

IBS POLICY PAPER 06/2016
CZERWIEC 2016

Ograniczenie ubóstwa energetycznego w Polsce - od teorii do praktyki

Aleksander Szpor
Maciej Lis



Ograniczenie ubóstwa energetycznego w Polsce - od teorii do praktyki

Aleksander Szpor¹, Maciej Lis²

Abstrakt

W niniejszym artykule konfrontujemy różne sposoby pomiaru zakresu i głębokość ubóstwa energetycznego w Polsce. Następnie dokonujemy przeglądu i oceny krajowych polityk i instrumentów, które bezpośrednio lub pośrednio obejmują ubogich energetycznie. Przegląd doświadczeń innych krajów oraz przeprowadzone mikro-symulacje dla polskich gospodarstw domowych pozwalają nam sformułować podstawowe reguły dla prowadzenia działań mających na celu ograniczenie ubóstwa energetycznego. W szczególności proponujemy łączenie i ukierunkowanie wybranych instrumentów, które przy niewielkich modyfikacjach i bez dodatkowych kosztów mogłyby skuteczniej przeciwdziałać ubóstwu energetycznemu w Polsce.

Słowa kluczowe: ubóstwo energetyczne, polityki publiczne, pomoc społeczna

JEL: I32, Q40

Dziękujemy dr. inż. Arkadiuszowi Węglarzowi (Politechnika Warszawska, Krajowa Agencja Poszanowania Energii), prof. Piotrowi Brodzie-Wysockiemu (Uniwersytet im. Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych) oraz dr. Piotrowi Kurowskiemu (Instytut Pracy i Spraw Socjalnych) za cenne komentarze.

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

© Fundacja Naukowa Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa, 2016 r.
Kopiowanie i rozpowszechnianie może być dokonane za podaniem źródła.

¹ Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa, Polska. E-mail: maciej.lis@ibs.org.pl

² Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa, Polska. E-mail: maciej.lis@ibs.org.pl

Spis treści

Abstrakt	2
1. Wprowadzenie – ubóstwo energetyczne w Polsce	5
1.1 Definicja i miary	5
1.2 Zakres i głębokość zjawiska	5
1.3 Struktura grupy ubogich energetycznie – wnioski dla polityki	8
2 Instytucjonalno-prawne uwarunkowania przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu w Polsce	9
2.1 Polityki publiczne a ubóstwo energetyczne w Polsce	9
2.1.1 Polityka społeczna	10
2.1.2 Polityka mieszkaniowa	11
2.1.3 Polityka energetyczna	12
2.1.4 Podsumowanie	12
2.2 Aktualne instrumenty wpływające na ograniczanie ubóstwa energetycznego w Polsce	14
2.2.1 Instrumenty skierowane na redukcję przejawów ubóstwa energetycznego (polityka społeczna)	14
2.2.2 Instrumenty skierowane na poprawę efektywności energetycznej (polityka mieszkaniowa i polityka ochrony środowiska)	15
2.2.3 Instrumenty wpływające na ubóstwo energetyczne w sposób pośredni (świadomość i postawy) ...	16
2.2.4 Środki finansowe przeznaczane na omawiane instrumenty	17
3 Analiza istniejących i proponowanych instrumentów	18
3.1 Dylematy przy tworzeniu instrumentów przeciwdziałających ubóstwu energetycznemu	18
3.1.1 Zastana struktura istniejących polityk	18
3.1.2 Sposoby ograniczania ubóstwa energetycznego	19
3.1.3 Zróżnicowanie grupy ubogich energetycznie	19
3.1.4 Pomoc społeczna a polityka mieszkaniowa	20
3.1.5 Poziom administracji publicznej, na którym pomoc jest wdrażana	20
3.2 Doświadczenia międzynarodowe	20
3.3 Ocena dotychczasowych propozycji instrumentów przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu	22
w Polsce	22
4 Analiza <i>ex ante</i> ukierunkowania termomodernizacji w Polsce za pomocą modelu mikrosymulacyjnego	24
4.1 Opis i założenia modelu mikrosymulacyjnego	24

4.2	Wyniki symulacji.....	26
5	Rekomendacje	28
5.1	Rekomendacje ogólne.....	28
5.2	Uspójnienie instrumentów polityki.....	29
6	Literatura	33

Ubóstwo energetyczne w Polsce-od teorii do praktyki

1. Wprowadzenie – ubóstwo energetyczne w Polsce

1.1 Definicja i miary

Pojęcie ubóstwa energetycznego odnosi się do problemu zaspokojenia podstawowych potrzeb energetycznych w miejscu zamieszkania. Potrzeby te mają wymiar materialny i społeczny, a brak ich zaspokojenia łączy się z deprawacją materialną i wykluczeniem społecznym. Za ubogie energetycznie gospodarstwa uznaje się więc te, które znajdują się w trudnej sytuacji ekonomicznej i jednocześnie są ponadprzeciętnie obciążone kosztami energii. Z jednej strony może to prowadzić do problemów z ogrzaniem mieszkania, jego oświetleniem lub z gotowaniem. Z drugiej strony przez wysokie wydatki na energię gospodarstwo może być zmuszone do ograniczenia wydatków na zaspokojenie innych potrzeb podstawowych.

Ubóstwo energetyczne obejmuje zarówno energię cieplną jak i elektryczną. Jest ono bezpośrednio związane z konsumpcją energii (jej ilością i rodzajem), ale również z jej produkcją (nośnikami, z których jest produkowana) i dystrybucją (pośrednikami). Problem zaspokojenia potrzeb energetycznych może wiązać się między innymi z niedostatecznym rozwojem infrastruktury energetycznej, infrastruktury mieszkaniowej (np. brakiem termoizolacji, przestarzałymi urządzeniami stosowanymi w gospodarstwie), ale również z brakiem świadomości racjonalnego wykorzystywania energii.

Obiektywną miarą ubóstwa energetycznego jest relacja pomiędzy dochodami gospodarstwa domowego a jego wydatkami na energię. Z kolei subiektywną miarą ubóstwa energetycznego jest przede wszystkim deklarowany dyskomfort związany z temperaturą w mieszkaniu, ale również ewentualne zawilgocenie mieszkania czy problem z opłatą rachunków za energię.

Miary obiektywne w badaniach nad ubóstwem energetycznym opierają się na podejściu absolutnym i relatywnym. Pierwsze podejście polega na wyznaczeniu minimalnego poziomu potrzeb energetycznych gospodarstw domowych, a następnie na określeniu, jaki odsetek gospodarstw znajduje się poniżej tego progu. Najczęściej ubogimi energetycznie według tej miary są gospodarstwa domowe wydające na energię więcej niż 10% swoich dochodów. Podejście relatywne polega natomiast na wybraniu parametru (lub kombinacji parametrów) świadczących o ubóstwie energetycznym w danej populacji, a następnie na określeniu grupy o najniższym poziomie wyznaczonego parametru względem reszty populacji. W przypadku ubóstwa energetycznego najczęściej stosowana jest miara tzw. LIHC – ang. *Low Income High Costs*.

1.2 Zakres i głębokość zjawiska

Zakres i struktura ubóstwa energetycznego są mierzone za pomocą reprezentatywnych dla całej analizowanej populacji badań ankietowych. Informacji z tego obszaru w Polsce dostarczają badania:

- BBGD – badanie budżetów gospodarstw domowych, zawierające szczegółowe informacje m.in. o dochodach i wydatkach gospodarstw oraz ich sytuacji mieszkaniowej. Jest to podstawowe źródło wiedzy o ubóstwie w Polsce i jedyne źródło informacji o strukturze wydatków gospodarstw domowych.
- SILC – badania dochodów i warunków życia, przeprowadzane przez GUS, a koordynowane we wszystkich krajach UE przez Eurostat. Dzięki harmonizacji badania między krajami SILC pozwala na porównania międzynarodowe. Nie zawiera informacji o wydatkach.
- Diagnoza Społeczna – szerokie badanie społeczne realizowane od 2000 roku przez prof. Janusza Czapińskiego. Pozwala na szerszy zakres analiz niż SILC czy BBGD.

W badaniach przeprowadzonych dotychczas w Polsce zastosowano zarówno obiektywne jak i subiektywne miary ubóstwa energetycznego (Miazga i Owczarek, 2015). Wedle miary obiektywnej w ujęciu absolutnym, opartym o próg 13% wydatków gospodarstw domowych na energię, w 2013 roku ubóstwem energetycznym dotkniętych było 34% mieszkańców Polski, tj. 12,7 mln osób. Wedle podejścia relatywnego LIHC (dochody gospodarstwa poniżej 60% mediany po odliczeniu wydatków na energię i jednocześnie wydatki na energię powyżej mediany w populacji)³ ubóstwo energetyczne dotyczyło 17% tj. 6,4 mln mieszkańców Polski. Ostatnio wprowadzone modyfikacje w mierzaniu LIHC prowadzą do zawężania grupy gospodarstw ubogich energetycznie do 9,6% tj. 4,5 mln osób, 1,3 mln gospodarstw domowych (Lis, Sałach i Świącicka, 2016).

Subiektywne wskaźniki ubóstwa energetycznego, obliczone na podstawie danych BBGD, wskazują na podobny lub mniejszy zasięg tego zjawiska: w 2013 roku 17% Polaków mieszkało w mieszkaniach zbyt ciepłych w lecie, a 9-11% marzło w zimie. I choć subiektywne podejście jest obciążone faktem, że optymalna temperatura zapewniająca komfort cieplny może znacząco różnić się między ludźmi, to jednak pokazuje, że co dziesiąty mieszkaniec Polski uznaje potrzebę komfortu cieplnego za zaspokojoną w niewystarczającym stopniu. Warto podkreślić, że odsetek takich osób spadł w latach 2007-2014 z 23% do 9% (SILC), ale jest nadal wyższy niż w krajach sąsiednich: Słowacji (6%), Czechach (6%) czy Niemczech (5%).⁴ W subiektywnym ujęciu ubóstwa energetycznego proponuje się tworzenie miar lub raczej indeksów (Bouzarovski, 2014) opartych o deklarowane problemy z zaleganiem z opłatą za energię, z jakością izolacji termicznej budynku, z nadmiernymi wydatkami mieszkaniowymi oraz z możliwością utrzymania właściwej temperatury w mieszkaniu. Należy pamiętać jednak, że nie dają one pełni obrazu problemu i poszczególne sposoby pomiaru ubóstwa energetycznego są względem siebie komplementarne.

Interesującego obrazu deprivacji energetycznej dostarczają dane z BBGD dotyczące dostępu do urządzeń ciepłych lub elektrycznych. Według nich w 2013 roku 15% mieszkańców Polski nie miało dostępu do centralnego ogrzewania, 5% nie miało dostępu do ciepłej wody bieżącej, 1,3% nie posiadało - ze względów finansowych - lodówki, a 0,5% pralki. 15% gospodarstw domowych posiadało lodówki starsze niż 15 lat. W przypadku pralek, aż 60% jest starszych niż 10 lat. Większym zatem problemem w Polsce jest brak dostępu do pozyskania ciepła (centralne ogrzewanie oraz ciepła woda) niż do urządzeń wykorzystujących energię elektryczną (pralki, lodówki). W przypadku urządzeń elektrycznych, problemem jest raczej powszechne korzystanie ze starszych, mniej efektywnych energetycznie urządzeń.⁵

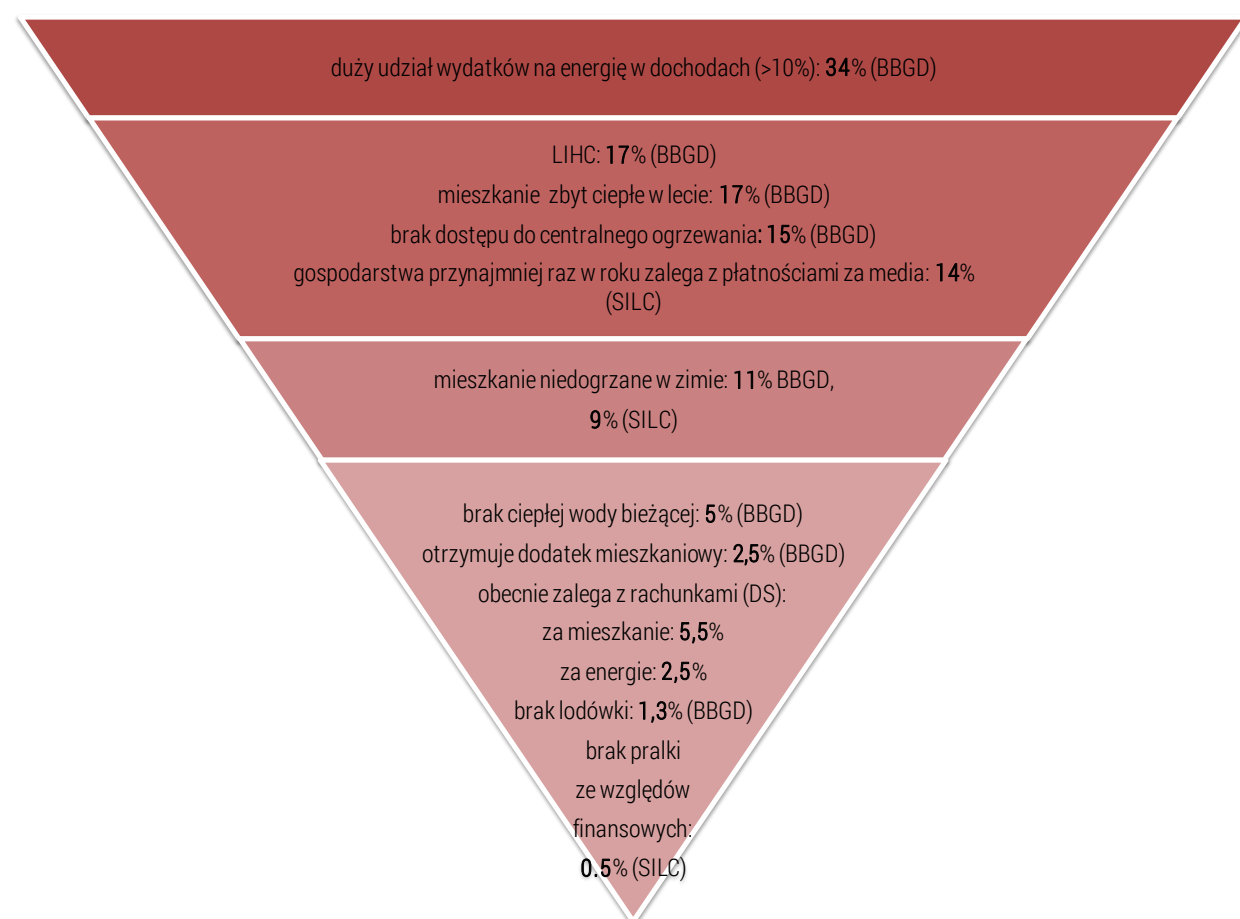
³ Szczegółowy opis metodologii wyznaczania miary LIHC ubóstwa energetycznego w artykule Miazga i Owczarek (2015)

⁴ Dane na podstawie danych EU-SILC, Eurostat.

