

UBÓSTWO ENERGETYCZNE W TRANSFORMACJI DO GOSPODARKI NEUTRALNEJ KLIMATYCZNIE

Anna Bogusz
Szymon Liszka
Jan Twardowski
Wojciech Szymalski



**BRINGING THE EU TOGETHER
ON CLIMATE ACTION**

spis treści

Wstęp

1. Ubóstwo energetyczne w Polsce i na świecie
2. Możliwości ograniczenia ubóstwa energetycznego
 - 2.1. Poprawa „świadomości energetycznej” gospodarstw ubogich energetycznie, działania niskonakładowe
 - 2.2. Dostępne programy wsparcia – jak wyjść z ubóstwa energetycznego
 - 2.3. Rola przedsiębiorstw energetycznych i sektora prywatnego
3. Rekomendowane działania

Literatura

Wstęp

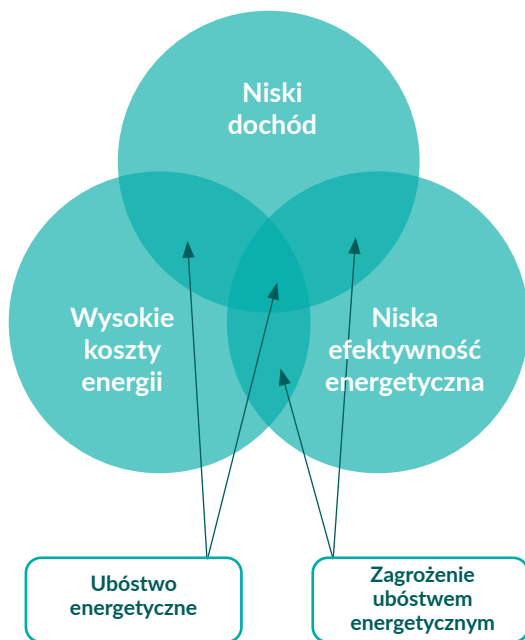
Ubóstwo to znane zjawisko ekonomiczno-społeczne. Jest szeroko dyskutowane, a państwo podejmuje próby zaradzenia temu problemowi. Jeżeli do ubóstwa dodamy słowo „energetyczne”, to sprawa nie jest już tak oczywista. Niewielu ludzi słyszało to określenie, a wiele osób nie wie, że ubóstwo energetyczne może dotyczyć jego gospodarstwa domowego – ponieważ problem ten dotyczy również takich, które w powszechnym pojęciu nie zaliczają się do biednych.

Zgodnie z powszechnie przyjmowanym terminem osoba uboga energetycznie nie jest tożsama z osobą ubogą ekonomicznie. Bardzo często zjawiska te są ze sobą powiązane, ale nie zawsze pokrywają się. W polskiej legislacji nie ma jasno podanej definicji ubóstwa energetycznego, choć trwają prace nad taką definicją. Przyjmuje się, że gospodarstwo domowe jest kwalifikowane jako ubogie energetycznie jeżeli na zaspokojenie potrzeb energetycznych przeznacza 10% dochodu rozporządzalnego.

Większość instytucji zajmujących się tym zagadnieniem patrzy jednak szerzej – problem ubóstwa energetycznego występuje w przypadku niskich dochodów powiązanych z niską efektywnością energetyczną budynków oraz wysokimi kosztami energii. I taką definicję ubóstwa przyjęliśmy również w tej publikacji.

Instytut Badań Strukturalnych (IBS) obliczył, że w 2018 roku ubóstwo energetyczne dotyczyło 10% (1,3 mln) gospodarstw domowych w Polsce. Ich mieszkańców nie stać na zapewnienie podstawowych potrzeb energetycz-

