględnieniu stałej kwoty na każdy z rodzajów paliwa.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Uchwały Rady Miasta Krakowa.



DORADZTWO I USPRAWNIEŃ ENERGOOSZCZĘDNE WYMAGAJĄ INICJATYWY ODDOLNEJ

Wprowadzenie doradztwa i usprawnień energooszczędnych obejmuje cztery następujące po sobie działania: inicjatywę oddolną organizacji lokalnych, selekcję gospodarstw objętych pomocą, wybór rodzaju i zakresu usprawnień oraz przeszkolenie osób wprowadzających usprawnienia.

Inicjatywa oddolna. Zaangażowanie organizacji lokalnych jest warunkiem realizacji doradztwa i związanych z nim usprawnień energetycznych. Z omówionych wcześniej przykładów zagranicznych wynika, że pożądany jest udział organizacji pozarządowych w wypracowywaniu skutecznych form pomocy. Organizacje te, znając sytuację lokalną, często potrafią trafnie odpowiedzieć na specyficzne potrzeby gospodarstw doświadczających ubóstwa energetycznego. Gmina w tym procesie może zarówno wspierać te działania, jak i uczestniczyć w ich finansowaniu. Udział w realizacji usprawnień mogą brać również spółki komunalne lub prywatne firmy energetyczne odpowiedzialne za dostarczenie ciepła i energii elektrycznej.

Selekcja gospodarstw. Selekcji dokonują organizacje tworzące inicjatywę we współpracy z władzami gminy. Proste kryterium może być oparte o np. wybraną lokalizację (dzielnica, osiedle, konkretna ulica) lub wiek (osoby starsze). Ułatwieniem może być wykorzystanie dokumentów strategicznych gminy, np. programów rewitalizacji.

Wybór rodzaju i zakresu usprawnień. Wybór ten zależy od kompetencji technicznych i zasobów finansowych podmiotów udzielających porad i przeprowadzających usprawnienia energooszczędne.

Szkolenie doradców. Celem szkolenia jest wyposażenie przyszłych doradców w wiedzę i umiejętności niezbędne do udzielania pomocy technicznej gospodarstwom ubogim energetycznie. Jego uczestnicy powinni zdobyć wiedzę na temat dostępnych form pomocy i efektywnego korzystania z energii w domu, a także umiejętność wprowadzania usprawnień energooszczędnych. Przeszkolenie doradców można powierzyć organizacjom lokalnym zaangażowanym w rozwiązanie problemu. Doradcy mogą pracować w formie wolontariatu lub odpłatnie. Mogą być wybierani spośród pracowników organizacji inicjujących działania lub pracowników organizacji pomocy społecznej. W niektórych krajach kształcenie doradców jest częścią programu aktywizacji zawodowej (ramka 2).



ABY PRZEPROWADZIĆ TERMOMODERNIZACJĘ, GMINY MUSZĄ ZATRUDNIĆ DORADCÓW TECHNICZNYCH

Termomodernizacja, podobnie jak zasilek, wymaga zgromadzenia danych o stanie budynków mieszkalnych oraz dokonania wyboru kryteriów uprawniających gospodarstwa do wsparcia. Ponadto, niezbędne jest zatrudnienie przez gminę wykwalifikowanych doradców energetycznych.

Doradcy techniczni będą odpowiedzialni za:

- .. ocenę, czy dane gospodarstwo rzeczywiście narażone jest na wysokie koszty ogrzewania oraz czy stan budynku pozwala na przeprowadzenie termomodernizacji,
- .. wsparcie gminy w selekcji gospodarstw domowych, w których termomodernizacja budynku jest priorytetem,
- .. pomoc beneficjentom w wyborze właściwej postaci termomodernizacji, np. ocieplenie przegród, wymiana stolarki okiennej, modernizacja lub założenie instalacji centralnego ogrzewania, modernizacja instalacji ciepłej wody użytkowej, i oszacowanie jej przybliżonego kosztu.