⁵ Statystyki obliczone na podstawie danych jednostkowych BBGD 2013.

Zaleganie z rachunkami jest osobnym wymiarem ubóstwa energetycznego, którego pomiar umożliwia Diagnoza Społeczna. Przynajmniej raz w roku zdarza się to 14% osób w Polsce, ale w tym samym momencie problem dotyczy 6% osób (2015 rok), a w przypadku rachunków za energię elektryczną 2,5%. Mniej niż 0,5% populacji przynajmniej raz w roku zalega z opłatami za energię elektryczną i/lub gaz powyżej 3 miesięcy. Zakres tego zjawiska jest więc ograniczony do niewielkiej części populacji i stąd próby jego rozwiązania powinny być odpowiednio dokładnie sprofilowane.

Diagram 1. Zakres ubóstwa energetycznego w Polsce



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych EUSILC (Eurostat), BBGD (GUS), Diagnozy Społecznej oraz wyników Miazga i Owczarek (2015).

Ze względu na wciąż znaczną lukę w płacach między Polską, a krajami Europy Zachodniej, duży udział wydatków na energię w dochodzie (>10%) jest zjawiskiem dużo szerszym niż tylko ubóstwo energetyczne. Sporadyczne zaleganie z rachunkami za ciepło czy energię jest zjawiskiem stosunkowo częstym (14%), ale dłuższe zaległości w tym zakresie dotyczą znacznie węższej grupy osób (0,5%). Istotna część gospodarstw wykazuje znaczące braki w tkance mieszkaniowej (mieszkanie zbyt zimne lub zbyt gorące, brak centralnego ogrzewania, brak ciepłej wody bieżącej), natomiast bardzo niewielka część wskazuje, że nie stać ich na pralkę czy lodówkę. Te urządzenia w istotnej części, ze względu na wiek, mogą być nieefektywne energetycznie. Polityka przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu powinna więc zawierać instrumenty ukierunkowane w największym stopniu na poprawę tkanki mieszkaniowej, ale również związane z niezdolnością do regulowania rachunków za energię oraz efektywność energetyczną wykorzystywanych urządzeń AGD.

Stopa ubóstwa energetycznego wskazuje, jaka jest skala zjawiska, czyli jakiej liczby ludności dotyczy ten problem. Ważnym dopełnieniem tej informacji jest ocena średniej głębokości ubóstwa, czyli tego jak bardzo ubodzy są ubodzy. Wielkość tę mierzy się przez średnią kwotę, która pozwoli gospodarstwu ubogiemu opuścić strefę ubóstwa (Hills, 2011). Bardzo wysokie wydatki energetyczne lub bardzo niskie dochody gospodarstw skutkują znaczną głębokością zjawiska. Wyciągnięcie wszystkich gospodarstw z ubóstwa energetycznego liczonego miarą LIHC (Miazga i Owczarek, 2015) wymaga transferu w wysokości średnio 350 zł miesięcznie dla każdego gospodarstwa (dane BBGD 2014). Przy 2 mln gospodarstw ubogich energetycznie (Miazga i Owczarek, 2015) oznacza to kwotę 700 mln zł miesięcznie, czyli 8,4 mld zł rocznie. Jest to znaczna kwota, wskazująca, że przy ograniczonych środkach przeznaczanych na tę politykę, nie ma możliwości całkowitego rozwiązania problemu wyłącznie za pomocą transferów. W związku z tym konieczne jest uzależnienie proponowanych działań od przyczyn ubóstwa energetycznego. W przypadku gospodarstw o wydatkach niewiele wyższych a dochodach niewiele niższych od granicy ubóstwa, efektywny może być odpowiedni transfer podobny w swojej konstrukcji do dodatku mieszkaniowego i energetycznego. Jednak w przypadku gospodarstw o wydatkach energetycznych zdecydowanie wyższych od granicy ubóstwa konieczne jest zwiększenie efektywności energetycznej np. przez termomodernizację lub wymianę nieefektywnych źródeł ogrzewania. Głębokość ubóstwa energetycznego może więc służyć do wyznaczania kryteriów dostępu do pomocy tak, żeby była ona najefektywniejsza.

1.3 Struktura grupy ubogich energetycznie – wnioski dla polityki

Z dotychczasowych badań nad strukturą ubóstwa energetycznego w Polsce (Miazga i Owczarek, 2015) wynika, że problem występuje przede wszystkim wśród gospodarstw o niskich dochodach, ale do grupy tej zalicza się również częściowo gospodarstwa, których dochody sytuują je nieco powyżej granicy ubóstwa dochodowego. Gospodarstwa te ponoszą wysokie koszty związane z zapewnieniem sobie ciepła w mieszkaniu lub płacą wysokie rachunki za energię elektryczną. Wysokie koszty energii „wpychają” grupę tych gospodarstw poniżej granicy ubóstwa energetycznego.

Pod względem struktury demograficznej gospodarstwa domowego ubóstwo energetyczne w największym zakresie dotyka samotnych rodziców, par z jednym dzieckiem, emerytów, rencistów i osób utrzymujących się ze środków otrzymanych z pomocy społecznej. Oznacza to w szczególności, że ubodzy energetycznie prawie nigdy nie dysponują wystarczającymi środkami finansowymi, żeby uzyskać zdolność kredytową, która pozwoli im poprawić jakość mieszkania. Stąd instrumenty wsparcia wymagające posiadania zdolności kredytowej bądź pokrycia istotnej części kosztów termomodernizacji budynków mogą być niedostępne dla tej grupy gospodarstw domowych.

Grupa ubogich energetycznie według miary LIHC tylko w ok. 1/3 pokrywa się z grupą, która uznaje komfort cieplny w mieszkaniu jako niewystarczający (Miazga i Owczarek, 2015). Oznacza to, że narzędzia mające na celu ograniczenie ubóstwa energetycznego nie mogą koncentrować się tylko na osobach żyjących w zimnie, ale również na tych, dla których utrzymanie ciepła jest sporym obciążeniem i ogranicza inne potrzeby.

Rodzaj budynku jest kluczową determinantą ubóstwa energetycznego. Większość ubogich energetycznie według miary LIHC mieszka na wsi, w dużych wolnostojących domach jednorodzinnych. Najbardziej narażone na ubóstwo są osoby mieszkające w budynkach wybudowanych przed 1960 rokiem, nieco mniej osoby zamieszkujące budynki z lat 1960-1995, a najmniej osoby mieszkające w budynkach najnowszych. Jest to związane z dwoma zjawiskami: po pierwsze w nowszych budynkach mieszkają osoby bardziej majątne, a po

drugie budynki te są bardziej efektywne energetycznie. Brak dostępu do centralnego ogrzewania z sieci zwiększa ryzyko ubóstwa energetycznego 3-krotnie w przypadku ogrzewania lokalnego, a 10-krotnie w przypadku ogrzewania za pomocą pieców elektrycznych lub gazowych (Miazga i Owczarek, 2015). Gospodarstwa ogrzewające się piecami na opał stosunkowo rzadko mają problemy z wysokimi rachunkami za energię, gdyż jest to tani (choć nieefektywny ekologicznie) sposób ogrzewania.

Z przedstawionej struktury ubóstwa energetycznego wynikają istotne wnioski dla kształtowania polityki ograniczania tego zjawiska. Po pierwsze, skuteczna polityka wymaga poprawy jakości infrastruktury mieszkaniowej. Taka interwencja powinna koncentrować się na budownictwie jednorodzinym, zwłaszcza w miejscach, gdzie niedostępne jest ogrzewanie sieciowe. Po drugie, rozwiązania problemu muszą również brać pod uwagę ograniczoną zdolność osób ubogich do finansowania i współfinansowania inwestycji.

2 Instytucjonalno-prawne uwarunkowania przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu w Polsce

2.1 Polityki publiczne a ubóstwo energetyczne w Polsce

Polityki publiczne są określonymi sposobami postępowania władz publicznych w celu rozwiązania problemów o zbiorowym znaczeniu. Stanowią zbiory interwencji o charakterze regulacyjnym, prawnym i finansowym zorientowanych na realizację zamierzonych celów. Są stosowane przez wszystkie rodzaje władz (ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą) na każdym szczeblu (ponadnarodowym, narodowym, regionalnym i lokalnym) (Zawicki, 2014).

Ubóstwo energetyczne nie jest formalnie przedmiotem żadnej z polityk publicznych w Polsce. Energia należy jednak do dóbr niezbędnych do zaspokojenia podstawowych potrzeb człowieka, zarówno fizjologicznych jak i społecznych. Chociaż dominująca teoria mikroekonomii zakłada, że gospodarstwa domowe mają swobodę wyboru takich dóbr i potrafią racjonalnie gospodarować swoim budżetem, to jednak wiadomo że energia jako jedno z dóbr konsumpcyjnych różni się od innych (np. jedzenia, ubrań czy rozrywki). Zapewnienie elektryczności lub ogrzewania za rozsądną cenę wymaga zestawu specyficznych umiejętności i wiedzy: począwszy od planowania długoterminowego budżetu domowego, w tym wydatków na rachunki za ciepło, przez wiedzę o efektywnym wykorzystywaniu energii, a skończywszy na umiejętności oszczędzania i wiedzy na temat inwestycji w termomodernizację. (Szpor, 2016) Dlatego uwzględnienie jej w agendzie polityk publicznych jest w pełni uzasadnione.

W badaniach nad ubóstwem energetycznym przyjmuje się, że przeciwdziałanie temu zjawisku wymaga interwencji w trzech obszarach – dochodów gospodarstw domowych, cen energii, efektywności energetycznej budynków (Schwizer-Ries, 2009; Grevisse i Brynart, 2011, Pye i Dobbins 2015). W Polsce obszary te są objęte trzema politykami publicznymi na szczeblu krajowym⁶ prowadzonymi odpowiednio przez trzy ministerstwa: politykę społeczną realizowaną przez Ministerstwo Rodziny Pracy i Polityki Społecznej, politykę mieszkaniową

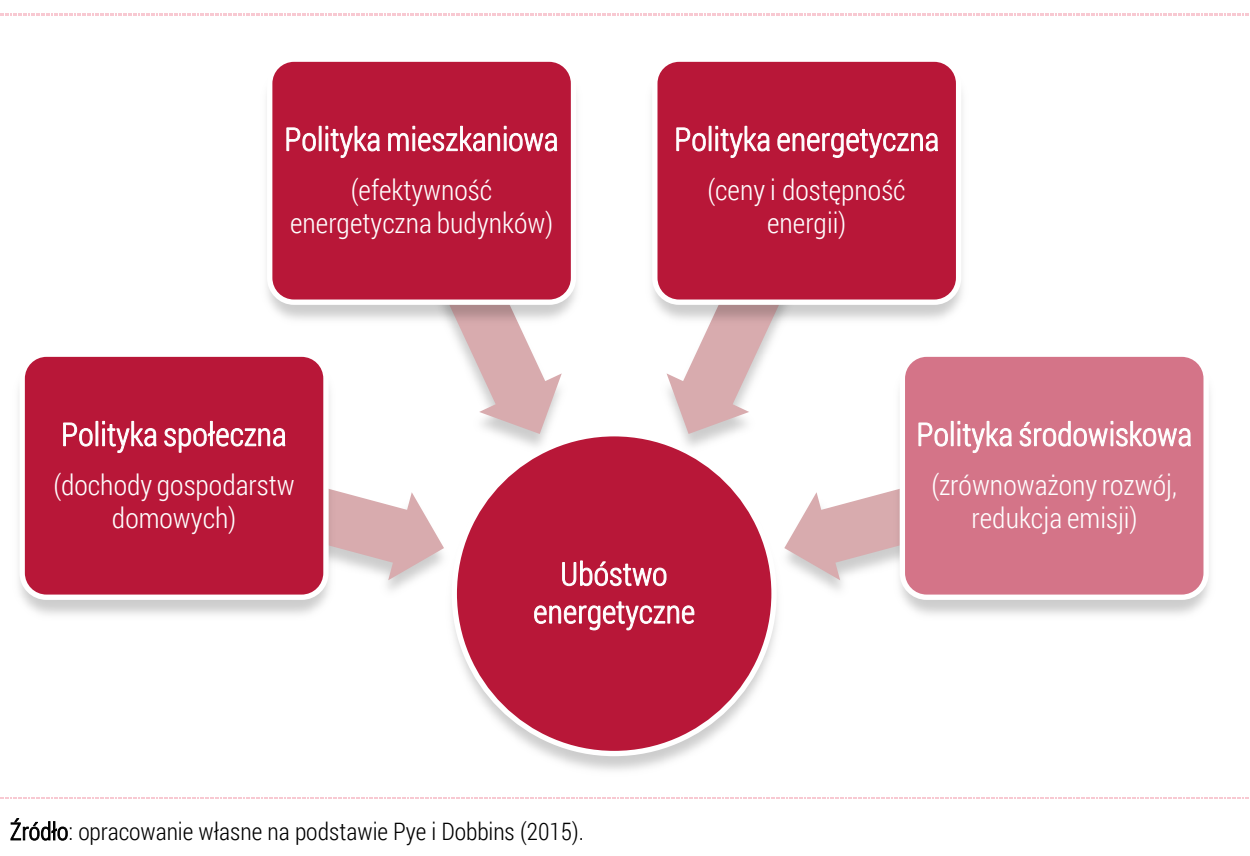
⁶ W ramach tych polityk i na ich pograniczu można wyróżnić polityki węższe (np. polityka senioralna, rodzinna itd.)

realizowaną przez Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa (uzupełniana przez politykę ochrony środowiska kierowaną przez Ministerstwo Środowiska) oraz politykę energetyczną realizowaną przez Ministerstwo Energii oraz Urząd Regulacji Energetyki (Diagram 2). Polityki te w dużym stopniu wyznaczają ramy dla konkretnych działań, jednak zgodnie z zasadą subsydiarności ich realizacja spoczywa również na samorządzie terytorialnym.