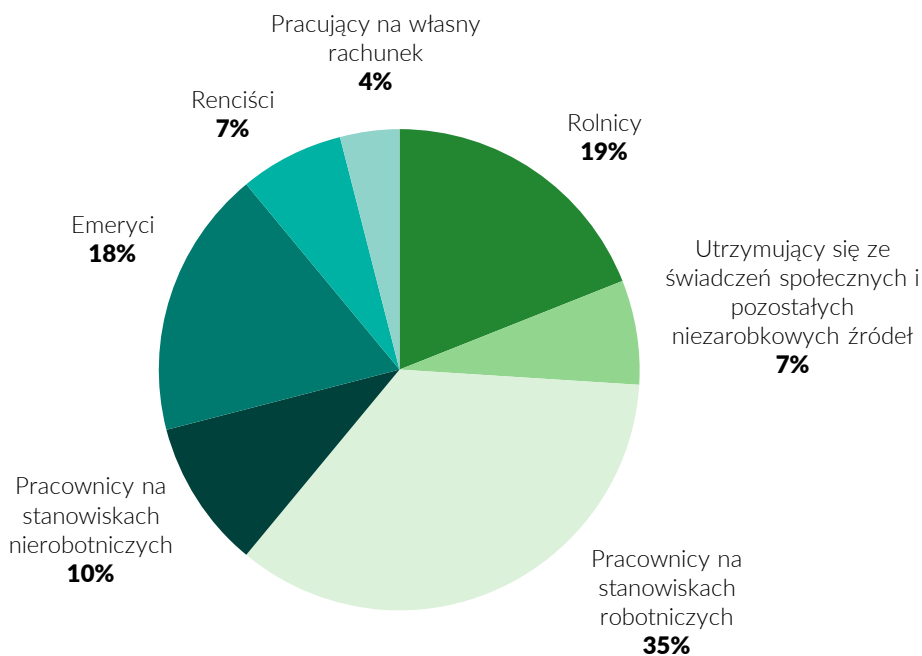
nych, takich jak: ogrzewanie, ciepła woda, oświetlenie czy korzystanie z niezbędnych urządzeń AGD (jak np. lodówka, pralka). Ich warunki mieszkaniowe często są dalekie od podstawowego komfortu – aż 900 tys. gospodarstw ma problemy z przeciekającym dachem i zawilgoceniem pomieszczeń, budynki są nieocieplone, z nieefektywnym ogrzewaniem. Stan budynków nie tylko wiąże się z problemem utrzymania komfortu cieplnego, ale naraża mieszkańców na choroby układu ruchu, krążenia czy oddechowego.



Rysunek 1:
Ubóstwo energetyczne

Według badań przeprowadzonych przez IBS, na problem ubóstwa energetycznego narażone są najczęściej osoby mieszkające w nieocieplonych, nieefektywnych energetycznie domach jednorodzinnych (aż 75% przypadków) o relatywnie dużym metrażu. Ubóstwo dotyka głównie mieszkańców wsi i małych miast, ogrzewających domy przy pomocy paliw stałych. Najliczniejszą grupą nim dotkniętą są osoby pracujące na stanowiskach robotniczych, rolnicy, emeryci i renciści (wykres 1).

Mieszkańcy budynków wielorodzinnych również są narażeni na ubóstwo energetyczne. Im starszy jest budynek, tym problem występuje częściej – 40% spośród ubogich energetycznie osób żyjących w budynkach wielorodzinnych stanowią mieszkańcy przedwojennych kamienic.

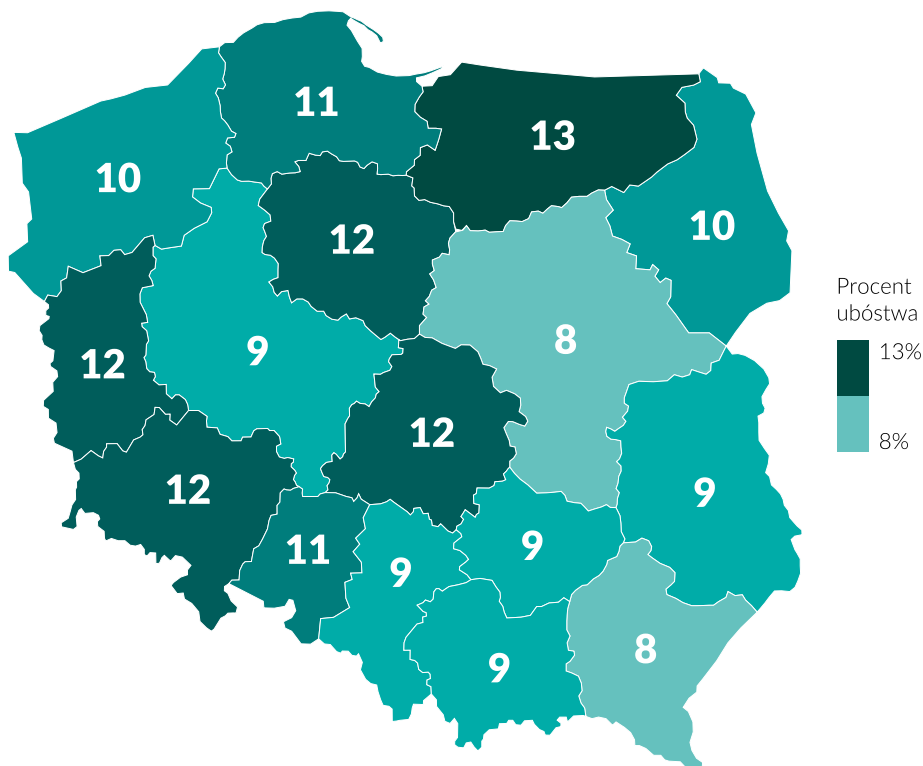


Wykres 1:
Struktura grup społeczno-ekonomicznych dotkniętych ubóstwem energetycznym

IBS: Ubóstwo energetyczne w Polsce 2012-2016

Skala takiego ubóstwa jest różna w poszczególnych regionach Polski. Procentowa wartość obrazująca występowanie problemu jest generalnie wyższa w północnych i zachodnich regionach Polski niż w regionach południowo-wschodnich.

