instytut badań strukturalnych

IBS POLICY PAPER 2/2016
STYCZEŃ 2016

Ubóstwo energetyczne w Polsce – temat zastępczy czy realny problem?

Aleksander Szpor

ibs policy paper 2/2016

styczeń 2016

Ubóstwo energetyczne w Polsce – temat zastępczy czy realny problem?[1]

Aleksander Szpor

Abstrakt

Problemy z zaspokojeniem podstawowych potrzeb związanych z energią są codziennością wielu Polaków, lecz mimo to, pojęcie ubóstwa energetycznego w krajowej debacie jest nadal egzotyczne. W oparciu o przegląd literatury światowej publikacja odpowiada na główne argumenty kwestionujące sens tego pojęcia. W dalszej części prezentowane są najważniejsze wyniki z pomiaru tego zjawiska w Polsce. W konkluzji proponuje się dalsze badania oraz działania w sferze polityki publicznej, które pozwolą ograniczyć skalę problemu w Polsce.

Słowa klucze: ubóstwo energetyczne, miary ubóstwa, potrzeby energetyczne, wrażliwość energetyczna

JEL: I32, Q40

[1] Publikacja powstała w ramach grantu finansowanego ze środków European Climate Foundation. Stosuje się zwyczajowe zastrzeżenia.

Spis treści

Abstrakt 2
Wprowadzenie 4
Problem definicji ubóstwa 4
Potrzeby podstawowe a potrzeby energetyczne 4
Definicje i pomiar ubóstwa energetycznego 6
Ubóstwo energetyczne w Polsce 8
Ubóstwo energetyczne a wrażliwość energetyczna 11
Wstępne prognozy dotyczące ubóstwa energetycznego w 2030 roku 12
W kierunku strategii przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu 14
Literatura 16

Wprowadzenie

Ubóstwo energetyczne pozostaje w Polsce tematem marginalnym. Niesłusznie zakłada się, że jest ono prostą konsekwencją niskich dochodów i w takich też kategoriach upatruje się rozwiązania problemu. Tymczasem ubóstwo energetyczne uwarunkowane jest specyficznymi czynnikami, co ma istotne znaczenie dla skutecznego przeciwdziałania temu zjawisku.

Niniejsza publikacja ma na celu przegląd aktualnej wiedzy na temat ubóstwa energetycznego jako specyficznej formy ubóstwa, prezentację definicji adekwatnej do polskiej specyfiki oraz wstępną prognozę tego zjawiska dla Polski.

Problem definicji ubóstwa

Skuteczne przeciwdziałanie ubóstwu wymaga jasnego sprecyzowania, czym ono jest oraz kim są osoby dotknięte tym problemem. Trudność jednak polega na tym, że konkretna osoba może być uznana za ubogą (lub nie) tylko na tle jakiejś grupy. Ubóstwo w jednej społeczności będzie postrzegane za dobrobyt w innej - na przykład osoby zaliczane do ubogich w Polsce na podstawie definicji ubóstwa dochodowego, na tle mieszkańców Malawi uchodziłyby za osoby zamożne. Stąd mowa o względności (oraz dynamiczności) tego zjawiska; stąd także bierze się **brak jednej, uniwersalnej definicji ubóstwa**.

Aby rozwiązać trudności definicyjne i jednocześnie skutecznie przeciwdziałać ubóstwu, wskazuje się na **okoliczności i konsekwencje** jego pojawiania się. Wśród okoliczności wymienia się trwały brak zasobów, względnie możliwości, wyborów, szans życiowych, itp. Ten stan, *nazywany stanem deprywacji*, ma określone konsekwencje dla osób nim dotkniętych – w odczuciu własnym lub w odczuciu ich otoczenia osoby te są wykluczone z życia społecznego. Stan ten narusza godność osoby chronioną w prawie międzynarodowym (ONZ, 1948), prawie Unii Europejskiej (Karta Praw Podstawowych UE, 2010), ale również np. w Konstytucji RP.

Wśród polskich badaczy (Panek, 2007; Szarfenberg, 2011) istnieje zgoda, że sednem problemu ubóstwa jest **stan jednostki, w którym nie jest ona w stanie zaspokoić swoich podstawowych potrzeb**. W tej bardzo bazowej definicji pojawiają się dwa kluczowe pytania: czym są podstawowe potrzeby oraz dlaczego nie mogą być zaspokojone.

Potrzeby podstawowe a potrzeby energetyczne

Podejście do badania zjawiska ubóstwa w oparciu o poziom zaspokojenia **podstawowych potrzeb** człowieka *Basic Needs Approach - BNA* zostało wypracowane w późnych latach 70. ubiegłego wieku (Streeten i Burki, 1978). Wychodziło ono od krytyki ówczesnego podejścia do przeciwdziałania ubóstwu na świecie mierzonemu przez wzrost gospodarczy i zwalczanego polityką zatrudnienia i redystrybucji. Opierało się ono na założeniu, że każdy człowiek ma prawo dostępu do pewnego uniwersalnego zestawu dóbr niezbędnych do egzystencji. Wymieniano wśród nich przede wszystkim pożywienie, wodę i schronienie. Z czasem katalog ten rozszerzał się o np. ubranie, opiekę medyczną, a także edukację, (Denton, 1990) informację czy infrastrukturę sanitarną (ONZ, 1995). Pomimo że koncepcja BNA przestała być wiodącym nurtem w badaniach nad ubóstwem, to jest ona nadal użyteczna dla badań nad przyczynami ubóstwa energetycznego (np. wzrost lub spadek dochodów czy jakość zamieszkiwanego budynku). Nowe podejście sformułowane przez Amartye Sena (1985), oparte na pojęciu *capabilities* koncentruje

się na możliwościach osiągania przez ludzi cenionych przez nich celów jak zdrowie, praca, bliskie relacje z ludźmi (*functionings*). W kontekście ubóstwa energetycznego wnosi ono właśnie funkcję celu (np. ciepły dom) (Buzar, 2007).