2.1.1 Polityka społeczna

Zgodnie z Ustawą z 12 marca 2004 o pomocy społecznej, polityka społeczna ma na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. Zwalczanie ubóstwa energetycznego dobrze odpowiada tej ogólnej definicji polityki społecznej. Powstaje jednak pytanie, na ile sytuację ubóstwa energetycznego można w praktyce uznać za podstawę do interwencji w oparciu o pozostałe, szczegółowe przepisy ustawy. Zgodnie z art. 3 ustawy, pomoc społeczna wspiera osoby i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwia im życie w warunkach odpowiadających godności człowieka. Osoby lub rodziny uprawnione do uzyskania pomocy społecznej muszą spełniać jednocześnie kryterium dochodowe (zwane również progiem wejścia) oraz kryterium wystąpienia tzw. ryzyk socjalnych (Broda-Wysocki, 2010), np. bezrobocia, długotrwałej lub ciężkiej choroby, niepełnosprawności lub bezradności w sprawach prowadzenia gospodarstwa domowego. Ta dwukryterialność wykazuje pewne podobieństwo do definicji ubóstwa energetycznego (wg definicji LIHC), gdzie kryterium dochodu również można uznać za warunek wstępny.

Diagram 2. Polityki wpływające na problem ubóstwa energetycznego w Polsce



Źródło: opracowanie własne na podstawie Pye i Dobbins (2015).

Obecna ustawa nie łączy jednak bezpośrednio żadnego z rodzajów ryzyk społecznych z drugim kryterium definicji LIHC – wysokimi wydatkami energetycznymi. Pośrednio, wysokie wydatki na energię mogłyby wywodzić się z – wymienionej wśród ryzyk społecznych – bezradności w prowadzeniu gospodarstwa domowego związanej na przykład z niedostateczną wiedzą o korzyściach z poprawy efektywności energetycznej. Jest to jednak rodzaj ryzyka, który łączony jest z dysfunkcyjnością rodzin (trudnościami opiekuńczo-wychowawczymi) i w dotychczasowej praktyce gminy rozwiązują ten problem głównie przez alternatywne formy pomocy (kluby, świetlice) lub specjalistyczne doradztwo. Konieczne zatem jest rozważenie dwóch alternatywnych rozwiązań. Pierwszym mogłoby być sformułowanie nowego rodzaju ryzyka obejmującego zbyt wysokie obciążenie wydatkami energetycznymi albo np. "niemożność zaspokojenia potrzeb energetycznych", a następnie włączenie go do ustawy o pomocy społecznej. Drugim byłoby powiązanie istniejących ryzyk, jak np. choroba z formami prewencji i eliminowaniem przyczyn ubóstwa. Wydaje się, że obecny poziom zaawansowania badań w obszarze ubóstwa energetycznego umożliwi rozpoznanie tego zjawiska jako ryzyka społecznego i włączenie go do ustawy o pomocy społecznej lub/i poszerzenie katalogu świadczeń zarówno pieniężnych, jak i niepieniężnych o usługi poprawy efektywności energetycznej.

Ramka 1. Ubóstwo energetyczne jako nowe ryzyko społeczne.

Klasyczny katalog ryzyk społecznych funkcjonujący na podstawie zalecenia 67 Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) z 1944 r., wymienia 8 ryzyk społecznych: chorobę, macierzyństwo, inwalidztwo, podeszły wiek, śmierć żywiciela rodziny, bezrobocie, wydatki nadzwyczajne, obrażenia (kalectwo, choroby) wynikające z zatrudnienia. Katalog ten nieznacznie zmodyfikowany na mocy konwencji nr 102 (MOP, 1952) połączył konkretne ryzyka ze stosownymi świadczeniami. Ewolucja koncepcji ryzyk społecznych w prawie międzynarodowym postępuje zasadniczo w kierunku rozszerzania zakresu ochrony w razie ich wystąpienia (Uścińska, 2013). Mimo że katalog ryzyk pozostał przez ostatnie lata niezmienny pod względem ilościowym, to pojawiały się nowe propozycje formułowania ryzyk społecznych. Związane były one np. ze zmianą ról społecznych kobiet i mężczyzn w opiece nad dziećmi lub osobami starszymi i prowadziły do ryzyka niewystarczającej opieki, kiedy jest ona niezbędna. (Kalliomaa-Puha, IPiSS 2013, s. 38).

Ryzyko wzrostu ubóstwa energetycznego może być widziane po pierwsze, jako efekt prawdopodobnego wzrostu cen energii w ramach liberalizacji tego rynku i jednocześnie wyzwań modernizacji systemu energetycznego w Polsce (projekt PEP 2050). Po drugie, ubóstwo energetyczne może też być wynikiem gwałtownie rosnących różnic pomiędzy możliwościami poprawy efektywności energetycznej budynków i świadomością obywateli w tym zakresie. Przedsięwzięcia te wymagają zrozumienia podstawowych zagadnień technicznych i ekonomicznych związanych z inwestycją, co stanowi trudną do pokonania barierę dla ubogich gospodarstw.

Innym sposobem wprowadzenia ubóstwa energetycznego do obszaru polityki społecznej jest koncentracja na rozszerzeniu katalogu świadczeń przyznawanych ze względu na zdefiniowane w ustawie ryzyka społeczne (np. ciężką lub długotrwałą chorobę, bezrobocie itd.). Uzasadnieniem jest uniwersalny charakter poprawy efektywności energetycznej gospodarstwa przynoszący wymierne oszczędności i poprawę sytuacji osób ubogich.

Źródło: opracowanie własne

2.1.2 Polityka mieszkaniowa

Polityka mieszkaniowa w Polsce nie stanowi w pełni samodzielnego i skonsolidowanego obszaru. Formalnie uznaje się ją za część polityki społecznej, jednak nadzór nad nią sprawuje zwykle ministerstwo odpowiedzialne za infrastrukturę (obecnie Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa). Polityka ta kształtuje między innymi dostęp do mieszkań oraz dąży do poprawy stanu budynków, rozwoju budownictwa komunalnego i społecznego. Dotychczasowa polityka mieszkaniowa w Polsce stawiała sobie 3 cele. Jednym z nich była pomoc osobom ubogim, borykającym się z brakiem dostępu do mieszkań lub utrzymaniem właściwego ich standardu (MF i MIR,

2015). Wśród najistotniejszych podstaw prawnych tej polityki wymienia się: Ustawę z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów, Ustawę z dnia 26 października o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, Ustawę z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, Ustawę z dnia 16 września 2011 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego i wreszcie Ustawę z dnia 21 czerwca 2001 o dodatku mieszkaniowych. Jednym z ważniejszych aktów dotyczących ubóstwa energetycznego (choć obejmującym szerszy zakres spraw) jest Ustawa z dnia 9 października 2015 o rewitalizacji. Rewitalizację definiuje się jako proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, poprzez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, skoncentrowane terytorialnie, prowadzone przez interesariuszy rewitalizacji na podstawie gminnego programu rewitalizacji. Programy rewitalizacji mogą uwzględniać takie zadania, jak poprawa energooszczędności budynków lub rozwój społecznego budownictwa czynszowego. Zagadnieniem powiązanim z ubóstwem energetycznym jest także polityka budownictwa, regulowana Ustawą z dnia 7 lipca 1994 – Prawo budowlane. Polityka ta ma istotne znaczenie w prewencji zjawiska, głównie w wymiarze średnio i długofalowym.

2.1.3 Polityka energetyczna

Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 - Prawo energetyczne określa zasady kształtowania polityki energetycznej państwa, zasady i warunki zaopatrzenia i użytkowania paliw i energii, w tym ciepła, oraz działalności przedsiębiorstw energetycznych. Celem ustawy jest między innymi tworzenie warunków do zrównoważonego rozwoju kraju, oszczędnego i racjonalnego użytkowania paliw i energii, rozwoju konkurencji, przeciwdziałania negatywnym skutkom naturalnych monopolii, uwzględniania wymogów ochrony środowiska i równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii. Ministerstwo Energii (ME) wraz z Urzędem Regulacji Energetyki (URE) określają więc zasady, na jakich odbiorcy indywidualni nabywają energię od przedsiębiorstw wytwarzających, przesyłających i dystrybuujących, np. poprzez ustalanie taryf dla odbiorców indywidualnych. Poza wymienioną wyżej ustawą, istotne znaczenie mają również: Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej. W oparciu o przepisy poprzedniej wersji tej ustawy utworzono system certyfikatów efektywności energetycznej (tzw. białych certyfikatów). Jest to mechanizm rynkowy mający na celu przyspieszenie i usprawnienie poprawy efektywności energetycznej. Dzięki przyjęciu nowej ustawy powstaje szansa na realne stymulowanie inwestycji w poprawę efektywności energetycznej wśród odbiorców końcowych, w tym w gospodarstwa ubogie energetycznie. Ostatnią, istotną - w odniesieniu do problemu ubóstwa energetycznego – ustawą jest Ustawa z dnia 14 września 2012 r. o obowiązkach w zakresie informowania o zużyciu energii przez produkty wykorzystujące energię. Ustawa ta ma na celu skuteczne informowanie konsumentów o kosztach użytkowania urządzeń zużywających energię lub mających wpływ na zużycie energii, przez co stwarza możliwość (na razie niewykorzystywaną) doboru optymalnych środków przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu.

2.1.4 Podsumowanie

Trzy opisane wyżej polityki są powiązane regulacyjnie. Część ustaw o największym wpływie na problem ubóstwa energetycznego można przypisać kompetencyjnie konkretnemu ministerstwu, część z nich natomiast znajduje się na styku kompetencji kilku ministerstw (por. Tabela 1).

Tabela 1. Polityki i prawodawstwo wpływające na problem ubóstwa energetycznego

Ustawy	Polityka społeczna (MRPiPS)	Polityka mieszkaniowa (MIB)	Polityka energetyczna (ME)
Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej	X		
Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane		X	
Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów		X	
Ustawa z dnia 29 sierpnia 2014 r. o charakterystyce energetycznej budynków		X	
Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne			X
Ustawa z dnia 14 września 2012 r, o obowiązkach w zakresie informowania o zużyciu energii przez produkty wykorzystujące energię		X	X
Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej		X	X
Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji	X	X	
Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego	X	X	
Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych	X	X	
Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego	X	X	

Źródło: opracowanie własne.

Z powyższego przeglądu kompetencji poszczególnych ministerstw przy realizacji wyselekcjonowanych ustaw wynika, że w sensie ilościowym Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa ma najszersze kompetencje w obszarze ubóstwa energetycznego. Warto jednak zwrócić uwagę, że problem ubóstwa energetycznego wymaga indywidualnego i lokalnego rozpoznania problemu. Ministerstwo Rodziny Pracy i Polityki Społecznej jest jednym ministerstwem, które w ramach zadań zleconych administracji rządowej może, poprzez podległe gminom Ośrodki Pomocy Społecznej (OPS) lokalnie dotrzeć do indywidualnych gospodarstw domowych. Z tego powodu znaczenie MRPiPS w przeciwdziałaniu ubóstwu energetycznemu jest potencjalnie niezwykle istotne.

Istnieją również inne polityki wpływające na ubóstwo energetyczne, w szczególności polityka środowiska⁷ (np. programy edukacji nt. efektywności energetycznej, programy redukcji szkodliwych emisji przez wymianę źródeł ciepła itp.), polityka fiskalna (decyzje o alokacji środków w budżecie na wybrane działania lub obniżki podatku np. na materiały budowlane), polityka rozwoju regionalnego (dodatek energetyczny). Polityki te są realizowane również na poszczególnych szczeblach administracji publicznej w szczególności na poziomie gmin, ale również na poziomie powiatów oraz województw zgodnie z przepisami Ustawy o Samorządzie Terytorialnym oraz przepisami wymienionych w Tabeli 1. ustaw.

2.2 Aktualne instrumenty wpływające na ograniczanie ubóstwa energetycznego w Polsce

W dotychczasowych pracach legislacyjnych w Polsce nie stworzono definicji ubóstwa energetycznego. Pojęcie to było jak dotąd wykorzystane jedynie hasłowo w projekcie dokumentu strategicznego *Polityka Energetyczna Polski do 2050 roku* oraz w dokumencie *Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020*⁸. Z tego też powodu nie ma w naszym kraju żadnego instrumentu rozumianego jako operacyjna forma interwencji publicznej skierowanego na rozwiązanie problemu ubóstwa energetycznego (Bemelemans-Videc, Rist, Vendung za: Zawicki).