Wydaje się to być nieadekwatne do sytuacji materialnej mieszkańców tych części Polski, gdyż regiony wschodnie są mniej zurbanizowane i mają niższe średnie dochody w stosunku do regionów centralnych i zachodnich. We wschodnich regionach są jednak nowsze domy, a częstość występowania subiektywnego odczucia „niedogrzenia” jest tam niższa niż w centralnych lub zachodnich obszarach Polski.



Rysunek 2:
Ubóstwo energetyczne
w podziale
na województwa

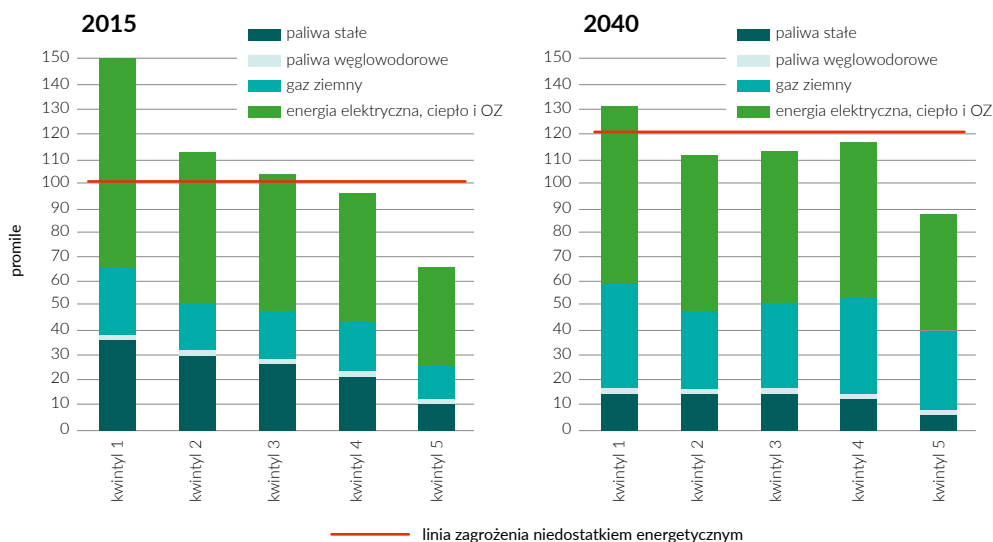
IBS: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/15567249.2020.1742817> [dostęp: 12.05.2021].

1. Ubóstwo energetyczne w Polsce i na świecie

Ubóstwo energetyczne to zagadnienie, które pomimo swojej złożoności jest do rozwiązania. Wymaga to jednak skoordynowanych działań na wszystkich szczeblach – od poziomu centralnego po poziom lokalny, samorządowy. Współdziałanie na wszystkich szczeblach wynika z faktu, że nie jest to tylko polityka energetyczna, ale również społeczna i mieszkaniowa. Czekająca nas transformacja energetyczna może dodatkowo mocno dotknąć gospodarstw ubogich energetycznie, ponieważ już następuje znaczny wzrost cen energii. Dlatego również polityka lokalna samorządowa, w całym procesie transformacji powinna zyskać na znaczeniu.