Chociaż energia w żadnym z kluczowych dokumentów organizacji międzynarodowych zajmujących się przeciwdziałaniem ubóstwu (ONZ, 1948; ONZ, 1966; ONZ, 1995; EKPC, 2010) nie została wymieniona jako jedno z podstawowych, uniwersalnych dóbr, to od lat 80. wzmacnia się nurt badań nad ubóstwem związanym z niezaspokojeniem potrzeb energetycznych (Isherwood i Hancock, 1979; Lewis, 1982; Bradshaw i Hutton, 1983). Wyodrębnienie tego aspektu jest jednak przedmiotem kontrowersji. Krytyka dotyczy trzech kwestii – istnienia bezpośredniego związku pomiędzy energią a podstawowymi potrzebami ludzkimi; uniwersalności potrzeb energetycznych oraz traktowania wydatków energetycznych inaczej niż pozostałych wydatków gospodarstw domowych związanych np. z ubieraniem się lub rozrywką (por. Kanschik, 2015).

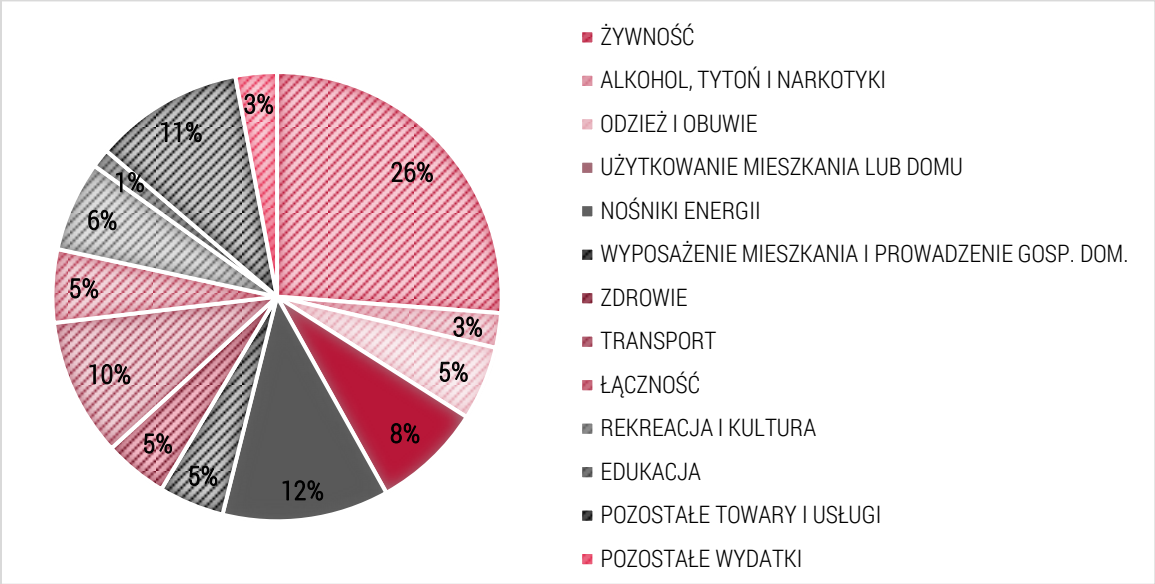
Istotnie, energia, zarówno cieplna jak i elektryczna, nie zaspokaja bezpośrednio żadnej z podstawowych, fizjologicznych potrzeb człowieka, takich jak np. pragnienie lub schronienie. Jednak podobnie, jak wspomniana wcześniej infrastruktura sanitarna, energia jest niezbędna, by potrzeby te zaspokoić. Przykładem może być ogrzanie mieszkania do temperatury pozwalającej na zachowanie zdrowia lub przegotowanie pożywienia w celu ochrony przed zatruciem pokarmowym. Energia jest również potrzebna przy zaspokojeniu potrzeb wyższego rzędu, takich jak oświetlenie lub dostęp do środków masowego przekazu.

Czy potrzeba energii elektrycznej lub cieplnej ma charakter uniwersalny? Problemy mieszkańców ubogiego Południa (krajów rozwijających się) wiążą się przede wszystkim z brakiem podstawowej infrastruktury wytwarzającej i dystrybuującej energię elektryczną. W krajach rozwiniętej Północy, gdzie taka infrastruktura jest obecna powszechnie, wyzwaniem są raczej niskie temperatury i związane z tym koszty ogrzewania (kwestie chłodzenia podejmowane są od stosunkowo niedawna również w krajach rozwiniętych (Pye i Dobbins, 2015)). Stąd też utrzymanie rozróżnienia pomiędzy ubóstwem energetycznym (kraje rozwijające się) a ubóstwem paliwowym (kraje rozwinięte) ma swoje uzasadnienie – podkreśla ono nie tylko różnicę pomiędzy krajami ubogimi i rozwiniętymi, ale również odmienne warunki klimatu i odmienne rodzaje energii, do których dostęp jest głównym problemem. Jednocześnie podkreśla się, że ubóstwo energetyczne i ubóstwo paliwowe łączy kilka ważnych cech. Oba dotyczą sektora mieszkalnictwa, niski dochód jest głównym składnikiem problemu, oba zjawiska potęgują ubóstwo, wpływają na pogorszenie (jakości) zdrowia, naruszają zasady sprawiedliwości i równości oraz ograniczają rozwój społeczny (Li et al., 2014). Co więcej, rozdzielenie kwestii energii elektrycznej i cieplnej w badaniu ubóstwa stanowi problem metodologiczny a pomiar obu wykazuje zbliżone cechy strukturalne (Kanschik, 2015). Dostrzegając zatem korzyści płynące z badania specyficznych, regionalnych uwarunkowań, warto jednak podkreślić, że ostatecznie, zarówno w krajach rozwijających się jak i w krajach rozwiniętych, ograniczenie w dostępie do każdego z rodzajów energii prowadzi do uniwersalnego problemu – stanu deprywacji.