2.2.1 Instrumenty skierowane na redukcję przejawów ubóstwa energetycznego (polityka społeczna)

W Polsce istnieją cztery główne instrumenty, które trafiają do osób ubogich w sensie dochodowym i mogą jednocześnie, w sposób niezamierzony, trafiać do osób ubogich energetycznie. Instrumenty te mają jednak charakter doraźny i nie rozwiązują przyczyn ubóstwa energetycznego:

- **Dodatek mieszkaniowy** dla gospodarstw o niskim dochodzie i niewielkim metrażu z uwzględnieniem liczby członków gospodarstwa przyznawany przeważnie przez OPS na podstawie upoważnienia wójta, burmistrza lub prezydenta. Dodatek mieszkaniowy mogą otrzymywać zarówno właściciele, jak i najemcy mieszkania lub domu jednorodzinnego. Świadczenie to, jak i obsługa administracyjna są finansowane z budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Gospodarstwa nieposiadające dostępu do centralnego ogrzewania mogą ubiegać się o dodatkowe środki przyznawane na podstawie ryczału⁹.
- **Dodatek energetyczny** - przyznawany odbiorcy wrażliwemu w odniesieniu do energii elektrycznej przez OPS.¹⁰ Kwota dodatków energetycznych jest finansowana z budżetu państwa, natomiast koszt obsługi tego instrumentu spoczywa na samorządach. Chociaż instrument ten jest regulowany w Ustawie z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne, to adresowany jest do osób uprawnionych do dodatku mieszkaniowego w oparciu o Ustawę z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych, administrowany zaś na poziomie centralnym - przez Ministerstwo Rozwoju.

⁷ W Polsce polityka ta ma istotne znaczenie, jeśli chodzi o termomodernizację, jednak motywowana jest przede wszystkim redukcją tzw. niskiej emisji tj. szkodliwych dla zdrowia substancji pochodzących z opalania w piecach domowych lub kotłowniach przydomowych. Polityka ta pośrednio wpływa również na ubogich energetycznie ponieważ ogranicza problemy zdrowotne wynikające z konieczności opalania najtańszym dostępnym paliwem. Nie analizujemy jej w całości jednak w dalszych analizach uwzględniamy instrumenty oferowane w ramach tej polityki.

⁸ Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych nie oferuje żadnych konkretnych instrumentów, ogranicza się jedynie do zobowiązania RM do przedstawienia parlamentowi rocznego sprawozdania z sytuacji seniorów.

⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2001 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych.

¹⁰ Wysokość dodatku odpowiada przeciętnej wysokości wydatków na energię gospodarstw domowych z pierwszego decyla dochodowego.

- **Zasiłek celowy**, który może być udzielany przez OPS lub ośrodki pomocy rodzinie (OPR) w celu zaspokojenia niezbędnej potrzeby bytowej, m.in. **na pokrycie części lub całości kosztów opału**, niezbędnych przedmiotów użytku domowego, drobnych remontów i napraw w mieszkaniu (Ustawa z dnia 12 marca 2004 o pomocy społecznej).
- **Ryczałt energetyczny** finansowany z budżetu Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, o który mogą się ubiegać kombatanci wojenni, ofiary represji oraz ich rodziny. Pozwala on zredukować koszty za pobraną energię elektryczną, ciepłą i gazową. Instrument ten nie uwzględnia kryteriów związanych z ubóstwem energetycznym lub wydatkami na energię konkretnych odbiorców.

Oprócz wymienionych czterech instrumentów, na podstawie przepisów Ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne, istnieje również możliwość bezpłatnego **montażu liczników przedpłatowych** na wniosek odbiorcy wrażliwego energii elektrycznej i paliw gazowych. Przepis ten ma na celu zwiększenie racjonalności zużycia energii – potencjalnie – również wśród osób ubogich energetycznie. Przepis ten nie jest jednak finansowany ze środków publicznych. Z tego powodu nie zaliczamy go w niniejszej publikacji wprost do katalogu instrumentów polityk publicznych.

2.2.2 Instrumenty skierowane na poprawę efektywności energetycznej (polityka mieszkaniowa i polityka ochrony środowiska)

W Polsce istnieje również kilka innych instrumentów mogących trafiać (choć w niewielkim stopniu) do osób ubogich energetycznie lub osób, które w przyszłości mogłyby popaść w ubóstwo energetyczne. Kryterium niskiego dochodu nie jest w nich przeważnie uwzględnione i mają charakter wsparcia inwestycji, a więc nie dotyczą osób o dochodach niepozwalających na zaciągnięcie kredytu lub nieposiadających oszczędności. Ich działanie przynosi jednak skutki w dłuższym czasie, przyczyniając się do ograniczenia problemu. Omawiane programy wspierają głównie domy wielorodzinne, a więc nie te, których właściciele i najemcy są najbardziej narażeni na problem ubóstwa energetycznego:

- **Premia termomodernizacyjna** – spłata części kredytu zaciągniętego na przedsięwzięcie termomodernizacyjne – dofinansowanie udzielane przez Bank Gospodarstwa Krajowego z Funduszu Termomodernizacji i Remontów (Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów). Przy założeniu, że instrument ten będzie realizowany w aktualnej formie,¹¹ środki na mieszkalnictwo trafią w 2% do domów jednorodzinnych, a w pozostałej części do domów wielorodzinnych.
- **Zwolnienie z podatku** od nieruchomości budynków, w których wykonano remont elewacji – udzielane w niektórych gminach na podstawie Uchwały Rady Miasta.
- **Dotacje, subwencje i kredyty preferencyjne w ramach Programu Ochrony Powietrza** - celem ogólnym programu jest redukcja CO₂; około 13% środków w obszarze mieszkalnictwa trafi do budynków wielorodzinnych.
- **Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (POIiŚ)** (4.III priorytet inwestycyjny) - w sektorze mieszkalnictwa uprawnionymi podmiotami są spółdzielnie i wspólnoty mieszkaniowe. W efekcie, środki przeznaczone na mieszkalnictwo trafią wyłącznie do budynków wielorodzinnych.

¹¹ Mimo, że Fundusz Termomodernizacji funkcjonuje od 1999 r. (został przekształcony w 2009 roku w Fundusz Termomodernizacji i Remontów) instrument ten był corocznie uzależniony od uchwalanego budżetu. Parlament, Ministrowie Finansów w różnym stopniu oceniali potrzebę tego instrumentu co skutkowało dużymi wahaniami, jeśli chodzi o zabezpieczenie środków przeznaczanych z budżetu na ten cel.

- **Regionalne Programy Operacyjne** – wsparcie projektów inwestycyjnych w głęboką termomodernizację (w ramach priorytetu 4c). W zakresie mieszkalnictwa środki przeznaczone są w całości na budynki wielorodzinne.
- **Dopłaty do kredytów na budowę domów energooszczędnych** lub zakup domów/mieszkań – program NFOŚiGW. Instrument, kierowany do osób fizycznych budujących dom lub kupujących mieszkanie jest przyznawany w formie częściowej spłaty kapitału kredytu bankowego.
- **Kawka** – program skierowany na likwidację niskiej emisji np. przez likwidację domowych pieców na węgiel lub ograniczenia w transporcie. Wspiera stosowanie alternatywnych, efektywnych energetycznie rozwiązań. Zawiera również komponent poświęcony promocji i edukacji w wyznaczonych celach wsparcia. Jest w niemal 70% poświęcony budownictwu mieszkalnemu jednak wyłącznie budynkom wielorodzinnym.
- **Ryś** – program mający pierwotnie na celu zmniejszenie zużycia energii końcowej oraz redukcję emisji CO₂ dzięki termomodernizacji i zastosowaniu nowoczesnych rozwiązań w zużyciu energii w tym OZE. Jako jedyny program skierowany był wyłącznie na poprawę stanu budynków jednorodzinnych, stanowiąc niemal 93% wszystkich środków przeznaczanych na ten cel w ramach mieszkalnictwa. Stworzony na 8 lat, przewidywał przyznawanie zarówno instrumentów zwrotnych (70%), jak i bezzwrotnych (30%). Program zgodnie z uchwałą Zarządu NFOŚiGW został przekształcony i będzie wdrażany przez WFOŚiGW za pomocą pożyczek udzielanych na poziomie 1-1,5%.

Według zapowiedzi Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej programy Kawka, Ryś oraz nieopisany tutaj program Prosument będą od 2017 r. przekształcone w jeden program o nazwie Region zapewniający większą elastyczność Wojewódzkim Funduszom Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w wydatkowaniu tych środków zgodnie z ich potrzebami.¹²

2.2.3 Instrumenty wpływające na ubóstwo energetyczne w sposób pośredni (świadomość i postawy)

Trzecia grupa instrumentów jest ukierunkowana na podnoszenie świadomości obywateli i zmianę postaw w zakresie korzystania z energii. W założeniu ma charakter uniwersalny, jest adresowana do wszystkich użytkowników energii:

- **Ogólnopolski system wsparcia doradczego dla sektora publicznego, mieszkaniowego oraz przedsiębiorstw w zakresie efektywności energetycznej oraz OZE** – projekt zaplanowany na 8 lat (do 2023 r.) i realizowany przez NFOŚiGW. Jego całkowity koszt, 129 mln złotych, jest finansowany w całości z POIiŚ.
- **Programy promocji i edukacji w zakresie efektywności energetycznej**, jak na przykład „Czas na oszczędzanie energii” (MG), „Wyłączamy prąd. Włączamy oszczędzanie” (MŚ) oraz „Masz wybór” (URE) uświadamiające i promujące możliwości oszczędnego korzystania energii.

Zgodnie z Art. 9 Ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej, Minister właściwy do spraw energii, minister właściwy do spraw transportu oraz minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa organizują kampanie promujące stosowanie środków poprawy efektywności energetycznej, w tym wprowadzanie innowacyjnych technologii, prowadzą działania informacyjno-edukacyjne o dostępnych środkach poprawy efektywności energetycznej. Minister właściwy ds. Energii dodatkowo monitoruje stosowanie środków poprawy efektywności energetycznej.

¹² Informacja NFOŚiGW dostępne na: <https://www.nfosigw.gov.pl/oferta-finansowania/srodki-krajowe/programy-priorytetowe/poprawa-jakosci-powietrza/aktualnosci/>

2.2.4 Środki finansowe przeznaczane na omawiane instrumenty

Jak wynika z opracowania *Building Performance Institute Europe* (BPIE) łączne środki przeznaczone na poprawę efektywności energetycznej do 2020 roku (patrz Tabela 2, poz. 6-11) są skierowane przede wszystkim na budynki publiczne (niecałe 4,5 mld zł, tj. 54%) oraz na budynki wielorodzinne (ok. 5 mld zł, tj. 38%). Gospodarstwa zamieszkujące budynki jednorodzinne otrzymają wsparcie ok. 480 mln zł (do 2020r, więc zaledwie 4%) choć gospodarstw domowych żyjących w budynkach jednorodzinnych i wielorodzinnych jest mniej więcej tyle samo. Pozostałe budynki otrzymają łącznie ponad 420 mln zł tj. również około 4%. Istnieje zatem istotna dysproporcja w termomodernizacji na niekorzyść domów jednorodzinnych.

Tabela 2. Środki mogące zmniejszać skalę ubóstwa energetycznego, dostępne dla gospodarstw domowych w ramach poszczególnych instrumentów 2016-2020 (mln zł)

Poz.	Nazwa instrumentu	Kwota [mln zł]	Źródło danych
1	Dodatek mieszkaniowy	4855 ¹³	GUS, 2015
2	Dodatek energetyczny	90 ¹⁴	Rada Ministrów, 2016
3	Ryczałt energetyczny	2378 ¹⁵	ZUS, 2015
4	Zasiłek celowy na pokrycie kosztów opału	<743 ¹⁶	GUS, 2016
5	Zwolnienie od podatku lokalnego	b.d.	
6	Premia termomodernizacyjna	21	BPIE
7	RYS	400 ¹⁷	NFOŚiGW
8	Program ochrony powietrza	527	BPIE, 2016
9	Kawka	560 ¹⁸	BPIE, 2016
10	Infrastruktura i Środowisko	948	BPIE, 2016
11	Regionalne Programy Operacyjne	2020	BPIE, 2016

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: BPIE 2016, ZUS 2015, GUS 2015, GUS 2016.

W tabeli 2. zestawiono zebrane w rozdziale drugim instrumenty wraz z przewidywanymi wydatkami budżetowymi na ten cel do 2020 roku. Wśród nich przeważają instrumenty przeznaczane na poprawę efektywności

¹³ Pięciokrotność rocznych wydatków gmin na ten cel w 2014 r.

¹⁴ Pięciokrotność wydatków na ten cel w 2015 r. W ustawie Prawo energetyczne górnym pułapem jaki miało osiągnąć to świadczenie w sumie w latach 2016-2020 było 653 mln zł. Wynika z tego, że przy zachowaniu obecnej polityki realnie poniesione przez budżet koszty tego instrumentu będą siedmiokrotnie niższe niż przewidziany pułap.

¹⁵ Dwudziestokrotność wydatków z I kwartału 2015 r.

¹⁶ Zasiłek na pokrycie części lub całości kosztów opału jest częścią kwoty wydawanej ogólnie na zasiłki celowe przez gminy.

¹⁷ Obecna kwota nie jest znana, zależy od zgłaszanych przez WFOŚiGW potrzeb.

¹⁸ Do roku 2018.

energetycznej oraz instrumenty związane z pomocą społeczną skierowaną na radzenie sobie z wysokimi wydatkami na energię i mieszkanie.

Dane BPIE w zestawieniu z opisanymi wyżej wynikami badań na temat struktury ubóstwa energetycznego wskazują na zasadniczy problem – przeciwdziałanie i likwidacja ubóstwa energetycznego dotyczącego przede wszystkim gospodarstw zamieszkujących domy jednorodzinne na wsiach, nie dokona się przez aktualną alokację środków na poprawę jakości budynków, ponieważ środki te mają trafić przede wszystkim do domów wielorodzinnych położonych przeważnie w miastach. O ile taka alokacja jest racjonalna z ekonomicznego punktu widzenia - inwestycje w efektywność energetyczną domów wielorodzinnych wymagają mniejszych nakładów w przeliczeniu na m² - to nie uwzględnia ona aspektów społecznych.