Sama termomodernizacja powinna być przeprowadzona przez wyspecjalizowane firmy, wybrane w przetargu.

Konkluzje i implikacje dla polityki

Ubóstwo energetyczne jest w Polsce poważnym problemem, zwłaszcza na wsi. Jest to problem szczególnie istotny w kontekście walki ze smogiem. Gospodarstwa ubogie energetycznie przyczyniają się do zanieczyszczenia powietrza, ponieważ nie stać ich na korzystanie ze źródeł energii przyjaznych dla środowiska. Ubóstwo energetyczne stanowi zatem wyzwanie dla polityki publicznej. Polityka przeciwdziałania ubóstwu dochodowemu nie rozwiązuje problemu ubóstwa energetycznego. Instrumenty polityki społecznej stosowane obecnie w naszym kraju również nie rozwiązują problemu, ponieważ nie zostały stworzone w celu zwalczania ubóstwa energetycznego. W konsekwencji znaczna część rodzin ubogich energetycznie nie jest objęta realnym wsparciem.

Potrzebne są nowe rozwiązania mające na celu przeciwdziałanie ubóstwu energetycznemu w naszym kraju. W niniejszym opracowaniu staraliśmy się wypracować propozycje takich rozwiązań, które poddajemy pod publiczną debatę:

1

ZDEFINIOWANIE PROBLEMU.

Ubóstwo energetyczne uznane zostało już w Polsce za problem społeczny. Potrzebne jest jednak bardziej dogłębne rozpoznanie jego natury. Przedstawiamy definicję ubóstwa energetycznego, po czym pokazujemy, że jest ono czym innym niż ubóstwo dochodowe. Posługując się wskaźnikiem „wysokie koszty – niskie dochody” prezentujemy szacunki jego rozmiarów oraz wskazujemy grupy społeczne w największym stopniu dotknięte tym problemem.

2

STWORZENIE STRUKTURY INSTYTUCJONALNEJ PRZECIWDZIAŁANIA UBÓSTWU ENERGETYCZNEMU.

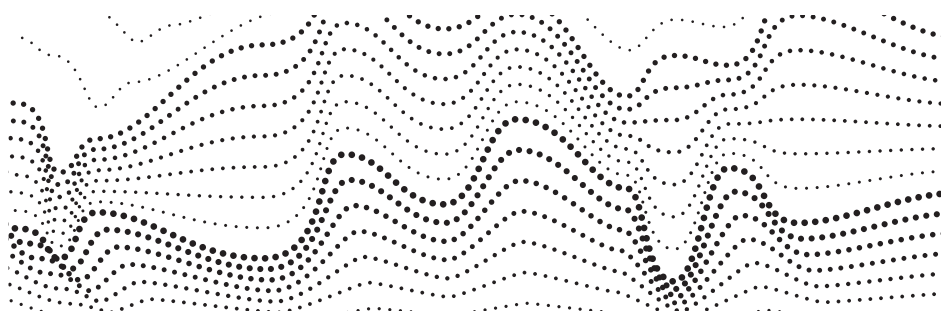
Niezbędne jest wyznaczenie podmiotów odpowiedzialnych za realizację polityki w tym zakresie i ustalenie ich zakresu odpowiedzialności. Rola lidera i koordynatora w projektowaniu polityki przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu przypada wybranej przez rząd agencji. Rola wykonawcy gminom, a w ich obrębie funkcję lidera pełnią ośrodki pomocy społecznej. Gminy odpowiedzialne są w szczególności za identyfikację gospodarstw ubogich energetycznie i udzielanie im wsparcia.

3

WYPRACOWANIE MECHANIZMU IDENTYFIKACJI GOSPODARSTW UBOGICH ENERGETYCZNIE.