O ile na gruncie polityki społecznej energię możemy uznać za jedno z uniwersalnych dóbr zaspokajających podstawowe potrzeby człowieka, to w kategoriach ekonomicznych patrzymy na nie jako na jedno z dóbr konsumpcyjnych. Dominująca teoria mikroekonomii zakłada, że gospodarstwa domowe mają swobodę wyboru takich dóbr i potrafią racjonalnie gospodarować swoim budżetem. Mogą one zatem do swoich dochodów dostosować wydatki i wybierać pomiędzy zakupem np. energii na ogrzanie mieszkania, a wydatkami na jedzenie, wyposażenie mieszkania, odzież, rekreację itp. Wyniki badań nad budżetami gospodarstw domowych (Lis i Miazga, 2015) wskazują jednak, że energia należy do grupy dóbr, na które popyt nie jest elastyczny. Innymi słowy,

zmiana dochodu danego gospodarstwa (w skali miesiąca lub nawet roku) będzie wprost odzwierciedlona w jego wydatkach na jedzenie, odzież, wyposażenie mieszkania, rekreację itp., natomiast tylko w niewielkim stopniu wpłynie na zmianę wydatków na energię. Chociaż szczegółowe badania nie zostały jeszcze przeprowadzone, przypuszcza się, że optymalizacja wydatków na energię jest w dużej mierze kwestią behawioralną, dotyczy bowiem takich zagadnień, jak oszczędzanie oraz inwestycje średnio- lub długoterminowe w infrastrukturę mieszkaniową.

Wykres 1. Struktura wydatków gospodarstw domowych w Polsce (2013)



Źródło: BBGD.

Powyżej przedstawione argumenty pozwalają odrzucić krytykę skierowaną przeciwko wyodrębnianiu energetycznego wymiaru potrzeb podstawowych i stwierdzić, że, po pierwsze, energia należy do dóbr niezbędnych do zaspokojenia podstawowych potrzeb człowieka, zarówno fizjologicznych jak i społecznych. Po drugie, potrzeby energetyczne mają charakter uniwersalny, choć są silnie zróżnicowane pod względem geograficznym i strukturalnym. Po trzecie wreszcie, energia - jako dobro konsumpcyjne - różni się zasadniczo od innych dóbr używanych przez gospodarstwa domowe. Możemy zatem stwierdzić, że potrzeby energetyczne zasługują w pełni na ustanowienie dla nich odrębnego miejsca w badaniach naukowych i debacie politycznej nad ubóstwem w ogóle. Z tych powodów stosowanie pojęcia ubóstwa energetycznego jako szerszego terminu obejmującego również pojęcie ubóstwa paliwowego wydaje się uzasadnione.

Definicje i pomiar ubóstwa energetycznego

Ubóstwo energetyczne doczekało się już kilku definicji. Stefan Bouzarovski określa je najprościej jako ***sytuację, w której gospodarstwo domowe nie ma możliwości dostępu do społecznie i materialnie koniecznego poziomu usług energetycznych w domu*** (Bouzarovski i Petrova, 2013). Definicja ta uwzględnia zarówno energię elektryczną jak i energię cieplną, i w tym sensie łączy kwestię ubóstwa energetycznego i ubóstwa paliwowego. Bierze także pod uwagę materialny i społeczny wymiar potrzeb energetycznych. Wskazuje zatem, że nie chodzi wyłącznie o

traktowanie człowieka jako organizmu żywego, ale także jako istotę społeczną, której potrzeby warunkowane są przez grupę, w której żyje.[2] Choć definicja wyjaśnia dość jasno ideę ubóstwa energetycznego, nie jest wystarczająco precyzyjna dla celów badawczych, nie może też być podstawą tworzenia instrumentów zapobiegania temu zjawisku.

Chcąc osiągnąć powyższy cel, niezbędne jest wykorzystanie takiej definicji, która może stanowić jednocześnie podstawę dla miary zjawiska. Podobnie jak w badaniach nad ubóstwem w ogóle, rozróżnia się dwie podstawowe miary - **subiektywne**, wyrażone w samoocenie badanej grupy, w zakresie wyznaczonym przez badających oraz **obiektywne**, oparte na porównywalnych danych statystycznych, dotyczących przeważnie dochodów lub wydatków. Zaletą miar subiektywnych jest uwzględnienie preferencji osób badanych oraz uzyskanie wiedzy o poziomie zadowolenia z jakości życia w kwestiach najtrudniej mierzalnych, takich jak potrzeby, aspiracje lub oczekiwania. W danych zawartych w Badaniu Budżetów Gospodarstw Domowych (BBGD) zaledwie trzy pytania odwołują się do oceny energetycznego komfortu badanych gospodarstw. Zaletą miar obiektywnych jest z kolei możliwość uzyskania obrazu ubóstwa na bazie danych poddających się stosunkowo łatwej agregacji.

Schemat 1. Miary ubóstwa (energetycznego)

Źródło: opracowanie własne IBS.

Miary obiektywne dzielą się na **miary pieniężne** (absolutne i relatywne) oraz **niepieniężne**. Miary pieniężne, w szczególności miary oparte na dochodach,[3] dominują w badaniach ekonomicznych prowadzonych szczególnie w krajach rozwiniętych. Dostępność dokładnych danych gromadzonych przez długi czas, pozwala dokładnie uchwycić sytuację majątkową, zarówno w konkretnym momencie, jak również ich zmiany w czasie. Miary niepieniężne wywodzą się z socjologicznego nurtu badań nad ubóstwem (Townsend, 1979) i dają wiedzę o

[2] Warto zaznaczyć, że definicja ta ma bardzo szeroki zakres. W przeciwieństwie do definicji obowiązującej we Francji, gdzie ubóstwo energetyczne dotyczy wyłącznie potrzeb podstawowych lub do definicji ubóstwa paliwowego, które dotyczy energii potrzebnej do ogrzania domu. Definicja ubóstwa energetycznego włącza zatem również wątek wykluczenia społecznego.