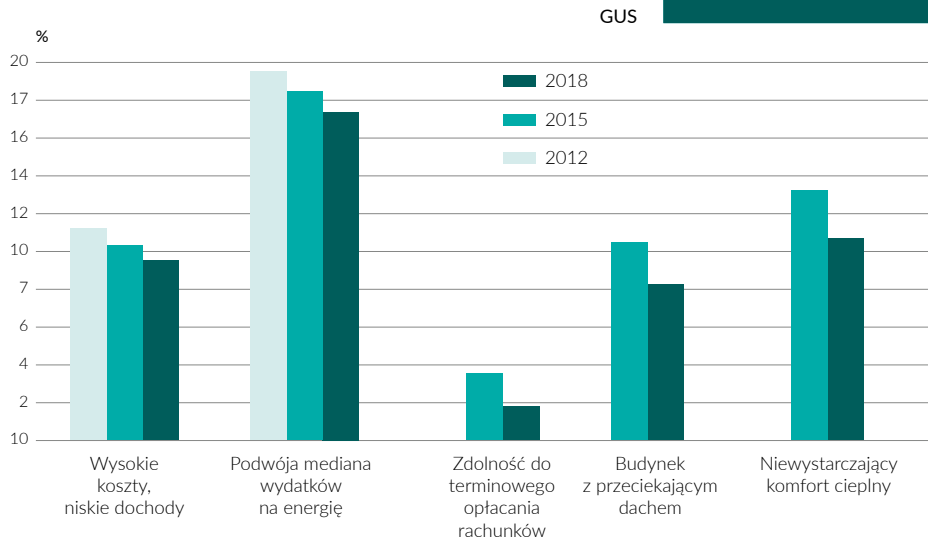
W „Polityce energetycznej Polski do 2040 roku” (PEP2040) jednym z kluczowych elementów jest redukcja zjawiska ubóstwa energetycznego do poziomu maksymalnie 6% gospodarstw domowych dotkniętych tym problemem. Również w „Krajowym planie na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030” (KPEiK) przyjęto, że zjawisko występowania

Wykres 2:
Struktura i różnice udziału wydatków na paliwa i energię w kwintylach dochodowych gospodarstw domowych w roku 2015 i 2040



niedostatku energetycznego będzie maleć. Obecnie (dane z 2015 r. – wykres 2) zjawisko to dotyczy osób o niskich i średnich dochodach, w przyszłości ma dotyczyć jedynie najniżej zarabiających – jednak w niższym stopniu niż ma to miejsce obecnie.

Wykres 3:
Wskaźniki ubóstwa energetycznego w Polsce



W lutym 2021 roku powstał resortowy Zespół ds. wsparcia odbiorcy wrażliwego oraz redukcji ubóstwa energetycznego w Polsce, który jest organem opiniodawczo-doradczym Ministra Klimatu i Środowiska. Efektem prac zespołu mają być propozycje założeń do zmian legislacyjnych, w tym rekomendacje dla nowych instrumentów wsparcia gospodarstw dotkniętych ubóstwem energetycznym. Zespół ma także przygotować założenia programów edukacyjnych mających za zadanie poprawienie „świadomości energetycznej” społeczeństwa.

Jak zatem wygląda sytuacja gospodarstw ubogich energetycznie w Polsce? W raporcie Głównego Urzędu Statystycznego pt. „Zużycie energii w gospodarstwach domowych w 2018 roku” opublikowane zostały wielkości wskaźników ubóstwa energetycznego (wykres 3).

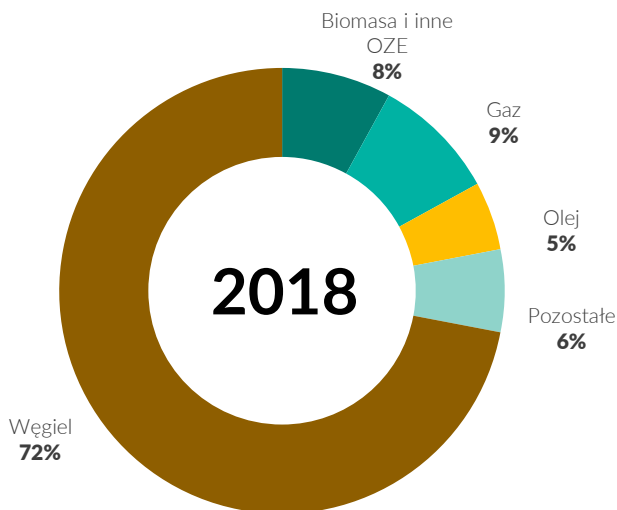
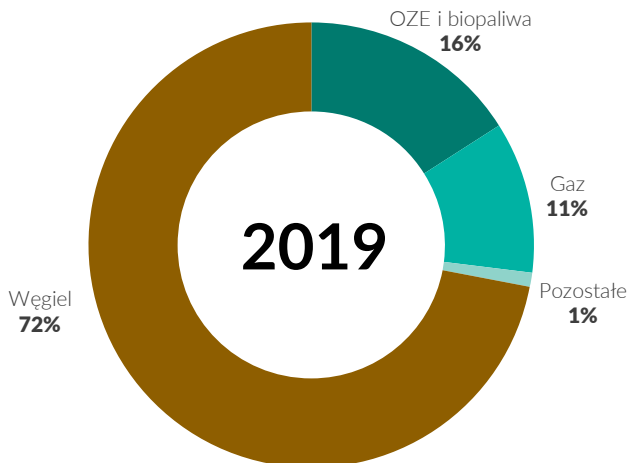
W prezentowanych latach wszystkie pięć wskaźników ubóstwa energetycznego cechowało się tendencją spadkową. Jako główną przyczynę tego stanu wskazuje się poprawę sytuacji materialnej społeczeństwa, która jest efektem rozwoju gospodarczego oraz prowadzonej polityki społecznej. Trend spadkowy obserwowany jest również w badaniach CBOS, według których z materialnych warunków życia (mieszkania, wyposażenia itp.) zadowolonych jest większość Polaków (65% zadowolonych, 28% średnio zadowolonych, a zaledwie 6% niezadowolonych).¹ Poziom zadowolenia rośnie w czasie, w 2012 roku niezadowolonych osób było 12%.