3 Analiza istniejących i proponowanych instrumentów

W poprzednich rozdziałach scharakteryzowaliśmy zakres, głębokość i strukturę ubóstwa energetycznego w Polsce. Ze względu na brak uwzględnienia tego zjawiska w polskiej legislacji oraz dokumentach strategicznych na szczeblu centralnym wyselekcjonowaliśmy te polityki publiczne oraz ich instrumenty, które przyczyniają się w największym stopniu (choć nie w sposób systemowy) do ograniczenia tego zjawiska w Polsce. Wychodząc z założenia, że przeciwdziałanie ubóstwu energetycznemu powinno stanowić ważny element agendy politycznej, w niniejszym rozdziale rozpatrujemy fundamenty dla planowania niezbędnych działań. W pierwszej kolejności przedstawiamy podstawowe dylematy, które należy rozstrzygnąć w odniesieniu do: a) roli prewencji w odróżnieniu od ograniczania skutków ubóstwa energetycznego, b) uwzględnienia wewnętrznego zróżnicowania grupy ubogich energetycznie oraz c) możliwości wpisania interwencji w istniejące polityki oraz strukturę organizacyjną administracji państwowej. Następnie przytaczamy wybrane doświadczenia krajów zachodnich w konstruowaniu narzędzi redukcji ubóstwa energetycznego. Na koniec przypominamy dotychczasowe propozycje zgłaszane w polskiej debacie publicznej, dotyczące poprawy skuteczności działań w obszarze ubóstwa energetycznego i analizujemy ich aktualność. Wyniki analiz z tych trzech źródeł są podstawą naszych wniosków i rekomendacji.

3.1 Dylematy przy tworzeniu instrumentów przeciwdziałających ubóstwu energetycznemu

3.1.1 Zastana struktura istniejących polityk

Uwzględniając podział polityk (obszarów) w zakresie przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu, nie można abstrahować od działających instrumentów i narzędzi polityk. Modyfikacja istniejących mechanizmów jest mniej kosztowna, zarówno pod względem finansowym jak i organizacyjnym oraz niesie ze sobą mniejszą niepewność. Aby ograniczyć problem ubóstwa energetycznego, niezbędne będzie uwzględnienie kosztów modyfikowanych oraz nowo wprowadzanych instrumentów. Ze względu na dwa, zainicjowane w ostatnim czasie, istotne programy polityki społecznej – *500 plus* oraz *Mieszkanie plus* z pewnością łatwiejszym zadaniem jest tworzenie rozwiązań nieobciążających budżetu. Mogą one być oparte na lepszym adresowaniu istniejących instrumentów lub zastępowaniu aktualnych instrumentów przez nowe.

3.1.2 Sposoby ograniczania ubóstwa energetycznego

Przeciwdziałanie ubóstwu może przybierać trzy formy: (1) zapobiegania, (2) ograniczania lub (3) redukcji konsekwencji zjawiska. Pierwsza forma dotyczy osób zagrożonych ubóstwem i ma na celu ograniczenie ryzyka, a dwie pozostałe dotyczą osób ubogich energetycznie. Działania zapobiegawcze mają szczególne znaczenie w długim horyzoncie. Zwrotne instrumenty wsparcia efektywności energetycznej budynków, normy jakości budynków lub urządzeń stymulują inwestycje ograniczające zużycie energii w przyszłości. Inwestycje te mają szansę uchronić przed popadaniem w ubóstwo energetyczne w dłuższej perspektywie. Ograniczenie przyczyn ubóstwa - uznawane za skuteczniejsze w średnim i długim horyzoncie, może mieć (podobnie jak działania zapobiegawcze) charakter inwestycji. Wymaga jednak większego wsparcia ze strony państwa, ponieważ dotyczy gospodarstw już dotkniętych problemem. Z kolei ograniczanie konsekwencji zjawiska wynika z konieczności doraźnej pomocy osobom potrzebującym. Przykład takich działań stanowi udzielanie dotacji na opłatę zaległych rachunków. Z punktu widzenia polityki publicznej może to jednak przyczyniać się do utrwalania problemu.

Obecne instrumenty, które w największym stopniu trafiają do osób ubogich energetycznie - ryczałt energetyczny, dodatek mieszkaniowy, dodatek energetyczny i zasiłek celowy - są instrumentami ograniczającymi skutki ubóstwa energetycznego. Nie tylko nie uwzględniają one sedna problemu ubóstwa energetycznego, budzą również kontrowersje ze względu na swoją efektywność względem zamierzonych celów. Druga grupa instrumentów, wspierająca długoterminowe inwestycje w poprawę efektywności energetycznej jest adresowana wyłącznie do osób, które grupie ubogich energetycznie mogliby się znaleźć w przyszłości. Mają więc charakter prewencyjny.

Widoczną lukę w przeciwdziałaniu ubóstwu energetycznemu stanowi ograniczanie przyczyn ubóstwa wśród osób aktualnie borykających się z tym problemem. Instrumenty odpowiadające takiemu celowi powinny mieć formę dotacji (lub zbliżoną), która pozwalałaby gospodarstwom domowym na trwałe wyjście z problemu ubóstwa energetycznego. Równie ważne jest ukierunkowanie/uzupełnienie istniejących mechanizmów, jak np. opracowanie metody łączenia bezpośredniej opieki nad ubogimi energetycznie tj. kompetencji w zakresie pomocy społecznej (np. asystent rodziny) oraz kompetencji w zakresie poprawy efektywności energetycznej (ekspert ds. poprawy efektywności energetycznej). Połączenie tych kompetencji na szczeblu lokalnym pozwalałoby realnie ocenić najbardziej adekwatne możliwości pomocy, ich koszty oraz możliwe oszczędności w wyniku zastosowania wybranego wariantu.

3.1.3 Zróżnicowanie grupy ubogich energetycznie

Problem identyfikacji osób i gospodarstw ubogich energetycznie wynikają ze złożoności zjawiska oraz trudno dostępnych i dokładnych danych. Jest to szczególnie istotne w krajach o zróżnicowanej strukturze grupy ubogich energetycznie (zróżnicowanie klimatu, tkanki mieszkaniowej). W krajach o niskim dochodzie, gdzie problem ubóstwa energetycznego jest bardziej powszechny większym problemem jest mobilizacja środków finansowych (Schumacher et al.,2015).

Według miary LIHC problem może w różnym stopniu dotyczyć jednego z dwóch elementów konstytutywnych - wydatków energetycznych i dochodów. W gospodarstwach o dochodzie zbliżonym do granicy ubóstwa dochodowego wydatki na energię bywają niezwykle wysokie. Sytuacja może być również odwrotna – przy stosunkowo niskich wydatkach na energię ubóstwo w sensie dochodowym będzie bardzo uciążliwe. Niezależnie od tego, który z czynników ma większy wpływ na znalezienie się w grupie ubogich energetycznie, ważne, na ile

poważny jest to problem dla danego gospodarstwa. Chcąc to ustalić, stosuje się wspomnianą wcześniej miarę głębokości ubóstwa. Wskazane jest, aby miarę tę uwzględnić przy konstruowaniu konkretnych instrumentów. Gospodarstwom najgłębiej dotkniętym problemem powinna przysługiwać pomoc bezzwrotna (lub zbliżona). Inwestycje w termomodernizację ich budynku będą mieć prawdopodobnie największą stopę zwrotu z perspektywy skuteczności pomocy społecznej. Z kolei gospodarstwom o dochodach nieznacznie poniżej granicy ubóstwa skuteczniej będzie oferować instrumenty zwrotne (częściowo zwrotne) lub pomoc doraźną, która pozwoli im znaleźć się powyżej tej granicy.

3.1.4 Pomoc społeczna a polityka mieszkaniowa

Badania (Miazga i Owczarek, 2015) wskazują, że problem ubóstwa energetycznego dotyczy w szczególnym stopniu budynków i gospodarstw domowych o wybranych cechach. Grupy te są często uwzględnione w innych politykach i adresuje się do nich inne instrumenty. Przykładem gospodarstw objętych pomocą w ramach polityki społecznej są rodzice samotnie wychowujący dzieci lub osoby starsze. Z kolei przykładami budynków objętych programami wsparcia w ramach polityki mieszkaniowej lub polityki ochrony środowiska są domy wielorodzinne lub domy stare. Należy rozważyć, czy w obrębie tych polityk nie jest możliwe uwzględnienie problemu ubóstwa energetycznego i przekierowanie części środków na przeciwdziałanie mu.

3.1.5 Poziom administracji publicznej, na którym pomoc jest wdrażana

Istotne we wprowadzeniu instrumentów pomocy dla osób ubogich energetycznie będzie rozstrzygnięcie, które z poziomów administracji i w jakim stopniu powinny przeciwdziałać temu zjawisku. Choć znane i opisane są już korzyści z wdrażania instrumentów przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu, takie jak na przykład zmniejszenie kosztów zewnętrznych (w tym na przykład kosztów zdrowotnych), stworzenie nowych miejsc pracy (Miazga i Owczarek, 2015), to należy spodziewać się, że przynajmniej w początkowej fazie, instrumenty te mogą być traktowane jako dodatkowe obciążenie. Jak wskazuje Boardman (2012), w dotychczasowej praktyce sprawdzała się zasada, że instrumenty na poziomie krajowym powinny mieć charakter generalny natomiast na poziomie lokalnym mogą uwzględniać specyficzne cechy (uwarunkowania) grup dotkniętych tym problemem. W Polsce, gdzie kompetencje w zakresie bezpośredniej pomocy osobom ubogim mają jedynie OPS, a brakuje lokalnych struktur administracji publicznej wyspecjalizowanych w doradztwie energetycznym lub budownictwie istotnym wyzwaniem będzie znalezienie odpowiedniej formuły, w której kompetencje te będzie można łączyć.

3.2 Doświadczenia międzynarodowe

Badania porównawcze nad ubóstwem energetycznym w krajach UE (Pye i Dobbins, 2014; Schumacher et al.; 2015) wskazują liczne prawidłowości w projektowaniu i implementacji polityk przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu. Pozwalają także wyróżnić trzy typowe cele strategii przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu – podnoszenie dochodu, poprawa efektywności energetycznej, obniżanie cen energii.

Typowe instrumenty kierowane na podniesienie dochodu to przede wszystkim publicznie finansowane subsydia i dodatki.¹⁹ Przykładem takiego instrumentu w Wielkiej Brytanii jest *Winter Fuel Payment* adresowany do emerytów. Ze względu na prosty system kwalifikacji trafia do grupy gospodarstw wrażliwych energetycznie, będących jednak w stanie pokryć opłaty za energię. Instrument ten nie trafia więc tylko do ubogich energetycznie, i nie

¹⁹ W Polsce tę rolę pełnią dodatek energetyczny i dodatek mieszkaniowy.

rozwiązuje również przyczyn ubóstwa, stanowi jednak element szerszych działań na rzecz przeciwdziałania temu zjawisku.

Do instrumentów skierowanych na poprawę efektywności energetycznej budynków należy zaliczyć elementy francuskiego programu *Habiter mieux*.²⁰ Za sukces programu można uznać z pewnością 38% oszczędności energii dzięki wdrożonym działaniom oraz zaangażowanie (w tym również finansowe) prywatnych firm otrzymujących za swoją działalność certyfikaty efektywności energetycznej. Pozwolił on także na podzielenie odpowiedzialności za poprawę jakości mieszkań pomiędzy budżet centralny (wyspecjalizowane agencje odpowiedzialne za budownictwo i środowisko), budżet regionalny i budżet lokalny. Ponadto umożliwił zaangażowanie sektora prywatnego w przedsięwzięcie. Co istotne, uwzględnił również głębokość ubóstwa energetycznego i w konsekwencji pozwolił na stworzenie dwóch progów uprawniających do adekwatnej wysokości pomocy. Na koniec wreszcie, w ramach programu przygotowano kalkulator pozwalający zarówno urzędnikom, jak i osobom ubiegającym się o pomoc na obliczenie jej wysokości w prosty sposób. Pomimo tych sukcesów program nie zrealizował w pełni zakładanych celów. Jednym z problemów było właściwe dotarcie do adresatów pomocy. Między innymi ze względu na brak planowanego audytu, wsparcie nie trafiało w wystarczającym stopniu do właścicieli nieruchomości wynajmujących je.²¹ Poważniejszy problem stanowiło jednak dotarcie do ubogich gospodarstw domowych. Ze względu na niski poziom wykorzystania zaplanowanych wydatków, podniesiono kryterium dochodowe oraz rozszerzono grupę uprawnionych. W efekcie środki zaczęły trafiać w większości do średniozamożnych gospodarstw domowych. (l'ONPE, 2014)

Trzecim instrumentem skierowanym na obniżenie cen energii są taryfy socjalne na energię elektryczną (i gaz) dla wybranej grupy odbiorców.²² Instrumenty takie funkcjonują m. in. w Belgii, Francji, Grecji, Hiszpanii i Portugalii.²³ Instrument tego typu jest jednak skuteczny jedynie w krótkim terminie, ponieważ nie likwiduje przyczyn ubóstwa energetycznego.

Ocena skuteczności interwencji w obszarze dochodów, cen energii oraz poprawy jakości budynków przemawia za tą ostatnią. Legendre i Ricci (2013) wskazują, że interwencja w kierunku zmniejszania cen energii (np. taryfy socjalne we Francji) ma swoje ograniczenia, jeśli trafia do gospodarstw wyłącznie na podstawie wiedzy o ich dochodach, ale bez wiedzy o ich wydatkach energetycznych.²⁴ Z kolei działania skierowane na podnoszenie dochodu (jak na przykład dodatek mieszkaniowy w Polsce i towarzyszący mu dodatek energetyczny), trafiają do gospodarstw ubogich dochodowo, w żaden sposób nie odnosząc się do przyczyn ubóstwa energetycznego. Jak

²⁰ Program ten został utworzony w 2010 roku na 7 lat i jest finansowany w 83% przez państwo oraz w 17% przez trzech dostawców energii. Pierwotnie skierowany był do ubogich gospodarstw domowych, z czasem również do właścicieli i współwłaścicieli mieszkań i budynków oraz spółdzielni mieszkaniowych.

²¹ W krajach Europy Zachodniej, w tym we Francji, odsetek takich mieszkań jest stosunkowo wysoki.