[3] Ubóstwo opiera się na mierze tzw. dochodu rozporządzalnego tzn. wszystkich źródeł dochodu gospodarstwa pomniejszonych o podatek, składki chorobowe i ubezpieczeniowe. Tę część dochodu gospodarstwo przeznacza na wydatki bieżące lub oszczędzanie.

relacjach społecznych, o posiadaniu lub dostępie do różnego rodzaju dóbr i usług. Pozwalają zrozumieć, w czym przejawia się problem osób ubogich, jakie są wymiary wykluczenia i deprywacji związane na przykład z edukacją, zdrowiem, jakością mieszkania, czy pozycją na rynku pracy. Pieniężne i niepieniężne miary wykluczenia wykazują bardzo zbliżony odsetek ubóstwa i deprywacji w poszczególnych krajach UE (Nolan i Whelan, 2009). Jednocześnie ujawniają, że grupy ubogich wskazywane na podstawie miar pieniężnych i niepieniężnych pokrywają się tylko w niewielkiej części. Chociaż miary pieniężne i niepieniężne stanowią wzajemnie uzupełnienie do uzyskania pełniejszego obrazu ubóstwa energetycznego, to warto zaznaczyć, że obydwa podejścia są w dużej mierze normatywne, opierają się bowiem w pewnej mierze na arbitralnych założeniach co do progu ubóstwa.

Podział na **ubóstwo absolutne i ubóstwo względne** (relatywne) ma fundamentalne znaczenie dla projektowania polityk publicznych. W ujęciu absolutnym pierwszym krokiem jest założenie jakiegoś abstrakcyjnego, minimalnego zestawu (koszyka) dóbr niezbędnych do zaspokojenia podstawowych potrzeb. Osoby lub gospodarstwa domowe, które w jakimś zakresie nie mają dostępu do tak określonych dóbr, uznaje się za ubogie. W podejściu relatywnym natomiast badanie ubóstwa opiera się na porównaniu sytuacji materialnej różnych gospodarstw domowych. Za ubogich uznaje się tych, których sytuacja jest najgorsza w porównaniu do reszty.

W kontekście ubóstwa energetycznego ujęcie absolutne oznacza, że wydatki gospodarstwa domowego na energię przekraczają pewien odsetek jego budżetu. W pierwszych badaniach na temat ubóstwa energetycznego prowadzonych w Wielkiej Brytanii za taki próg przyjęto 10% dochodu i choć jest to założenie arbitralne, wiele krajów uznało ten poziom za optymalny (Boardman, 1991; Boardman, 2010).

Ubóstwo energetyczne w ujęciu relatywnym odnosi się do gospodarstw domowych mających największe trudności w zaspokojeniu komfortu energetycznego w porównaniu do innych gospodarstw. Patrząc na lidera badań w tym zakresie – Wielką Brytanię i ewolucję podejścia do ubóstwa energetycznego w ramach działań na szczeblu rządowym, warto zwrócić uwagę na najnowszą definicję ubóstwa energetycznego skrótowo nazywaną *LIHC – Low Income High Costs*. Zaproponowane w niej połączenie dwóch wskaźników - **niskich dochodów** gospodarstwa domowego (wynoszących poniżej 60% mediany dochodu ekwiwalizowanego na mieszkańca gospodarstwa domowego) oraz jednocześnie jego **wysokich wydatków** na energię (stanowiących więcej niż mediana ekwiwalizowanych wydatków energetycznych) stanowi obecnie najlepszą miarę pozwalającą precyzyjnie zdefiniować grupę adresatów odpowiednich polityk publicznych (Owczarek i Miazga, 2015; Lis i Miazga, 2015).

Ubóstwo energetyczne w Polsce

Największym źródłem danych do badań nad ubóstwem energetycznym w Polsce jest Badanie Budżetów Gospodarstw Domowych (BBGD) sporządzane przez GUS. Charakteryzuje je duża liczba reprezentatywnych respondentów (przeszło 37 tys.) co pozwala na miarodajną diagnozę dla całego kraju. Zawarte w niej dane dotyczące przede wszystkim dochodów i wydatków gospodarstw domowych pozwalają na opracowanie obiektywnych i w niewielkim wymiarze subiektywnych miar zjawiska.

Zgodnie z definicją ubóstwa energetycznego proponowaną w najnowszych badaniach przeprowadzonych w Polsce jest to *zjawisko polegające na doświadczeniu trudności w zaspokojeniu podstawowych potrzeb energetycznych w miejscu zamieszkania za rozsądną cenę, na które składa się: utrzymanie adekwatnego standardu ciepła oraz zaopatrzenie w pozostałe źródła energii służące zaspokojeniu w adekwatny sposób podstawowych*

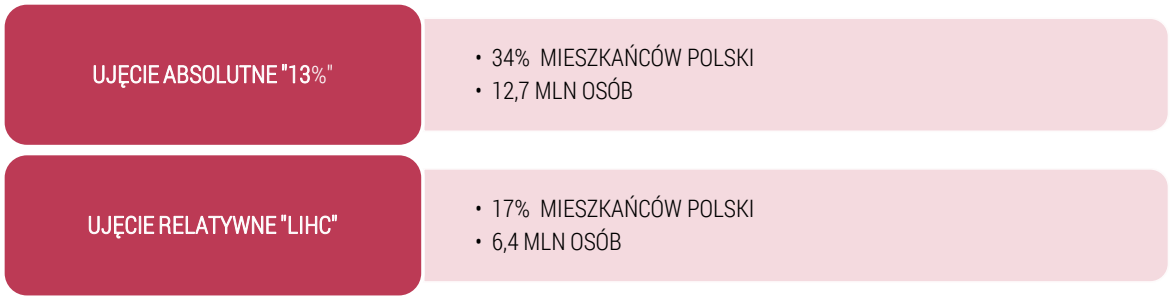
potrzeb funkcjonowania biologicznego i społecznego członków gospodarstwa domowego (Owczarek i Miazga, 2015).