Ustalenie, czy gospodarstwo jest ubogie energetycznie, obok informacji o jego dochodach, wymaga informacji o stanie technicznym budynku i źródłach ciepła. Proponujemy, aby gminy używały tę informację poprzez:

- .. usieciowienie pomocy społecznej (czyli włączenie do współpracy innych podmiotów),
- .. udoskonalenie narzędzi samoidentyfikacji gospodarstw domowych ubogich energetycznie,
- .. ocenę stanu budynków dokonaną przez profesjonalnych doradców.



4

WYBÓR INSTRUMENTÓW.

Kluczowym wyzwaniem jest dobór najbardziej skutecznych w danych warunkach sposobów rozwiązania problemu. Na świecie stosowanych jest wiele instrumentów polityki przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu. Na podstawie przeglądu i oceny narzędzi stosowanych w krajach UE oraz w Polsce proponujemy trzy nowe rozwiązania. Nacelowane są one bezpośrednio na usuwanie przyczyn i łagodzenie przejawów ubóstwa energetycznego i tym samym są bardziej skuteczne od tych obecnie stosowanych w naszym kraju. Pierwszy z proponowanych instrumentów (zasiłek) ma na celu łagodzenie przejawów ubóstwa energetycznego, dwa następne (usprawnienia energooszczędne i termomodernizacja) mają na celu usuwanie jego przyczyn.

Zasiłek celowy

skierowany do osób ubogich energetycznie

Jest to modyfikacja istniejącego zasiłku polegająca na dodaniu kryterium dotyczącego stanu budynku oraz podwyższeniu progu dochodowego (wg uznania gminy). Narzędzie to, choć można je szybko i łatwo wprowadzić, jest jednak kosztowne i nie usuwa przyczyn ubóstwa energetycznego.

Doradztwo i usprawnienia energooszczędne

Celem jest zmniejszenie wydatków ponoszonych przez gospodarstwo domowe poprzez oszczędność energii. Aby to osiągnąć, przeszkoleni doradcy uczą zachowań sprzyjających efektywnemu wykorzystaniu energii i instalują drobne usprawnienia. Jest to rozwiązanie tańsze niż termomodernizacja budynku, ale jego skuteczność jest niższa.

Termomodernizacja

poprzedzona profesjonalnym doradztwem

Termomodernizacja zabezpiecza budynek przed utratą ciepła, zmniejsza zapotrzebowanie na energię i jej zużycie. Termomodernizacja musi być poprzedzona profesjonalnym doradztwem, polegającym m.in. na wyborze optymalnego rozwiązania technicznego (w ramach dostępnych środków) i zaplanowaniu prac. Jest to instrument najbardziej kosztowny, lecz najskuteczniejszy w zmniejszaniu skali ubóstwa energetycznego.

5

IMPLEMENTACJA.

Wdrożenie proponowanych instrumentów stanowić będzie dodatkowe obciążenie dla gmin, szczególnie dla ośrodków pomocy społecznej. Zakres obowiązków gminy poszerzony zostanie o identyfikację gospodarstw ubogich energetycznie, w tym pozyskiwanie informacji o stanie technicznym budynków oraz o czynności administracyjne związane z wprowadzeniem wybranego instrumentu. Aby gminy mogły podołać temu zadaniu, będą potrzebować dodatkowych zasobów, zarówno osobowych, jak i finansowych. Niezbędne może się okazać zatrudnienie w gminie pracowników posiadających kompetencje techniczne z zakresu efektywności energetycznej. Jest to dodatkowy koszt administracyjny, poza bezpośrednim kosztem danego instrumentu. Sfinansowanie polityki przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu będzie wymagało wsparcia z budżetu centralnego i wykorzystania środków unijnych. Wypracowanie odpowiednich rozwiązań w tym zakresie leży w sferze kompetencji rządu.