²² W Polsce rolę tę pełni taryfa G (kierowana do wszystkich odbiorców indywidualnych) oraz ryczałt energetyczny.

²³ Metoda selekcji gospodarstw uprawnionych do korzystania z tego instrumentu może opierać się na wskazaniu grup defaworyzowanych (np. gospodarstwa osób niepełnosprawnych lub gospodarstwa zamieszkujące lokale socjalne wyłącznie z ogrzewaniem gazowym). Metoda nie pozwoli na wychwycenie tych osób ubogich energetycznie, które nie należą do żadnej z typowych grup defaworyzowanych. Inna metoda selekcji może opierać się na istniejących mechanizmach przydziału określonych, generalnych świadczeń społecznych. Niedoskonałością tej metody z kolei będzie pogłębienie negatywnych konsekwencji wynikających z nieszczelności systemów świadczeń społecznych.

²⁴ Autorzy wskazują, że kluczowa jest również (niebrana dotąd pod uwagę) wiedza o typie wykorzystywanego paliwa oraz rodzaju ogrzewania danego gospodarstwa domowego. Ponadto dyskutuje się również, czy taryfa ta powinna być utrzymywana dzięki podatkom (możliwość wprowadzenia opcji progresywnej, ochrona osób wrażliwych energetycznie jednak niekwalifikujących się do otrzymania pomocy), czy raczej dzięki pozostałym konsumentom energii.

wskazują autorzy, działania w obu obszarach mają charakter osłonowy i nie są skuteczne, ponieważ nie były zaprojektowane jako instrumenty przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu. Mają one sens, jeśli są uzupełnieniem działań skierowanych na ubóstwo energetyczne w postaci poprawy efektywności energetycznej budynków.

Warto jednak zaznaczyć, że o ile we Francji ciężar wdrażania polityki przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu spoczywa na wyspecjalizowanej agencji budownictwa (ANAH) wyposażonej w struktury lokalne, to w Polsce brakuje jej odpowiednika. Optymalnym rozwiązaniem z punktu widzenia skuteczności przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu byłoby powołanie podobnej struktury, jednak ze względu na wysokie koszty takiego działania, realne wydaje się oparcie pomocy na istniejących OPS i ośrodkach doradztwa energetycznego (nowy instrument NFOŚiGW) współpracujących z firmami energetycznymi i firmami ESCO.

3.3 Ocena dotychczasowych propozycji instrumentów przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu w Polsce

W polskiej literaturze przedmiotu krytycznie odnoszono się do aktualnych instrumentów przeciwdziałania różnym przejawom ubóstwa energetycznego w Polsce. Przykładem był dodatek energetyczny oceniany jako instrument nieskuteczny i nieefektywny (Kubalski, Owczarek i Węglarz, 2014; Ślęzak, 2014). Jednocześnie zaproponowano kilka nowych instrumentów (np. granty termomodernizacyjne zarządzane przez organizacje pozarządowe) lub modyfikację instrumentów już istniejących (np. modyfikację mechanizmu premii termomodernizacyjnej) (Kubalski, Owczarek, Węglarz 2014). W późniejszym okresie pojawiły się także inne propozycje np. połączenie dodatku celowego z dodatkiem energetycznym (Owczarek, 2016). Ocenę szans wdrożenia dotychczasowych propozycji zawiera Tabela 3.

Tabela 3. Proponowane instrumenty wg propozycji Kubalskiego, Owczarka i Węglarza z 2014 roku i ocena szans na ich wdrożenie

Proponowane instrumenty	Szanse wdrożenia
Nowy system wsparcia w oparciu o modyfikację istniejących mechanizmów w ramach ustawy o efektywności energetycznej.	Ze względu na ewolucję prawodawstwa w tym zakresie propozycja ta musiałaby zostać zmodyfikowana.
System wsparcia procesu przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu w oparciu o system białych certyfikatów i wymagania dyrektywy.	Ze względu na ewolucję prawodawstwa w tym zakresie propozycja musiałaby zostać zaktualizowana.
Zmiany w ustawie o wspieraniu termomodernizacji i remontów polegające na zwiększeniu premii termomodernizacyjnej w przypadku budynków zamieszkałych przez gospodarstwa ubogie energetycznie.	Propozycja ta jest nadal aktualna jednak, aby instrument działał poprawnie, niezbędne jest również zapewnienie, że fundusz będzie realizował roczne plany wydatków, co w przeszłości nie zawsze miało miejsce.
Granty NFOŚiGW na cele poprawy efektywności energetycznej budynków zamieszkiwanych przez gospodarstwa domowe ubogie energetycznie bez względu na formę ich własności.	Propozycja ta nie zostanie zrealizowana ze względu na zmiany założeń programu „Ryś”.
Gwarancje finansowe dla wspólnot nieposiadających zdolności kredytowej.	Propozycja aktualna
Finansowanie inwestycji w efektywność energetyczną za pośrednictwem organizacji pozarządowych	Chociaż propozycja ta ma podstawy formalne, nie została jak dotąd przychylnie przyjęta przez administrację.
Mechanizm wsparcia procesu wychodzenia z ubóstwa energetycznego dla bezrobotnych – „doradca energetyczny zamiast ubogi energetycznie”.	Mechanizm „odpracowywania” długu wobec przedsiębiorstwa energetycznego jest zgodny z najnowszymi trendami polityki społecznej, jednak nie zyskał dotąd zainteresowania firm energetycznych.
Włączenie dodatku energetycznego do dodatku mieszkaniowego ²⁵ .	Postulat ten jest dalej aktualny i ze względu na poparcie samorządów oraz organizacji pozarządowych ma szanse na realizację. Utrakcyjnienie tego instrumentu bez podwyższenia kwoty dodatku energetycznego może mieć poważniejsze konsekwencje dla budżetów samorządów finansujących gros takiego połączonego instrumentu.

Źródło: Kubalski, Owczarek i Węglarz 2014.

²⁵ Art. 5. 1. Ustawy o dodatkach mieszkaniowych stanowi że normatywna powierzchnia użytkowa lokalu mieszkalnego lub budynku mieszkalnego, w którym znajduje się tylko jeden lokal mieszkalny (dom jednorodzinny), zwana dalej „normatywną powierzchnią”, w przeliczeniu na liczbę członków gospodarstwa domowego nie może przekraczać: 1) 35 m² – dla 1 osoby; 2) 40 m² – dla 2 osób; 3) 45 m² – dla 3 osób; 4) 55 m² – dla 4 osób; 5) 65 m² – dla 5 osób; 6) 70 m² – dla 6 osób, a w razie zamieszkiwania w lokalu mieszkalnym większej liczby osób dla każdej kolejnej osoby zwiększa się normatywną powierzchnię tego lokalu o 5 m². 3. Normatywną powierzchnię powiększa się o 15 m², jeżeli w lokalu mieszkalnym zamieszkuje osoba niepełnosprawna. Dodatek mieszkaniowy przysługuje, gdy powierzchnia użytkowa lokalu mieszkalnego nie przekracza normatywnej powierzchni o więcej niż: 1) 30% albo 2) 50% pod warunkiem, że udział powierzchni pokoi i kuchni w powierzchni użytkowej tego lokalu nie przekracza 60%.

4 Analiza *ex ante* ukierunkowania termomodernizacji w Polsce za pomocą modelu mikrosymulacyjnego

Przedstawioną w poprzednim rozdziale analizę interwencji mających na celu ograniczenie ubóstwa energetycznego uzupełniamy w tym miejscu o symulacyjną analizę różnych wariantów inwestycji w termomodernizację w Polsce. Ten rodzaj interwencji wykazuje największy potencjał dla osiągnięcia trwałego ograniczenia ubóstwa energetycznego i dlatego tej interwencji poświęcamy szczególną uwagę. Boardman (1991) pokazuje, że najważniejszą przyczyną ubóstwa energetycznego jest niska efektywności energetyczna budynków i tylko przez rozwiązania tego problemu można uporać się ze zjawiskiem. Tym tropem podążają Urge-Vorsatz i Tirado-Herrero (2012) wskazując, że jedynie głębokie termomodernizacje mogą trwale rozwiązać problem ubóstwa energetycznego, zwłaszcza w krajach postkomunistycznych, w których efektywność energetyczna budynków została zaniedbana w okresie transformacji. Zgodnie z przedstawionymi wcześniej wyborami z zakresu wdrażania polityki przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu, kluczowe są narzędzia, które oddziałują na przyczyny, a nie tylko łagodzą skutki problemu. Stąd analizę *ex ante* instrumentów przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu ograniczamy do wybranych opcji termomodernizacji budynków, jako najszerzej stosowanemu sposobowi zwiększania efektywności energetycznej budynków.

4.1 Opis i założenia modelu mikrosymulacyjnego

W pracy Lis, Ramsza i Miazga (2015) opisany został model symulacyjny, pozwalający na ocenę skutków interwencji w tkance mieszkaniowej. Pokazano, że zakres ubóstwa energetycznego, mierzony miarą względną - LIHC oraz absolutną - 10% udziału wydatków na energię w budżecie, najsilniej zależy od cen energii i poziomu dochodów. Ocenę *ex ante* wpływu różnych wariantów ukierunkowania termomodernizacji budynków na redukcję ubóstwa energetycznego przeprowadzamy w następujący sposób - porównujemy zmiany miar ubóstwa energetycznego między interwencjami skierowanymi do różnych typów budynku oraz różnych rodzajów gospodarstw domowych. W praktyce takie ukierunkowanie ma miejsce w przypadku większości instrumentów polityki społecznej i mieszkaniowej. Rozważamy ograniczenia dostępu do wsparcia termomodernizacji na podstawie rodzaju, własności i sposobu ogrzewania budynku oraz zaliczenia do grupy gospodarstw ubogich energetycznie. W celu zachowania jasności wyводу ograniczmy się do następujących jedenastu, niewykluczających się wzajemnie typów gospodarstw domowych:

1. Ubodzy energetycznie według definicji LIHC
2. Subiektywnie ubodzy energetycznie (wskazanie w ankiecie, że mieszkanie jest niedogrzone w zimie)
3. Mieszkający w budynkach wybudowanych przed 1960 rokiem
4. Właściciele mieszkań i domów
5. Mieszkańcy budynków spółdzielczych, Skarbu Państwa lub Towarzystw Budownictwa Społecznego (TBS)
6. Mieszkańcy mieszkań wynajmowanych
7. Mieszkańcy budynków wielorodzinnych
8. Mieszkańcy domów wolnostojących lub szeregowych
9. Ogrzewający mieszkanie centralnym ogrzewaniem
10. Ogrzewający mieszkanie piecami na opał
11. Ogrzewający mieszkanie piecami elektrycznymi lub gazowymi

W celu oceny *ex ante* polityk polegających na sfinansowaniu termomodernizacji tylko dla wybranych typów budynków przeprowadzono dwanaście symulacji. Każda polega na obliczeniu prognozy zakresu ubóstwa energetycznego zgodnie z miarą relatywną (LIHC), absolutną (10% udziału w budżecie) oraz subiektywną (odczuwany brak komfortu cieplnego) w latach 2020 oraz 2030 w Polsce. Symulacje różnią się ukierunkowaniem termomodernizacji. W pierwszym scenariuszu (bazowym) przyjmujemy brak termomodernizacji budynków. W kolejnych jedenastu rozważamy, jak przeznaczanie kwoty 1 mld zł na termomodernizację tylko wybranego typu budynków przyczyni się do redukcji ubóstwa energetycznego. Porównanie redukcji ubóstwa energetycznego w różnych wariantach ukierunkowania termomodernizacji pozwala ocenić skuteczność różnicowania interwencji.

W scenariuszu bazowym, bez termomodernizacji, oczekiwane zmiany w strukturze populacji, strukturze mieszkań, dochodach ludności oraz cenach energii do 2030 roku (przy założeniu braku dodatkowej interwencji) doprowadzą do spadku ubóstwa LIHC z 15,3% w 2015 roku do 14,7% w 2020 roku oraz 14,2% w roku 2030. Ubóstwo absolutne spadnie z 38% do odpowiednio 36% oraz 32%, natomiast subiektywne z 11,6% do 11,1% oraz 10% (por. Lis, Ramsza i Miazga, 2015). Ubóstwo energetyczne (LIHC) w Polsce będzie stabilne, podobnie jak w Wielkiej Brytanii, gdzie w okresie 1996-2013 spadło z 2,8 mln do 2,4 mln gospodarstw domowych (Hills, 2011).

Symulacje polegają na interwencji **w ociepleniu budynków o wartości 1 mld zł rocznie**. Jest to kwota arbitralna, gdyż celem symulacji jest pokazanie różnic w efektywności redukcji ubóstwa między różnymi sposobami ukierunkowania ocieplenia budynków. Można oczekiwać, że zwiększenie lub zmniejszenie kilkukrotne tej kwoty nie wpłynie na jakościową interpretację wyników. Założona kwota interwencji jest możliwa do wygospodarowania w ramach obecnych polityk oddziałujących na ubóstwo energetyczne. Narzędzia mogące oddziaływać na ubóstwo energetyczne pochłaniają nawet 8 mld zł rocznie. Na instrument socjalny w postaci dodatku mieszkaniowego w 2014 roku przeznaczono i wykorzystano prawie 1 mld zł. Na dodatek energetyczny w 2015 r. z zarezerwowanych w budżecie ponad 100 mln zł wykorzystano mniej niż 1/5 tej kwoty.²⁶ Gminy wydają rocznie ok. 6 mld zł na gospodarkę mieszkaniową, z czego 1,5 mld stanowią wydatki inwestycyjne.²⁷ Roczne wydatki NFOŚiGW znajdują się na podobnym poziomie ok. 6 mld zł, z czego ok. 0,7 mld jest przeznaczanych na działania mające na celu ograniczenie zanieczyszczenia powietrza, głównie wymianę źródeł ciepła, ale również termomodernizacją budynków. Opracowany przez NFOŚiGW program RYŚ o wartości ok. 500 mln zł miał być ukierunkowany na termomodernizację budynków wolnostojących w celu zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych oraz pyłów.²⁸

Biorąc pod uwagę łączny zakres interwencji pomocy społecznej ze względu na warunki mieszkaniowe (ok. 1 mld zł), samorządowych inwestycyjnych wydatków mieszkaniowych (ok. 1,5 mld zł) oraz wydatki NFOŚiGW na ograniczenie zanieczyszczeń powietrza (ok. 0,7 mld zł), przyjęto, że jest możliwe ukierunkowanie kwoty 1 mld zł rocznie ze środków publicznych w ramach dostępnych funduszy na redukcję ubóstwa energetycznego, przy jednoczesnym zmniejszeniu emisji gazów cieplarnianych i pyłów oraz zwiększeniu efektywności energetycznej dzięki przeprowadzeniu programów termomodernizacji budynków.