Autorzy definicji „rozsądną cenę" wyznaczyli na podstawie obrazu wyłaniającego się z danych dotyczących wydatków energetycznych oraz cech budynków. Aby to wykonać pogrupowano dostępne dane, co pozwoliło na wyodrębnienie kilku typów gospodarstw domowych oraz zamieszkiwanych przez nie mieszkań. Nie są to więc przykłady realnie istniejących gospodarstw domowych, ale są to modele przedstawiające w sposób reprezentatywny zróżnicowanie pomiędzy nimi. Dodatkowo autorzy w oparciu o brytyjskie badania za adekwatny standard ciepła przyjęli (zalecane przez WHO) 21 stopni Celsjusza.

Wedle powyższych badań ubóstwo energetyczne w **ujęciu absolutnym** (ponad dziesięcioprocentowe wydatki z budżetu gospodarstwa na energię) może dotykać aż 44% osób w gospodarstwach domowych, to jest przeszło 17 mln Polaków. Przy zastosowaniu bardziej adekwatnej do Polski skali 13%[4] wydatków, dotyczy ono około 34% osób w gospodarstwach domowych, co przekłada się na 12,7 mln. Skala ubóstwa energetycznego w **ujęciu relatywnym**, według metodologii LIHC wskazuje natomiast na około 17% osób w gospodarstwach domowych , to jest 6,4 mln.

Każda z zastosowanych metodologii prowadzi do wniosku o bardzo wysokim odsetku osób borykających się z problemem zaspokojenia potrzeb energetycznych. Należy pamiętać jednak, że problem ma różny stopień dokuczliwości oraz różną trwałość.

Schemat 2. Skala ubóstwa energetycznego w Polsce



Źródło: opracowanie własne na podstawie publikacji Miazga, Owczarek, 2015.

Na **rozkład ubóstwa** energetycznego wśród Polaków główny wpływ mają cechy gospodarstw domowych oraz cechy zamieszkiwanych budynków. Patrząc na pierwszą grupę cech, problem ubóstwa energetycznego szczególnie dotyczy gospodarstw utrzymujących się z niezarobkowych źródeł, gospodarstw jednoosobowych (zwykle osób starszych), gospodarstw na wsi, gospodarstw samotnych rodziców z dziećmi oraz gospodarstw

[4] Próg 10%, który był adekwatny dla Wielkiej Brytanii, został wyznaczony na podstawie dwóch argumentów. Po pierwsze ze względu na fakt, że trzy pierwsze decyle osób ubogich płaciło właśnie powyżej 10% swoich dochodów na energię. Po drugie zgodzono się, że wydatki na energię są przesadnie wysokie jeśli wynoszą podwójną medianę dla wszystkich gospodarstw domowych (Schuessler, 2014). Dla Polski próg ten uznano za zbyt niski ponieważ średnie udziały wydatków energetycznych w dochodach w ostatniej dekadzie stanowiły właśnie ok 10%, natomiast krzywa wydatków na energię nie wykazuje wyraźnych załamań pomiędzy poszczególnymi decylami dochodowymi. Próg 13 % jest bardziej miarodajny dla Polski, mimo że jest korektą techniczną średniej obliczonej na okrojonej bazie danych. Liczba osób ubogich energetycznie wyznaczonych wg tego progu jest również bardziej akceptowalna z punktu widzenia ewentualnych mechanizmów redystrybucyjnych. Dyskusja nad wysokością wyznaczonego progu pozostanie zapewne jeszcze tematem dyskusji (np. poziom 15%), nie jest to jednak wystarczającą podstawą do zakwestionowania definicji ubóstwa.

emerytów i rencistów. Warto przy tym odnotować, że zastosowanie definicji „13%" eksponuje ubóstwo energetyczne osób starszych, natomiast zastosowanie definicji LIHC wskazuje w szczególności na ubóstwo energetyczne rodzin wielodzietnych (Owczarek i Miazga, 2015).

Jeśli chodzi o cechy zamieszkiwanych budynków, obie definicje nie różnicują grup, wskazują, że problem dotyczy w szczególności domów starych, domów jednorodzinnych wolnostojących, mieszkań na wsi i w małych miastach, mieszkań z piecami ogrzewającymi jedno lub kilka pomieszczeń oraz mieszkań ogrzewanych piecami elektrycznymi lub gazowymi (Owczarek i Miazga, 2015).

Jak pokazują badania, ubóstwo dochodowe według definicji relatywnej i ubóstwo energetyczne wg miary LIHC pokrywają się zaledwie w 33% a wg miary „13%" w zaledwie 20%. Ubóstwo energetyczne, pojawia się zatem nie tylko w domach o najniższych dochodach. Wynika to częściowo ze specyfiki pieniężnych miar ubóstwa, które nie zawsze pokrywają się ze zjawiskiem wykluczenia lub deprywacji.

Jeśli chodzi o sytuację osób **ubogich energetycznie i jednocześnie dochodowo**, to wskazuje się, że grupę tę należy traktować jako szczególnie istotną. Jak wskazują wyniki badań dochody takich gospodarstw są wyraźnie niższe od dochodów gospodarstw ubogich, ale nie należących do grupy ubogich energetycznie (Owczarek i Miazga, 2015).

Tabela 1. Średnie i medianowe dochody ekwiwalizowane ubogich dochodowo oraz ubogich dochodowo i energetycznie w podziale na rodzaj definicji w Polsce w 2013 roku

	GOSPODARSTWA DOMOWE	DOCHODY EKWIWALIZOWANE GOPSODARSTW DOMOWYCH	
		Średnia (zł)	Mediana (zł)
DEFINICJA RELATYWNA	Ubogie dochodowo	1078	1197
	Ubogie dochodowo i energetycznie[1]	847	825
	Relatywnie "nie ubogie"	2341	2001
DEFINICJA ABSOLUTNA	Ubogie dochodowo	1213	1111
	Ubogie dochodowo i energetycznie[2]	836	779
	Absolutnie "nie ubogie"	2421	2094

[1] *Relatywne ubóstwo dochodowe i relatywne ubóstwo energetyczne (LIHC).*
[2] *Ustawowe ubóstwo dochodowe i absolutne ubóstwo energetyczne („13% dochodów").*

Źródło: Opracowanie Miazga, Owczarek 2015 na podstawie danych BBGD i *oszacowań hipotetycznych wydatków energetycznych* KAPE.