Obecna sytuacja polityczno-gospodarcza może przyczynić się do spowolnienia, a nawet odwrócenia tendencji spadkowej ubóstwa energetycznego, problem ten w Polsce może

1 Centrum Badania Opinii Społecznej, Zadowolenie z życia, Komunikat z badań Nr 5/2021.

Wykres 4:
Produkcja energii
elektrycznej w Polsce
w 2019 roku
według paliw

EU Commission Energy
Statistics



Wykres 5:
Produkcja energii ciepłej
w Polsce w 2018 roku
według paliw

Forum Energii, Ciepłownictwo
w Polsce, 2019

się zacząć pogłębiać. Przeciwdziałanie zmianom klimatycznym, walka ze smogiem i transformacja energetyczna mogą skutkować wycofaniem z rynku wysokoemisyjnych paliw stałych na rzecz energii odnawialnej czy paliw niskoemisyjnych. Obecnie Polska jest jednym z nielicznych krajów Europy, w których energetyka w dużym stopniu opiera się na węglu (wykres 4 i wykres 5). Odejście od tego paliwa wymaga inwestycji, które w okresie ich realizacji mogą spowodować wzrost cen energii umożliwiający ich sfinansowanie. Taka struktura produkcji energii elektrycznej czy energii ciepłej oraz cena końcowa dla odbiorcy są ści-

śle powiązane z unijnym systemem handlu uprawnieniami do emisjami (EU ETS). Od 2018 roku, kiedy to skokowo wzrosły ceny uprawnień do emisji, wielu Polaków przekonało się o tym, w jak dużym stopniu ceny energii elektrycznej zależą od prowadzonej polityki energetyczno-klimatycznej. W bieżącym roku obserwowane są kolejne rekordy na rynku uprawnień do emisji – w marcu 2021 kształtowały się powyżej psychologicznego poziomu 40 euro, w maju przekroczyły pułap 50 euro, a na początku września 2021 – 60 euro (wykres 6).

Wykres 6:
Ceny uprawnień do emisji
CO₂ 2012-2021

cire.pl, 17.05.2021



Należy podkreślić, że wzrost cen uprawnień do emisji postępuje szybciej, niż zakładały to prognozy:

	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040
Cena za 1 uprawnienie [EUR'2016/tCO ₂]	0	12	8	17	21	30	35	40

Krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030. Załącznik 1

Na dziś ceny przekroczyły wartości prognozowane na rok 2040, osiągając wartość powyżej 50 euro. Ekspertów szacują, że do 2030 roku ceny uprawnień mogą sięgnąć nawet 90 euro za tonę CO₂ (wykres 7). Ma to niebagatelny wpływ na gospodarkę oraz przeznaczoną na zakup energii część budżetu domowego.

Wzrost notowań uprawnień do emisji CO₂ na światowych giełdach dotyczy nie tylko energii elektrycznej, ale również ciepła. Pod koniec marca 2021 roku Ministerstwo Klimatu w projekcie rozporządzenia zamieszczonym

w wykazie prac podało, że będzie przyzwolenie dla firm ciepłowniczych na uwzględnianie w taryfach lawinowo rosnących kosztów CO₂. Przełoży się to na cenę, jaką zapłaci odbiorca końcowy.