²⁶ Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa, Ministerstwo Finansów, 2016.

²⁷ Baza Danych Lokalnych, GUS, 2016.

²⁸ Sprawozdanie z działalności NFOŚiGW w 2015 roku, NFOŚiGW, 2016.

Koszt termomodernizacji 1 m² powierzchni mieszkalnej jest kluczowym założeniem symulacji. Za ekspertami KAPE,²⁹ tak jak w pracy Lisa, Ramszy i Miazgi (2015), przyjmujemy **koszt termomodernizacji 1m² powierzchni mieszkalnej na poziomie 570 zł**. Taki rodzaj termomodernizacji pozwala **ograniczyć koszty ogrzania mieszkania średnio o 50%**; oszczędność różni się w zależności od typu budynku między 40% a 87% (Lis, Ramsza i Miazga, 2015). Założony koszt termomodernizacji pozwala poddać ociepleniu 1,75 mln m² powierzchni mieszkalnej, czyli ok. 0,2% całkowitej powierzchni mieszkalnej w Polsce.

4.2 Wyniki symulacji

W Tabeli 3 prezentujemy wyniki symulacji, które odpowiadają na pytanie, o ile dodatkowo ubóstwo energetyczne może być zredukowane dzięki przeznaczaniu 1 mld zł rocznie na termomodernizację. Rozważamy zarówno losową termomodernizację budynków nieocieplonych, jak i sprofilowanie takiego programu do różnych rodzajów budynków oraz gospodarstw domowych.

Zgodnie z otrzymanymi wynikami (Tabela 3) termomodernizacja nieukierunkowana w zakładanym zakresie przełoży się na redukcję ubóstwa energetycznego LIHC o 0,01 pkt proc. w perspektywie 5-letniej oraz o 0,21 pkt proc. w perspektywie 15 lat. Liczby te wydają się niewielkie, ale oznaczają zmniejszenie liczby osób dotkniętych ubóstwem o prawie 4 tys. osób do 2020 roku oraz o 80 tys. osób do 2030 roku. W przypadku ubóstwa absolutnego (10%) wynik jest 4-krotnie większy, prowadząc do zmniejszenia liczby osób żyjących w ubóstwie energetycznym o ponad 330 tys. osób do roku 2030. Skala redukcji ubóstwa w przypadku ubóstwa subiektywnego, czyli osób, które skarżą się na zbyt niską temperaturę w zimie, odpowiada skali ograniczenia LIHC, na poziomie około 100 tys. osób do roku 2030.

Ukierunkowanie interwencji może kilkukrotnie zwiększyć jej efektywność przy zachowaniu tego samego poziomu finansowania. Ocieplenie budynków tylko gospodarstw spełniających kryteria LIHC prowadzi do 3-krotnie silniejszego zmniejszenia liczby ubogich do 2030 roku: o ponad 240 tys. osób w stosunku do 80 tys. przy nieukierunkowanej interwencji. Skoncentrowanie termomodernizacji na budynkach wolnostojących, ogrzewanych piecami lub wśród osób skarżących się na zimno pozwoli zwiększyć efektywność interwencji o 50% w stosunku do interwencji nieukierunkowanej. Z drugiej strony skierowanie interwencji na budynki wielorodzinne, a w szczególności mieszkania spółdzielcze będzie miało mniejsze skutki niż brak ukierunkowania interwencji. Zgodnie z wynikami Miazgi i Owczarka (2015), miara LIHC silnie zależy od powierzchni mieszkalnej. W konsekwencji wskazuje na koncentrację ubóstwa energetycznego w gospodarstwach domowych mieszkających w domach wolnostojących oraz jego brak w małych mieszkaniach, szczególnie jeśli są zamieszkałe przez większą liczbę osób. Ta własność miary LIHC przekłada się na otrzymane wyniki.

Absolutna miara ubóstwa energetycznego (10% udział wydatków na energię w budżecie) wskazuje na mniejsze potencjalne korzyści z ukierunkowania interwencji. Losowa termomodernizacja ogranicza ubóstwo o ponad 330 tys. osób i tylko ukierunkowanie interwencji na domy wolnostojące lub budynki wybudowane przed 1960 rokiem pozwala zwiększyć liczbę osób ubogich o więcej, czyli o 360 tys. osób. Niewielka powierzchnia mieszkalna, znaczne oddalenie od granicy ubóstwa oraz brak związku wydatków na energię elektryczną z termomodernizacją powoduje, że koncentracja wydatków na budynki wielorodzinne, mieszkania spółdzielcze lub otrzymujących dodatek mieszkaniowy obniża efektywność interwencji w stosunku do interwencji ogólnej. Co

²⁹ Węglarz A. (2015) Ocena potencjału termomodernizacji budynków mieszkalnych do roku 2030 i jej koszty, KAPE, Warszawa.

więcej, ukierunkowanie interwencji na gospodarstwa ubogie według miary LIHC zmniejsza efektywność interwencji według miary absolutnej 10%. Świadczy to o istotnych różnicach między tymi miarami.

Tabela 4. Wyniki symulacji wariantowego ukierunkowania termomodernizacji

Wariant interwencji	Odchylenie od scenariusza bazowego (bez termomodernizacji) w pkt. proc.					
	Ubóstwo relatywne LIHC		Ubóstwo absolutne (10%)		Ubóstwo subiektywne	
	2020	2030	2020	2030	2020	2030
Brak ukierunkowania	-0.01	-0.21	-0.35	-0.9	-0.10	-0.28
Budynki wolnostojące lub szeregowe	-0.07	-0.31	-0.42	-1.03	-0.03	<i>-0.08</i>
Budynki wielorodzinne	-0.01	-0.14	-0.22	-0.58	-0.17	-0.49
Budynki wybudowane przed 1960 r.	-0.02	-0.21	-0.30	-0.98	-0.12	-0.28
Budynki spółdzielcze, gminne, skarbu państwa lub TBS	-0.02	-0.18	-0.30	-0.80	-0.29	-0.90
Mieszkania spółdzielcze	-0.01	<i>-0.04</i>	-0.17	<i>-0.12</i>	-0.05	-0.04
Mieszkania najmowane	-0.04	-0.19	-0.24	-0.75	-0.31	-0.82
Mieszkania subiektywnie niedogrzone	0.00	-0.34	-0.26	-0.88	-0.41	-1.18
Mieszkania gospodarstw otrzymujących dodatek mieszkaniowy	-0.04	<i>-0.03</i>	-0.39	-0.34	-0.40	-0.32
Mieszkania ogrzewane piecami na opał	-0.06	-0.31	-0.31	-0.89	-0.21	-0.71
Ubdzy LIHC	-0.12	-0.67	-0.15	<i>-0.53</i>	-0.03	<i>-0.06</i>

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych BBGD 2013 oraz danych KAPE.

Subiektywne ubóstwo (wskazanie na brak komfortu cieplnego w mieszkaniu w zimie) koncentruje się w innych grupach niż ubóstwo mierzone przez miary LIHC lub 10%. O ile nieukierunkowana interwencja prowadzi do ograniczenia liczby osób w gospodarstwach ubogich subiektywnie o 100 tys. do 2030 roku, to koncentracja finansowania na mieszkaniach w budynkach spółdzielczych, gminnych, skarbu państwa, gdzie mieszkania są najczęściej wynajmowane, prowadzi do 3-krotnie większej redukcji ubóstwa, czyli o ponad 300 tys. osób. Ukierunkowanie interwencji wprost na gospodarstwa wskazujące na brak komfortu cieplnego pozwala poprawić sytuację prawie 450 tys. osób do 2030 roku. Z drugiej strony, interwencje ukierunkowane na ubogich LIHC lub wprost domy wolnostojące ograniczą liczbę ubogich subiektywnie tylko o 20-30 tys. osób. Ten wynik potwierdza, że ubodzy energetycznie według miary subiektywnej oraz relatywnej (LIHC) pokrywają się w niewielkim stopniu.

Wyniki symulacji wskazują, że wydanie umiarkowanej kwoty 1 mld zł na poprawę efektywności energetycznej budynków rocznie, przy odpowiednio skonstruowanych kryteriach dostępu, może w ciągu 16 lat doprowadzić do

„wyciągnięcia” z ubóstwa energetycznego nawet 400 tys. osób. Ukierunkowanie interwencji może nawet 3-krotnie poprawić jej efektywność przy niezmiennych nakładach finansowych. Jednocześnie dostępne miary ubóstwa energetycznego wskazują na rozbieżne wnioski, co do ukierunkowania interwencji. W celu ograniczenia ubóstwa energetycznego rozumianego jako ponadprzeciętne obciążenie budżetu wydatkami energetycznymi (LIHC oraz 10%) interwencja powinna koncentrować się na domach jednorodzinnych, najlepiej tych o szczególnie wysokich kosztach ogrzewania. Natomiast w celu ograniczenia liczby osób faktycznie odczuwających brak komfortu cieplnego, termomodernizacja powinna być skoncentrowana na budynkach wielorodzinnych będących własnością publiczną lub społeczną. Takie wyniki wskazują na konieczność występowania przynajmniej dwóch grup instrumentów: jednej skierowanej na własnościowe domy jednorodzinne i drugiej, ukierunkowanej na mieszkania będące w dyspozycji samorządów, skarbu państwa lub TBS-ów.

5 Rekomendacje

5.1 Rekomendacje ogólne

Z przedstawionej mapy instrumentów oraz charakterystyki ubogich energetycznie wyłania się obraz szerokiego zakresu środków, które pośrednio przyczyniają się do zmniejszenia zakresu tego zjawiska. Ogólnie, na poprawę tkanki mieszkaniowej wydawane jest ze środków publicznych w Polsce ok. 2,2 mld (1,5 mld inwestycji mieszkaniowych samorządów oraz 0.7 mld zł rocznie ze środków NFOŚiGW na poprawę jakości powietrza) z publicznych środków, a dodatkowo ok. 1 mld na transfery zorientowane na walkę z ubóstwem mieszkaniowym. Środki te stanowią znaczny potencjał do redukcji ubóstwa energetycznego w Polsce. Lepsza koordynacja instrumentów i uwzględnienie przy ich stosowaniu gospodarstw ubogich energetycznie jako szczególnej kategorii pozwoli zwiększyć efektywność tych polityk.

Najważniejszym sposobem trwałego zmniejszania zakresu ubóstwa energetycznego jest poprawa efektywności energetycznej gospodarstw domowych. Jak wynika z przeprowadzonej symulacji, szczególnie skutecznym działaniem jest termomodernizację budynków, zapewnianie efektywnych źródeł ciepła, a także działania edukacyjne pozwalające na efektywne korzystanie z urządzeń elektrycznych. Jednak ze względu na organiczną zdolność kredytową gospodarstw dotkniętych problemem ubóstwa energetycznego, instrumenty polityk publicznych skierowane na efektywność energetyczną powinny być bardziej kompleksowe niż tylko forma niskooprocentowanych kredytów i pożyczek czy rozwój transferów socjalnych. Przeciwdziałanie ubóstwu energetycznemu powiązanemu z ubóstwem skrajnym wymaga koordynacji działań w obszarze polityki społecznej, polityki mieszkaniowej oraz polityki energetycznej.

Zaadaptowanie brytyjskiej definicji ubóstwa energetycznego w Polsce i przeprowadzone na tej podstawie pomiary pozwoliły, po raz pierwszy, na określenie zakresu, głębokości i struktury zjawiska. Dzięki tym badaniom możliwe jest stworzenie precyzyjnych kryteriów kwalifikacji osób jako ubogich energetycznie oraz trafniejszy dobór instrumentów dopasowanych do charakterystyki poszczególnych gospodarstw dotkniętych problemem ubóstwa energetycznego. Na tej podstawie proponujemy podjęcie następujących działań:

- **Stworzenie zespołu roboczego** złożonego z przedstawicieli MRPiPS, MIB, ME, MŚ, przedstawicieli samorządów oraz wyspecjalizowanych organizacji pozarządowych odpowiedzialnego za przegląd opisanych wyżej instrumentów pod kątem ich wpływu na zjawisko ubóstwa energetycznego. Przegląd

ten powinien uwzględniać podział instrumentów ze względu na zależności grup szczególnie dotkniętych ubóstwem energetycznym w oparciu o pomiar głębokości ubóstwa energetycznego.