Wśród gospodarstw dotkniętych problemem ubóstwa energetycznego i jednocześnie dochodowego znajdują się przede wszystkim pary z jednym dzieckiem, osoby samotnie wychowujące dzieci oraz osoby samotne. Zamieszkują one przeważnie domy starsze, wolnostojące lub szeregowce, ogrzewane piecami na paliwo stałe lub

płynne. Cechy te różnią się od cech osób ubogich wyłącznie wg kategorii dochodowych, co sugeruje konieczność odrębnej strategii w przeciwdziałaniu temu zjawisku.

Kluczowe dla zrozumienia istoty ubóstwa energetycznego jest określenie w jakich okolicznościach dochodzi do popadania w ubóstwo energetyczne. W praktyce może to nastąpić na trzy sposoby: a) gospodarstwo domowe rezygnuje z minimum komfortu energetycznego we własnym mieszkaniu ze względu na wysokie koszty, b) po zapłaceniu wszystkich opłat związanych z wykorzystaniem energii gospodarstwo nie jest w stanie pokryć swoich pozostałych wydatków, c) nie chcąc rezygnować z zaspokojenia podstawowych potrzeb energetycznych, gospodarstwo przestaje płacić za energię.

Ubóstwo energetyczne a wrażliwość energetyczna

Pojęciem powiązanym z ubóstwem energetycznym jest **wrażliwość energetyczna**. Pojęcie odbiorcy wrażliwego zostało wprowadzone w Polsce (i w pozostałych krajach UE) w oparciu o dyrektywy trzeciego pakietu liberalizacyjnego w odniesieniu do rynku gazu (2009/73/WE) oraz rynku energii elektrycznej (2009/72/WE). Przyjęte w Polsce przepisy w Ustawie z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne, wbrew pierwotnym planom, powiązały termin odbiorcy wrażliwego i dodatku energetycznego z dodatkiem mieszkaniowym przyznawanym na podstawie Ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach. Instrument ten ma charakter doraźny i w praktyce nie daje on szans na wyjście z problemu.

Dlatego też, w raporcie wykonanym na zlecenie KE (Pye i Dobbins, 2015) wskazuje się, że o ile pojęcie odbiorcy wrażliwego dotyczy zabezpieczenia jego pełnego dostępu do rynku energii, oferując instrumenty osłonowe, to ubóstwo energetyczne dotyczy zdolności osób lub gospodarstw domowych do zakupu usług energetycznych i wymaga bardziej złożonych, długofalowych działań prewencyjnych.

Schemat 3. Czym jest i czym nie jest ubóstwo energetyczne

Źródło: opracowanie własne IBS.

Wstępne prognozy dotyczące ubóstwa energetycznego w 2030 roku

Chociaż temat ubóstwa energetycznego nie został jak dotąd w Polsce w żaden sposób prawnie uregulowany (spośród krajów UE zrobiły to na razie Wielka Brytania, Irlandia, Francja i Cypr), to średniookresowa, *Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko* określa, że w perspektywie 2020 roku należy „dokonać rozpoznania w kraju zjawiska tzw. ubóstwa energetycznego i przystąpić do opracowania programu działań zmniejszającego skalę tego zjawiska" (Uchwała nr 58, 2014). W Strategii sygnalizuje się, że przyszły system przeciwdziałania temu zjawisku miałby ułatwiać konsumentom racjonalne podejmowanie decyzji w oparciu o sygnały rynkowe. Zliberalizowanie rynku energii dla gospodarstw domowych jest warunkowane uprzednim wprowadzeniem mechanizmów zabezpieczających grupę najuboższych odbiorców. W świetle powyższych analiz ubóstwa energetycznego wydaje się, że proponowane podejście dalej trzyma się rynkowego podejścia do tematu ubóstwa i bliższe jest raczej pogłębianiu osłony osób wrażliwych energetycznie, co nie spełnia wymogów stawianych przed właściwie rozumianą pomocą społeczną.

Rozwinięcie (choć skromne) powyższych założeń znaleźć można w założeniach do *Polityki energetycznej Państwa do r. 2050*, przyjętych w 2015 roku (Ministerstwo Gospodarki, 2015). Dokument ten zakłada możliwość zaistnienia sytuacji, w której dynamika wzrostu PKB będzie zbyt niska względem tempa wzrostu cen energii. W połączeniu z niekorzystnym trendem demograficznym – starzeniem się społeczeństwa, oznaczałoby to wzrost liczby osób, których nie stać na pokrycie rachunków za energię. W założeniach sygnalizuje się jednak potrzebę dalszych działań.

Odpowiadając pośrednio na tę potrzebę przeprowadzono pierwszą w Polsce prognozę zjawiska ubóstwa energetycznego w horyzoncie do 2030 r. (Lis, Ramsza, Miazga, 2016). Prognoza ta jest oparta jest na założeniach przyjmowanych w publikacjach Głównego Urzędu Statystycznego, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i Krajowej Agencji Poszanowania Energii oraz na ekstrapolacji dotychczasowych trendów. Autorzy publikacji wyznaczając cztery główne czynniki wpływające na ubóstwo energetyczne przewidują, że do roku 2030 nastąpią w Polsce istotne zmiany w zakresie (1) struktury wiekowej populacji na skutek procesów starzenia się ludności, (2) tkanki mieszkaniowej na skutek budowania nowych budynków o innych parametrach termicznych niż stare, (3) wzrostu dochodów oraz (4) zmian cen energii.