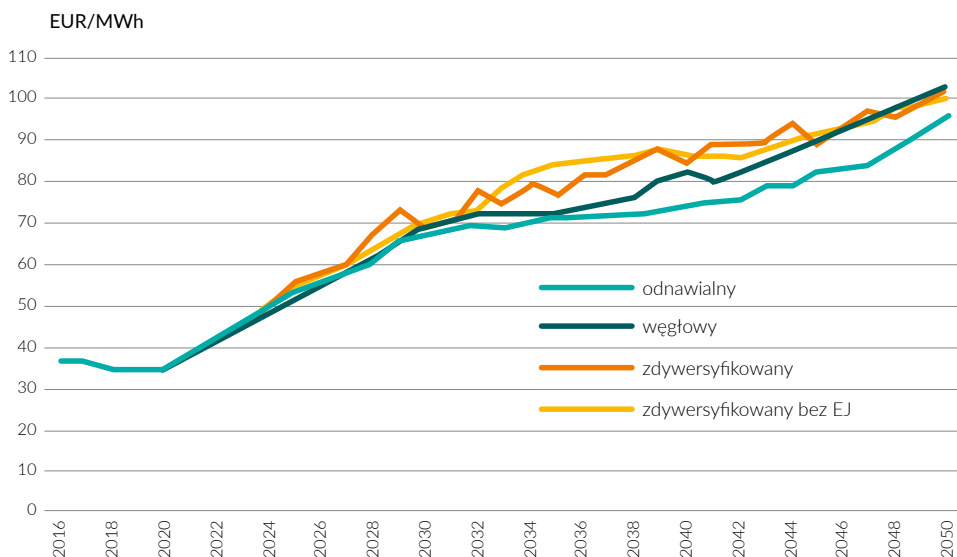
Również pandemia COVID-19 oraz kryzys nią spowodowany odcisnęły swoje piętno na budżetach Polaków. W czasie zamknięcia gospodarki ludzie spędzali większość czasu w domach oraz powszechna stała się praca zdalna, co skutkowało zwiększeniem zużycia energii. Potwierdza to przeprowadzone przez

naukowców z Uniwersytetu Szczecińskiego badanie wpływu pandemii COVID-19 na zjawisko ubóstwa energetycznego. Okazało się, że udział wydatków na nośniki energii w stosunku do dochodu rozporządzalnego na osobę wzrósł średnio o 1,3 proc. w porównaniu z rokiem 2019.

Jeżeli dodamy do tego fakt, że według różnych prognoz dla polskiego sektora energetycznego występuje realny wzrost cen energii elektrycznej, który będzie postępować, to dla gospodarstw domowych dotkniętych ubóstwem energetycznym oznacza to dalszy wzrost rachunków za energię i pogłębianie się problemu.

Forum Energii.
Polski sektor
energetyczny 2050

Wykres 7:
Ceny hurtowe
energii elektrycznej
– prognoza do roku 2050



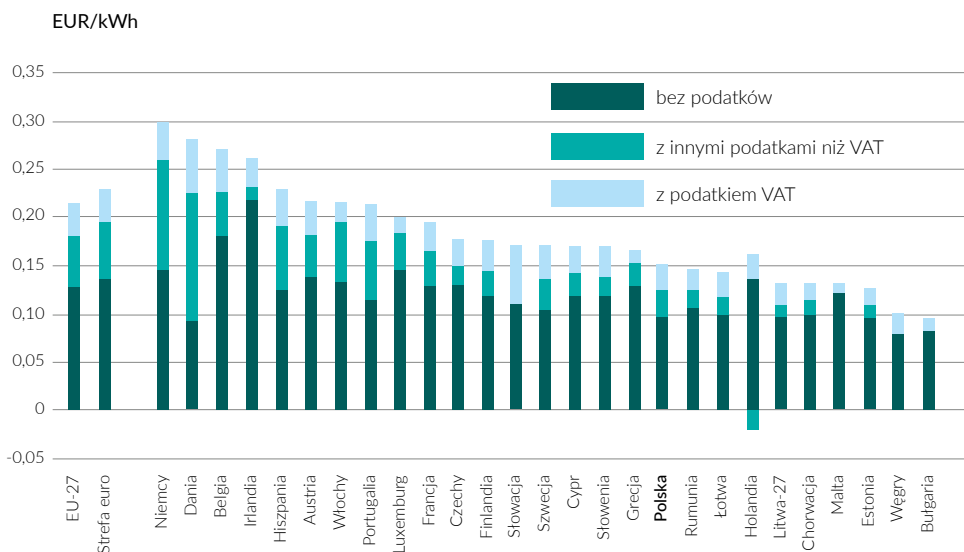
Dodatkowo Polska i Europa przechodzą transformację energetyczną. Już teraz ceny energii elektrycznej w Polsce są jednymi z najwyższych w Europie – cena hurtowa przekraczała 54 euro/MWh w IV kwartale 2020, przy średniej unijnej wynoszącej 43,4 euro/MWh. Tak wysokie ceny hurtowe wpływają nie tylko na rachunki gospodarstw domowych, ale też na funkcjonowanie całej

gospodarki oraz jej konkurencyjność. Porównując to ze średnią wysokością dochodów, Polska ponosi wysoki koszt gospodarki opartej na węglu. Dodatkowo na koszt wytwarzania energii elektrycznej wpływa wiek infrastruktury (a więc i jej sprawność) – ponad 66% turbozespołów w elektrowniach ma więcej niż 30 lat, a sprawność większości z nich nie przekracza 40%.