- **Stworzenie projektów pilotażowych na szczeblu lokalnym**, gdzie realizowane będą bezpośrednie formy pomocy osobom ubogim energetycznie w oparciu o samorząd terytorialny, OPS, lokalne firmy oraz organizacje pozarządowe przy wykorzystaniu środków finansowych pochodzących zarówno z instrumentów ogólnokrajowych jak i instrumentów dostępnych na poziomie samorządów.
- **Włączenie zagadnienia ubóstwa energetycznego do polskiego systemu prawnego** poprzez rozpoznanie tego zjawiska w Ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej jako jednego z ryzyk socjalnych lub poprzez poszerzenie katalogu świadczeń pieniężnych lub niepieniężnych o poprawę efektywności energetycznej. Pomoże to skuteczniej adresować pomoc przeznaczaną już obecnie i dzięki temu również efektywniej przeciwdziałać problemowi ubóstwa.
- **Poprawę monitorowania zjawiska** w Badaniu Budżetów Gospodarstw Domowych w oparciu o metodologię wypracowaną przez IBS oraz przygotowanie kryteriów ewaluacji opartych nie tylko o efektywność ekonomiczną (np. inwestycji termomodernizacyjnych) lub ekologicznych (redukcja emisji), ale również kryteriów redukcji ubóstwa energetycznego mierzonych przez odpowiedni wskaźnik np. głębokości ubóstwa energetycznego.
- **Zaktualizowanie opisu ubóstwa energetycznego zawartego w projekcie Polityki Energetycznej Polski do 2050 r.** o aktualne wyniki badań oraz uzupełnienie dokumentu o skonkretyzowane propozycje zmian w tym zakresie.
- **Modyfikację istniejących instrumentów.** Priorytetem modyfikacji powinno być:
 - a) przeciwdziałanie przyczynom ubóstwa energetycznego poprzez nacisk na instrumenty związane z efektywnością energetyczną (a nie jak dotąd, na łagodzenie skutków oraz prewencję),
 - b) ograniczony i prosty system interwencji na szczeblu centralnym pozwalający jednocześnie na dużą swobodę doboru i łączenia instrumentów na szczeblu samorządowym,
 - c) umożliwienie łączenia instrumentów z obszaru polityki społecznej z instrumentami poprawy efektywności energetycznej (przede wszystkim edukacji i termomodernizacji) oraz innych polityk (mieszkalnictwa, środowiska itp.) przy wykorzystaniu istniejących rozwiązań prawnych oraz współpracy z sektorem prywatnym.

5.2 Uspójnienie instrumentów polityki

Skuteczne przeciwdziałanie ubóstwu energetycznemu wymaga modyfikacji i łączenia instrumentów polityk - społecznej, energetycznej, mieszkaniowej oraz środowiska. Z wyróżnionych w niniejszej publikacji grup instrumentów, dwie mają szczególne znaczenie. Pierwsza grupa trafia głównie do osób o niskim dochodzie (w ramach polityki społecznej i polityki energetycznej). Druga grupa instrumentów jest nastawiona na poprawę efektywności energetycznej, jednak trafia często do osób o co najmniej przeciętnym dochodzie (polityka mieszkaniowa oraz polityka środowiska). Przy wykorzystaniu istniejących przepisów, połączenie lub modyfikacja wybranych instrumentów z obydwu grup poprawi skuteczność i efektywność przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu. Na podstawie analizy przeprowadzonej w niniejszej publikacji proponujemy wykorzystanie następujących instrumentów (*à la carte*):

- Świadczenie w postaci **zasiłku na ekonomiczne usamodzielnienie** (art. 43 Ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej). Instrument ten, w formie jednorazowego zasiłku pieniężnego może zapewnić część wkładu własnego gospodarstwom ubogim energetycznie, które chciałyby skorzystać z instrumentów poprawy efektywności energetycznej.
- Elastyczny **program pożyczkowy** powstały na bazie programów Ryś (miał to być jedyny program poprawy efektywności energetycznej uwzględniającym również osoby o niewielkich dochodach), Kawka oraz Prosument, będzie służył co najwyżej zapobieganiu ubóstwu energetycznemu nie zaś ograniczaniu tego problemu. Jednak przy inicjatywie WFOŚiGW program ten może przynajmniej częściowo obejmować poprawę efektywności energetycznej i podobnie jak na przykład premia termomodernizacyjna, mógłby być łączony z instrumentami pełniącymi funkcję pomocy społecznej.
- **Zwolnienie** nieruchomości od podatku gruntowego³⁰ (Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego), za remont elewacji wraz z termomodernizacją na podstawie uchwały gminy może na poziomie lokalnym przyczynić się do wsparcia osób ubogich energetycznie. Instrument ten już funkcjonuje w niektórych gminach w odniesieniu do remontów.
- Przyznanie prawa do specjalnie stworzonej **taryfy socjalnej** na energię i/lub gaz (konieczność opracowania takiego instrumentu przez URE).³¹ Przygotowanie takiego instrumentu może się okazać niezbędne w trakcie procesu liberalizacji rynku energii i gazu w perspektywie 2024 r. Dzięki lepszym metodom identyfikacji osób ubogich energetycznie instrument ten będzie skuteczniej chronić indywidualnych odbiorców energii.
- Transfer **dotatku mieszkaniowego i dodatku energetycznego** (potencjalnie połączonych i skierowanych trafniej na osoby ubogie energetycznie) przysługujących danemu gospodarstwu do firmy typu ESCO (Energy Service Company). Zgodnie z art. 25 Ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej podmioty prywatne mogą realizować na zlecenie gminy projekty z zakresu poprawy efektywności energetycznej. Wprowadzenie tego instrumentu wymaga zmian legislacyjnych. Alternatywnie instrument ten może być wdrażany za pomocą istniejącego kontraktu socjalnego.
- Zaangażowanie sektora prywatnego w przeciwdziałanie ubóstwu energetycznemu może się również odbywać na podstawie art. 10 ust. 1 pkt. 1 Ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej. Zgodnie z tym przepisem **przedsiębiorstwa energetyczne**³² są zobowiązane do wykonywania przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej u odbiorcy końcowego pozyskując dzięki temu niezbędne im świadectwa efektywności energetycznej.

³⁰ Jest to podatek lokalny.

³¹ Koszty tego instrumentu mogłyby być zrekompensowane przez regulacje zaplanowane przez URE przez dopuszczenie podwyżek w stawkach ogólnych, które pokryją koszty takiego działania uwzględniające przesunięcie części odbiorców z jednej grupy do drugiej. W świetle planowanego zniesienia taryfy dla odbiorców indywidualnych energii elektrycznej w 2024 r. można by rozważyć wprowadzenie instrumentów zbliżonych do taryf specjalnych - program „*help to heat*”.

³² Chodzi o przedsiębiorstwo energetyczne wykonujące działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania lub obrotu energią elektryczną, ciepłem lub gazem ziemnym i sprzedające energię elektryczną, ciepło lub gaz ziemny odbiorcom końcowym przyłączonym do sieci na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej

Diagram 4. Instrumenty przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu



Źródło: opracowanie własne.

Zgodnie z naszymi propozycjami, kwalifikacja osób ubogich energetycznie będzie odbywać się w oparciu o kryteria już istniejące i stosowane, na przykład przy przyznawaniu dodatku mieszkaniowego, a więc kryterium ubóstwa dochodowego i maksymalnego metrażu na osobę w gospodarstwie. Dodatkowym kryterium pozwalającym ocenić potrzebę poprawy efektywności energetycznej powinien być wiek budynku - powyżej 15 lat a w budynkach starszych przeprowadzenie ostatniej termomodernizacji w okresie dłuższym niż 15 lat.³³

Identyfikacja osób ubogich energetycznie powinna również korzystać z najlepszych praktyk wypracowanych dotychczas w kraju i zagranicą. OPS dysponują kalkulatorami pozwalającymi zarówno urzędnikom, jak i obywatelom na obliczanie możliwego do uzyskania świadczenia w postaci dodatku mieszkaniowego. Kalkulator powinien zostać rozbudowany o potencjalne wydatki energetyczne, zgodnie z metodą zaimplementowaną dla miary LIHC dla Polski (Miazga i Owczarek, 2015, Lis, Sałach i Świącicka, 2016). Na podstawie tak sporządzonego narzędzia OPS-y będą w stosunkowo łatwy sposób identyfikować osoby ubogie energetycznie. Przy współpracy z doradcami energetycznymi oraz po uwzględnieniu ich potrzeb w instrumencie NFOŚiGW - doradztwo

³³ Ew. dodatkowym kryterium mógłby być brak dostępu do tańszego źródła energii (ogrzewanie prądem zamiast gazem)

energetyczne, dodatkowe obciążenia budżetu OPS powinno zostać pokryte z budżetu centralnego. Poprawa skuteczności działań skierowanych na redukcję ubóstwa energetycznego jest przedsięwzięciem skomplikowanym łączącym różne polityki publiczne a zatem i różnych aktorów. Jednak znalezienie synergii pomiędzy istniejącymi instrumentami, ich ewentualne modyfikacje pozwoli na osiągnięcie redukcji problemu.

6 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.
- Boardman, B. (2012) Fuel poverty synthesis: Lessons learnt, actions needed. *Energy Policy*, 49: 143-148.
- Bouzarovski, S. (2014). Energy poverty in the European Union: landscapes of vulnerability, *Wiley Interdisciplinary Reviews: Energy and Environment*, 3(3), 276-289.
- Broda-Wysocki, P. (2010). *Pomoc społeczna w Polsce – koncepcja i instrumenty*, EAPN.
- Buzar, S. (2007). *Energy poverty in Eastern Europe: Hidden Geographies of Deprivation*, Aldershot: Ashgate.
- 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.
- Firląg, S. (2015). *Finansowanie poprawy efektywności energetycznej budynków w Polsce*, BPIE.
- Grevisse, F., Brynart, M. (2011). *Energy poverty in Europe: Towards a more global understanding*.
- Hills, J. (2011). *Fuel Poverty: The problem and its measurement, Interim Report of the Fuel Poverty Review*. Centre for the Analysis of Social Exclusion, London School of Economics and Political Science.
- Kalliomaa-Puha, L. (2013). Czy Finlandia poradziła już sobie z nowymi ryzykami społecznymi? w: *Polityka społeczna*, Nr 11-12, 2013.
- 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.”*
- Legendre, B., Ricci, O. (2013). *Measuring fuel poverty in France: which households are the most vulnerable?*
- Lis, M., Sałach, K., Świącicka K. (2016). *Rozmaitość przyczyn i przejawów ubóstwa energetycznego*. IBS Working Paper 2016.
- Lis M. i Miazga, A. (2015). *Kogo obciążą 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 Finansów, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju (2015) *Przegląd wydatków publicznych: Polityka wspierająca mieszkalnictwo*, Warszawa.

- Ministerstwo Gospodarki (2015). *Projekt Polityki Energetycznej Polski do 2050 r.* (wersja z 7 sierpnia 2015 r.)
- MOP (1944). *Zalecenie nr 67 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczące zabezpieczenia dochodu.*
- MOP (1952). *Konwencja nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca minimalnych norm zabezpieczenia społecznego.*
- NFOŚiGW (2016). Sprawozdanie z działalności NFOŚiGW w 2015 roku.
- l'Observatoire National de la précarité énergétique (2014). *Premier rapport de l'ONPE observatoire national de la précarité énergétique.*
- Owczarek, D. (2016) *Mieszkać godnie. Wspólnie budujemy politykę mieszkaniową w Polsce.* Projekt Społeczne Forum Polityki Mieszkaniowej jest współfinansowany z Funduszy EOG w ramach programu Obywatele dla Demokracji Ubóstwo energetyczne – nowy wymiar polskiej biedy, Prezentacja dostępna na: <http://habitat.pl/files/prezentacja%20-%20Dominik%20Owczarek.pdf>
- Platt, R., Aldridge, J., Washan, P., Price, D. (2013). *Help do heat. A solution to the affordability crisis in Energy, Institute for Public Policy Research.*
- 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.
- Schumacher, K. et al. (2015). *How to end Energy Poverty? Scrutiny of Current EU and Member States Instruments.* European Parliament.
- Schwizer-Ries, P. (2009). *Energy poverty: Impact and Public Recognition in the United Kingdom, France, Germany, Italy and Poland, Project report within the scope of FinSH 'Financial and Support Instruments for Fuel Poverty in Social Housing'.*
- Sierpowska, I. (2014). *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Wolters Kluwer S.A.
- Ślęzak, K. (2014). *Dodatek energetyczny jako środek zapobiegający wykluczeniu energetycznemu – próba oceny polskich rozwiązań prawnych w świetle dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/72/WE oraz 2009/73/WE*, cire.pl
- Szpor, A. (2016). *Ubóstwo energetyczne w Polsce – temat zastępczy czy realny problem?* Instytut Badań Strukturalnych, IBS Policy Paper Nr 2/2016.
- Uścińska., G. (2013). „Ryzyko jako przesłanka ochrony w systemie zabezpieczenia społecznego”, w: *Polityka społeczna*, Nr 11-12, 2013.
- Ürge-Vorsatz, D., Tirado Herrero, S. (2012). "Building synergies between climate change mitigation and energy poverty alleviation." *Energy Policy* 49 (2012): 83-90.
- Węglarz, A., Kubalski, G., Owczarek, D. (2014). *Propozycje mechanizmów wsparcia procesu przeciwdziałania zjawisku ubóstwa energetycznego w Polsce.* Fundacja na Rzecz Ekorozwoju.
- Zawicki, M. (red.) (2014). *Wprowadzenie do nauk o polityce publicznej*, Warszawa: PWE.

[Informacja o świadczeniach pieniężnych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz o niektórych świadczeniach z zabezpieczenia społecznego. I kwartał 2015.](#) s.16

[Gospodarka mieszkaniowa w 2014 r. Informacje i opracowania statystyczne. Warszawa, październik 2015 r.](#) s.29 i nast.

[Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2015.](#) Omówienie. Rada Ministrów, Warszawa 2016 s. 107.

Akty prawne:

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U. 2004 nr 64 poz. 593.

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, Dz.U. 1994 nr 89 poz. 414.

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów, Dz.U. 2008 Nr 223 poz. 1459.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 2014 r. o charakterystyce energetycznej budynków, Dz.U. 2014 poz. 1200.

Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne, Dz.U. 1997 nr 54 poz. 348.

Ustawa z dnia 27 maja 2015 r. o zmianie ustawy o obowiązkach w zakresie informowania o zużyciu energii przez produkty wykorzystujące energię oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2015 poz. 1069.

Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. 1995 nr 133 poz. 654.

Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej, Dz.U. 2016 poz. 831.

Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, Dz.U. 2015 poz. 1777.

Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych, Dz.U. 2001 nr 71 poz. 734.

Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, Dz.U. 2001 nr 71 poz. 733.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95.

Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. 2003 nr 203 poz. 1966.

Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych, Dz.U. 2015 poz. 1705.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2001 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych, Dz.U. 2001 nr 156 poz. 1817.



www.ibs.org.pl