Według prognozy skala problemu ubóstwa energetycznego w roku 2020 wyniesie 15,0%, a w roku 2030 – 14,9% w relacji do aktualnego stanu na poziomie 15,3%[5] (por. Tabela 2). Oznacza to, że prawdopodobny wzrost dochodów gospodarstw domowych oraz 'odmłodzenie' struktury technicznej budynków w Polsce nie zredukują istotnie problemu ubóstwa energetycznego. Badanie jednego z wariantów polegającego na termomodernizacji całkowitej (tzn. ociepleniu wszystkich budynków nieocieplonych) również nie przyniesie znaczących korzyści. Odsetek ubogich energetycznie pomiędzy rokiem 2015 a 2020 spadnie o 0,5 punktu procentowego (z 15,3% do 14,8%), a do roku 2030 – o 0,9 punktu procentowego (z 14,8% do 14,4%). Sugeruje to potrzebę rozważenia innych rozwiązań problemu w Polsce. W przeciwnym wypadku zjawisko ubóstwa energetycznego pozostanie na

[5] Skala zjawiska w tych badaniach jest inna niż podawana wcześniej, co wynika z uwzględnienia w modelowych wydatkach energetycznych rozbicia na budynki ocieplone

zbliżonym do obecnego poziomie, co oznacza ponoszenie przez państwo nadal tych samych kosztów przeciwdziałania problemowi.

Tabela 2. Scenariusze przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu.

SCENARIUSZ BAZOWY BEZ TERMOMODERNIZACJI			
ROK	LIHC - MIARA RELATYWNA	>10% DOCHODÓW, MIARA ABSOLUTNA	MIARA SUBIEKTYWNA
2015	15.3%	38.8%	11.7%
2020	15.0%	39.8%	11.1%
2030	14.9%	42.9%	10.0%

SCENARIUSZ BAZOWY Z TERMOMODERNIZACJĄ			
ROK	LIHC - MIARA RELATYWNA	>10% DOCHODÓW, MIARA ABSOLUTNA	MIARA SUBIEKTYWNA
2015	15.3%	38.8%	11.7%
2020	14.8%	38.9%	10.9%
2030	14.4%	40.5%	9.6%

Źródło: Lis, Ramsza, Miazga, 2016

W kierunku strategii przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu

1. Ubóstwo energetyczne nie jest nowym problemem, ale z perspektywy badawczej stanowi nowe ujęcie, które pozwoli trafniej i skuteczniej rozwiązywać problem wielowymiarowego wykluczenia. Chociaż normatywna definicja ubóstwa energetycznego posiada cechy uniwersalne, to na obecnym etapie trudno wyobrazić sobie jedną, uniwersalną miarę tego zjawiska.
2. Skuteczne przeciwdziałanie ubóstwu energetycznemu wymaga dwutorowej strategii, opartej po pierwsze na dalszym udoskonalaniu jego definicji (w tym definicji „13%" i definicji LIHC), a po drugie na zbadaniu jego lokalnych uwarunkowań. Z polskiej perspektywy działania te powinny prowadzić do poszukiwania zarówno rozwiązań na szczeblu centralnym (UE i państw członkowskich), jak i na szczeblu regionalnym i lokalnym.
3. Dotychczasowe próby rozwiązania problemu ubóstwa energetycznego na szczeblu UE zostały zahamowane przez wyniki badań wskazujące na silne zróżnicowanie regionalne. Również polski rząd nie przyjął dotychczas prawnej definicji ubóstwa energetycznego, ani nie stworzył żadnych instrumentów skierowanych bezpośrednio na przeciwdziałanie mu (choć część istniejących instrumentów może przyczyniać się pośrednio do jego ograniczenia). Chociaż za problem ubóstwa energetycznego formalnie odpowiada Ministerstwo Rozwoju, to należałoby dążyć do przeniesienia tych kompetencji do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, lub do stworzenia silnego zespołu międzyresortowego współpracującego również z Ministrem Energii oraz Urzędem Regulacji Energetyki.
4. Badania przeprowadzone w Polsce są dobrą podstawą dla administracji rządowej, by aktywniej włączyć się w tworzenie rozwiązań zgodnie z priorytetami w ramach polityki społecznej i energetycznej. Promocja tego wysiłku mogłaby być podstawą do wyasygnowania dodatkowych środków z budżetu UE na przeciwdziałanie i ograniczanie tego wymiaru ubóstwa.
5. Problemy związane z uniwersalizacją definicji ubóstwa energetycznego oraz tworzeniem instrumentów polityk publicznych na poziomie całej UE oraz państw członkowskich nie powinny spowalniać działań na szczeblu regionalnym i lokalnym. Wypracowana definicja ubóstwa energetycznego powinna być skonfrontowana z wynikami badań jakościowych oraz wiedzą praktyków zajmujących się osobami ubogimi w bezpośrednim kontakcie. Działania ośrodków pomocy społecznej, czy organizacji pozarządowych (Caritas, Habitat, itp.) mogą stanowić podstawę do opracowania strategii pilotażowych i dobrych praktyk. Interdyscyplinarna perspektywa - integracja różnych nurtów pomiaru ubóstwa, przede wszystkim miar obiektywnych i subiektywnych, ale również miar pieniężnych i niepieniężnych, z pewnością przyczynią się do pogłębienia zrozumienia problemu.
6. Wyniki badań dotyczące zasięgu ubóstwa energetycznego w Polsce oraz przyjęte w nich definicje wskazują na wysoki odsetek osób dotkniętych tym problemem. Pamiętając jednak o arbitralności definicji ubóstwa oraz o wewnętrznym zróżnicowaniu grupy ubogich energetycznie, warto rozważyć priorytetyzację potencjalnych działań po stronie polityki publicznej. W szczególności należy się oprzeć na pomiarze głębokości (mierzonej np. poprzez lukę finansową w budżetach gospodarstw domowych niezbędną do wyjścia ponad próg ubóstwa energetycznego) oraz dotkliwości tego zjawiska (porównania sytuacji pomiędzy ubogimi). Należy również uwzględnić, w jakim stopniu pokrywa się ono z innymi wymiarami ubóstwa. Badania takie umożliwią dostosowanie właściwych instrumentów do potrzeb oraz wybór gospodarstw i budynków, które wymagają najpilniejszej interwencji.