Badania IBS na temat ubóstwa energetycznego

Ubóstwo energetyczne jest przedmiotem badań ekspertów Instytutu Badań Strukturalnych od 2015 roku. Wypracowaliśmy i zaadaptowaliśmy do polskich warunków miary ubóstwa energetycznego stosowane w Unii Europejskiej. Udoskonalamy metodologię pomiaru, prowadzimy badania grupy dotkniętej ubóstwem energetycznym oraz przedstawiamy propozycje jego ograniczenia. Wyniki naszych badań zostały opisane w kilkunastu publikacjach oraz zaprezentowane podczas seminariów i konferencji naukowych. Opis prowadzonych działań publikujemy na stronie internetowej: WWW.IBS.ORG.PL/RESEARCH/UBOSTWO-ENERGETYCZNE/.

Publikacje IBS

(od najnowszej do najstarszej)

1. Sałach, K., Lewandowski, P. (2018). Pomiar ubóstwa energetycznego na podstawie danych BBGD – metodologia i zastosowanie. *IBS Research Report 01/2018*.
2. Sałach, K., Lewandowski, P. (2018). Ubóstwo energetyczne w Polsce 2012 – 2016. Zmiany w czasie i charakterystyka zjawiska. *IBS Brief Report*.
3. Lis, M., Miazga, A., Sałach, K., Świącicka, K., Szpor, A. (2017). Ubóstwo energetyczne w Polsce – diagnoza i rekomendacje. *IBS Policy Brief*.
4. Szpor, A., Lis, M. (2016). Ograniczenie ubóstwa energetycznego w Polsce – od teorii do praktyki. *IBS Policy Paper 06/2016*.
5. Lis, M., Miazga, A., Sałach, K. (2016). Zróżnicowanie regionalne ubóstwa energetycznego. *IBS Working Paper 09/2016*.
6. Lis, M., Sałach, K., Świącicka, K. (2016). Rozmaitość przyczyn i przejawów ubóstwa energetycznego. *IBS Working Paper 08/2016*.
7. Lis, M., Miazga, A., Ramsza, M. (2016). Dynamiczne własności miar ubóstwa energetycznego. *IBS Research Report*.
8. Szpor, A. (2016). Ubóstwo energetyczne w Polsce – temat zastępczy czy realny problem? *IBS Policy Paper 02/2016*.
9. Miazga, A., Owczarek, D. (2015). Dom zimny, dom ciemny – czyli ubóstwo energetyczne w Polsce. *IBS Working Paper 16/2015*.
10. Lis, M., Miazga, A. (2015). Kogo obciążą wzrost cen energii? Mapa wydatków energetycznych Polaków. *IBS Working Paper 11/2015*.

Badania dotyczące ubóstwa energetycznego w Polsce

Badania lub działalność rzecznicza, mająca na celu ograniczenie ubóstwa energetycznego w Polsce, były prowadzone także przez m.in.: Fundację Instytut na Rzecz Ekorozwoju (InE), Fundację na rzecz Efektywnego Wykorzystania Energii (FEWE), Habitat for Humanity Poland, Izbę Gospodarczą Sprzedawców Polskiego Węgla (IGSPW), Instytut Spraw Publicznych (ISP), Urząd Regulacji Energetyki (URE).