Cena energii dla użytkowników końcowych jest pochodną cen rynkowych energii, które w Polsce należą do najwyższych w Europie, a także kosztów dystrybucji oraz podatków (na razie relatywnie niskich). W przyszłości jednak koszty dystrybucji, sztucznie utrzymywane na niskim poziomie, wzrosną. Istnieje ryzyko, że Polacy będą w czołówce państw europejskich pod względem wysokości kosztów energii.

Wykres 8:
Ceny energii elektrycznej
dla gospodarstw
domowych w drugiej
połowie 2020 roku

Eurostat



Biorąc powyższe pod uwagę, brnięcie w gospodarkę opartą na paliwach kopalnych jest bezzasadne. Ostatecznie koszty wieloletnich zaniezań w sektorze energetycznym ponosi konsument.

Ratunkiem dla rosnących cen energii i obciążeń budżetów odbiorców końcowych jest transformacja energetyczna. Polska stoi u progu przemian. Analiza Instytutu Jagiellońskiego pokazuje, że transformacja energetyczna w Polsce będzie szansą na stworzenie do 2050 roku około 616 tys. nowych miejsc

pracy, a średnia cena hurtowa energii elektrycznej może spaść o 5% w roku 2030 oraz o 26% w roku 2050 (w stosunku do obecnych poziomów cen). Poza ekonomicznymi będą też pozytywne skutki środowiskowe – w 2050 roku udział OZE w krajowej produkcji energii elektrycznej powinien wynieść 68%, a emisja CO₂ w elektroenergetyce ma zmniejszyć się o 95% (względem poziomu z 2005 roku).

2. Możliwości ograniczenia ubóstwa energetycznego

2.1. Poprawa „świadomości energetycznej” gospodarstw ubogich energetycznie, działania niskonakładowe

Działania na rzecz poprawy „świadomości energetycznej” osób ubogich energetycznie zostały wdrożone w wielu krajach europejskich. Bardzo często osoby te nie mają środków finansowych na podjęcie działań inwestycyjnych, jednak realizując zalecenia doradców mogą w codziennym życiu efektywnie wykorzystać energię, która do tej pory była marnowana – co w efekcie przełoży się na oszczędności w budżecie domowym.

Rola doradców energetycznych sprowadza się m.in. do:

- ▲ dokonania analizy rachunków i kosztów ponoszonych na zakup mediów oraz wskazania działań zaradczych,
- ▲ przeszkolenia osób dotkniętych ubóstwem energetycznym z prawidłowego użytkowania urządzeń znajdujących się w gospodarstwie domowym oraz zachęcenie w zależności od ich możliwości finansowych do wymiany przestarzałych urządzeń na nowoczesne o wysokiej klasie efektywności energetycznej czy energooszczędnej technologii (np. zakup oświetlenia LED),
- ▲ wskazania prawidłowych sposobów ogrzewania i wentylacji pomieszczeń, wykorzystania w maksymalnym stopniu paliwa używanego do ogrzania domu (prawidłowe rozpalanie kotła/pieca, stosowanie odpowiedniego paliwa), zapobiegania ucieczce ciepła na zewnątrz budynku przez ściany i okna (np. uszczelnienie okien),
- ▲ wskazania możliwości wdrożenia w gospodarstwie domowym oszczędności, m.in. przez recykling, niemarnowanie jedzenia i wody (np. instalacja perlatorów),
- ▲ informowania o dostępnych programach wsparcia na działania inwestycyjne, a w razie chęci skorzystania z takiego programu – pomocy w procedurze aplikowania o środki na ten cel.

DOBRE PRAKTYKI (NIEMCY): „Der Stromspar-Check” – program edukacyjny niemieckiego Caritas

Niemiecki Caritas skutecznie wdrożył program edukacyjny „Der Stromspar-Check” (<https://www.stromspar-check.de/>), skierowany do osób ubogich energetycznie. Pomoc składa się z dwóch wizyt doradcy. W trakcie pierwszej sprawdzane jest zużycie energii w domu i udzielane są porady nt. oszczędzania energii. Podczas drugiej wizyty zespołu energooszczędnego beneficjent otrzymuje bezpłatną pomoc, np. w postaci oświetlenia LED, timerów czy perlatorów. Sprzęt jest od razu instalowany. Ponadto beneficjent otrzymuje indywidualny harmonogram oszczędzania energii oraz konkretne wskazówki, jak w prosty sposób zmniejszyć zużycie energii elektrycznej. Istnieje też możliwość otrzymania dotacji w wysokości 100 euro na wymianę starej lodówki lub zamrażarki na nowoczesne, ekonomiczne i bardziej energooszczędne urządzenie. Ważnym jest, że edukatorzy są rekrutowani spośród osób długotrwale bezrobotnych. Znają więc z własnego doświadczenia codzienne problemy gospodarstw domowych o niskich dochodach. W całym kraju funkcjonuje 120 takich punktów pomocy.