7. Niezbędne jest również przygotowanie badań w ujęciu dynamicznym, dających rozpoznanie trwałości problemu oraz skuteczności polityk przeciwdziałania mu. Pozwoliłoby to lepiej rozdzielić problemy wrażliwości energetycznej i ubóstwa energetycznego. Zagadnienie to ma istotne znaczenie dla instrumentów, które mogą przyjmować formę zarówno krótkookresową (np. jednorazowa zapomoga lub przeszkolenie), jak i długookresową (np. preferencyjny kredyt na długoterminową inwestycję w termomodernizację). Horyzont czasowy działania takich instrumentów powinien być dostosowany do trwałości zjawiska.
8. Choć dotychczasowe badania skupiały się na możliwych korzyściach płynących z przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu, ciekawą perspektywą byłoby policzenie kosztów związanych z brakiem działań po stronie państwa. Przeciwdziałanie ubóstwu energetycznemu ma bowiem w szerszym kontekście duży potencjał oszczędności dla budżetu. Pomoc osobom ubogim, dla których ubóstwo energetyczne może być powodem do przeniesienia na utrzymanie państwa (dom pomocy społecznej, dom samotnej matki, dom dla niepełnosprawnych, itp.) może się okazać szansą na znaczne oszczędności.
9. Konieczne jest wreszcie zbadanie grupy ubogich energetycznie pod kątem ich prawa do zamieszkiwanego lokalu. Rodzaje prawa własności lub rodzaje najmu mieszkania - jak dowodzą badania we Francji (ONPE, 2014; Pye i Dobbins 2015) - mogą mieć kluczowe znaczenie dla występowania ubóstwa energetycznego.

Literatura

Boardman, B. (1991). *Fuel Poverty: From Cold Homes to Affordable Warmth*, London: Belhaven Press.

Boardman, B. (2010). *Fixing fuel poverty. Challenges and solutions*, London: Sterling VA.

Bouzarovski, S. i Petrova, S. (2013). *A global perspective on domestic energy deprivation: Overcoming the energy poverty–fuel poverty binary*, Energy Research & Social Science, Nr 10, 2015, s. 31–40.

Buzar, S. (2007). *Energy poverty in Eastern Europe: Hidden Geographies of Deprivation*, Aldershot: Ashgate.

Bradshaw, J. i Hutton, S. (1983). *Social-Policy Options and Fuel Poverty,* w: Journal Of Economic Psychology, Vol. 3, N 3-4, 1983, s. 249-266.

Denton, J. A. (1990). *Society and the official world. A Reintroduction to Sociology*, Oxford: General Hall.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 2003/54/WE, Dz. U. UE L 09.211.55.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 2003/55/WE, Dz. U. UE L 09.211.94.

Isherwood, B. i Hancock, R. (1979). *Household Expenditure on Fuel: Distributional Aspects*, London: Economic Adviser's Office.

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (2014). Uchwała Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2014 w sprawie przyjęcia strategii – „Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – strategia do 2020 r."

Kanschik, P. (2015). *Defending the Concept of Energy Poverty*, dostępne na: www.academia.edu

Lewis, P.(1982). *Fuel poverty can be stopped*, Bradford: National Right to Fuel Campaign.

Li, K., Lloyd, B., Liang, X.J. i Wei, Y.M. (2014). *Energy poor or fuel poor: What are the differences?* Energy Policy Nr 68, 2014, s. 476–481.

Lis M. i Miazga, A. (2015). *Kogo obciąży wzrost cen energii? Mapa wydatków energetycznych Polaków*. Instytut Badań Strukturalnych, IBS Working Paper Nr 11/2015.

Lis, M., Ramsza, M. i Miazga, A. (2016). *Dynamiczne własności miar ubóstwa energetycznego*. Instytut Badań Strukturalnych, IBS Research Report Nr 1/2016.

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

Ministerstwo Gospodarki (2015). *Projekt Polityki Energetycznej Polski do 2050 r.* (wersja z 7 sierpnia 2015 r.)

Nolan, B. i Whelan, C. (2009). *Using Non-Monetary Deprivation Indicators to Analyse Poverty and Social Exclusion in Rich Countries: Lessons from Europe?* Working Paper Series 09/11, UCD School of Applied Social Science.

l'Observatoire National de la précarité énergétique (2014*). Premier rapport de l'ONPE observatoire national de la précarité énergétique*.

Organizacja Narodów Zjednoczonych (1948). *Powszechna Deklaracja Praw Człowieka*.

Organizacja Narodów Zjednoczonych (1966). *Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych*.

Organizacja Narodów Zjednoczonych (1995). *Deklaracja Kopenhaska*.

Panek, T. (2007). *Ubóstwo i nierówności. Dylematy pomiaru*, w: Statystyka Społeczna, red. T. Panek, Warszawa: PWE.

Pye, S. i Dobbins, A. (2015). *Energy poverty and vulnerable consumers in the energy sector across the EU: analysis of policies and measures,* Insight_E Policy report, May 2015.

Rada Europy (2010). *Europejska Konwencja Praw Człowieka*, po nowelizacji przez Protokół Nr 11 i 14 z Protokołem Nr 1 oraz Protokołami Nr 4, 6, 7, 12 i 13.

Schuessler, R. (2014). *Energy Poverty Indicators: Conceptual Issues. Part I: The Ten-Percent-Rule and Double Median/Mean Indicators*, Discussion Paper Nr 14-037.

Sen, A. (1985). *Commodities and Capabilities,* North-Holland.

Streeten, P. i Burki, S. J. (1978). *Basic Needs: Some Issues*. World Development, T. 6, Nr 3, s. 411-421.

Szarfenberg, R. (2011). *Status społeczno-ekonomiczny w kontekście polityki antydyskryminacyjnej oraz społecznej*, Warszawa: Towarzystwo Edukacji Antydyskryminacyjnej.

Townsend, P. (1979). *Poverty in the United Kingdom,* Harmondsworth: Penguin Books Ltd.

Uchwała Rady Ministrów Nr 58 z dnia 15 kwietnia 2014 r. w sprawie przyjęcia Strategii „Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko - perspektywa do 2020 r.".

Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne, tekst jedn., Dz. U. z 2012 r. Nr 0, poz. 1059.

Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych, tekst jedn., Dz. U. z 2013 r. Nr 0, poz. 966.

instytut
badań
strukturalnych

www.ibs.org.pl