Wybrane publikacje

1. Bouzarovski, S., Herrero, S.T., Petrova, S., Frankowski, J., Matousek, R., Maltby, T. (2017). Multiple transformations: the emergence of post-communist energy vulnerability as a socio-spatial formation. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography* 99(1), 20-41.
2. Figaszewska, I. (2009). Ubóstwo energetyczne – co to jest? *Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki* – 5/2009.
3. Kurowski, P. (2012). Zagrożenie ubóstwem energetycznym. Próba ustalenia zjawiska (na podstawie danych GUS), *Biuletyn Urzędu Regulacji Energii*, No. 79.
4. Libor, G. (2017). Ubóstwo energetyczne a rozwój technologiczny, [w:] Nowalska-Kapuścik D. [red.], *Technologia jako inspiracja dla interdyscyplinarnych badań naukowych*, Wydawnictwo internetowe e-bookowo.
5. Owczarek, D., Miazga, A. (2015). *Ubóstwo energetyczne w Polsce – definicja i charakterystyka społeczna grupy*. Fundacja Instytut na Rzecz Ekorozwoju.
6. Pyka, M., Liszka, S., Czajkowski, J., Kukla, M. (2014). *Ubóstwo energetyczne. Wyniki badania ankietowego oraz propozycje dotyczące pomocy osobom ubogim energetycznie*. Fundacja Instytut na Rzecz Ekorozwoju.
7. Stępnia, A., Tomaszewska-Kula, A. (2013). *Ubóstwo energetyczne a efektywność energetyczna. Analiza problemu i rekomendacje*. Fundacja Instytut na rzecz Ekorozwoju.
8. Szamrej-Baran, I. (2016). Ranking krajów UE ze względu na ubóstwo energetyczne. *Gospodarka w praktyce i teorii*, vol. 43.
9. Węglarz, A., Kubalski, G., Owczarek, D. (2014). *Propozycje mechanizmów wsparcia procesu przeciwdziałania zjawisku ubóstwa energetycznego w Polsce*. Fundacja Instytut na Rzecz Ekorozwoju.

Jan Rutkowski

Instytut Badań Strukturalnych
e-mail: jan.rutkowski@ibs.org.pl

Katarzyna Sałach

Instytut Badań Strukturalnych
Uniwersytet Warszawski, Wydział Nauk Ekonomicznych
e-mail: katarzyna.salach@ibs.org.pl

Aleksander Szpor

Instytut Badań Strukturalnych
e-mail: aleksander.szpor@ibs.org.pl

Konstancja Ziółkowska

Instytut Badań Strukturalnych
e-mail: konstancja.ziolkowska@ibs.org.pl

Seria IBS Policy Paper

Seria IBS Policy Paper w przystępnej formie prezentuje wyniki badań ekonomicznych w celu podniesienia jakości debaty publicznej.


Redaktor serii – Jan Rutkowski

IBS Policy Paper 1/2018

ISSN: 2451-4365

Redakcja językowa – Dorota Ciborowska

Redakcja techniczna – Agata Miazga

Opracowanie graficzne  RZECZYOBRAZKOWE

Informacje dodatkowe

Projekt finansowany ze środków European Climate Foundation.

Opracowanie własne z wykorzystaniem danych Głównego Urzędu Statystycznego „Badanie Budżetów Gospodarstw Domowych” 2012-2016. Główny Urząd Statystyczny nie ponosi odpowiedzialności za dane i wnioski zawarte w publikacji.

Treść niniejszej publikacji wyraża poglądy Autorów i niekoniecznie jest tożsama ze stanowiskiem Instytutu Badań Strukturalnych. Stosuje się zwyczajowe zastrzeżenia.

O IBS

Instytut Badań Strukturalnych jest niezależną i apolityczną fundacją naukową. W pracy badawczej koncentrujemy się na analizie ekonomicznej oraz ocenie skutków polityk publicznych w obszarze: rynku pracy, demografii, edukacji, polityki rodzinnej, finansów publicznych oraz energii i klimatu. Korzystamy z nowoczesnych narzędzi modelowych, statystycznych, ekonometrycznych i informatycznych. Badania realizujemy z dbałością o metodologię i obiektywizm.

Od początku działalności (2006 r.) zrealizowaliśmy blisko 200 projektów naukowych, w tym m.in. dla Banku Światowego, OECD, ministerstw, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Kancelarii Prezydenta RP, Narodowego Banku Polskiego, organizacji przedsiębiorców oraz dla innych stowarzyszeń i fundacji.

Wyniki badań Instytutu są ogólnie dostępne, a szczególną rolę w ich upowszechnianiu pełnią dwie serie wydawnicze: IBS Working Paper oraz IBS Policy Paper. Wszystkie artykuły, raporty, jak i informacje o naszych projektach oraz konferencjach znajdują się w serwisie ibs.org.pl.

e-mail: ibs@ibs.org.pl

twitter: [@ibs_thinktank](https://twitter.com/ibs_thinktank)