2.2. Dostępne programy wsparcia – jak wyjść z ubóstwa energetycznego

Polska widzi powagę problemu. „Krajowy Plan na rzecz Energii i Klimatu na lata 2021-2030” przewiduje stworzenie kompleksowej polityki państwa nakierowanej na rozwiązanie ubóstwa energetycznego. Jej efektem będzie ograniczenie zjawiska oraz zwiększenie ochrony odbiorcy wrażliwego. Niestety stosowane obecnie w Polsce instrumenty są niewystarczające, aby skutecznie zmniejszyć skalę ubóstwa energetycznego. Przepisy

prawne odnoszące się do tego problemu (tabela 1) dotyczą w dużej mierze zagadnień z zakresu polityki energetycznej, społecznej i mieszkaniowej oraz są adresowane w różnych aktach prawnych.

Osoby ubogie energetycznie mają możliwość skorzystania z dedykowanych programów wsparcia mających na celu poprawę efektywności energetycznej budynku oraz wymianę nieefektywnego energetycznie źródła ciepła, a osoby o niskim dochodzie mogą liczyć na wyższy poziom dotacji.

Potencjał tych mechanizmów nie jest jednak w pełni wykorzystywany – inwestycje są prowadzone bez weryfikacji efektu, a brak świadomości i wiedzy wśród społeczeństwa sprawia, że uruchomione duże środki nie są wykorzystywane w sposób optymalny.

Tabela 1. Przepisy prawne adresujące w Polsce zagadnienia związane z ubóstwem energetycznym

Akt prawny	Polityka energetyczna Ministerstwo Klimatu i Środowiska	Polityka społeczna Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej	Polityka mieszkaniowa Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii
Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 roku Prawo energetyczne	x	x	x
Ustawa z dnia 7 lipca 1994 roku Prawo budowlane	x		
Ustawa z dnia 20 maja 2016 roku o efektywności energetycznej	x		
Ustawa z dnia 21 listopada 2008 roku o wspieraniu termomodernizacji i remontów	x		
Ustawa z dnia 29 sierpnia 2014 roku o charakterystyce energetycznej budynków	x		x
Ustawa z dnia 14 września 2012 roku o obowiązkach w zakresie informowania o zużyciu energii przez produkty wykorzystujące energię	x		x
Ustawa z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej		x	
Ustawa z dnia 9 października 2015 roku o rewitalizacji		x	x
Ustawa z dnia 26 października 1995 roku o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego		x	x
Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 roku o dodatkach mieszkaniowych		x	x
Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego		x	x

Na podstawie: IBS, 2016, aktualizacja FEWE.

Tabela 2. Mechanizmy wsparcia mające na celu poprawę efektywności energetycznej

Mechanizm wsparcia	Kto może skorzystać?	Na co można przeznaczyć dotację?	Jaka jest wysokość dotacji?
Czyste Powietrze	<p>Właściciele lub współwłaściciele:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▲ Jednorodzinnych budynków mieszkalnych ▲ wydzielonych w budynkach jednorodzinnych lokali mieszkalnych z wydodrębnioną księgą wieczystą 	<ul style="list-style-type: none"> ▲ Wymiana starych i nieefektywnych źródeł ciepła na paliwo stałe na źródła spełniające najwyższe normy ▲ Przeprowadzenie niezbędnych prac termomodernizacyjnych budynku 	<ul style="list-style-type: none"> ▲ 30 000 zł dla podstawowego poziomu dofinansowania ▲ 37 000 zł dla podwyższonego poziomu dofinansowania
Stop Smog	<p>Gminy położone na obszarze z obowiązującą tzw. uchwałą antysmogową, o której mowa w art. 96 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska</p>	<p>Realizacja przedsięwzięć w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych polegających na:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▲ Wymianie lub likwidacji wysokoemisyjnych źródeł ciepła na niskoemisyjne ▲ Termomodernizacji ▲ Podłączeń do sieci ciepłowniczej lub gazowej ▲ Zapewnieniu budynkom dostępu do energii z instalacji OZE ▲ Zmniejszeniu zapotrzebowania budynków mieszkalnych jednorodzinnych na energię dostarczaną do ich ogrzewania i podgrzewania wody użytkowej 	<ul style="list-style-type: none"> ▲ Dla gmin do 100 tys. mieszkańców – do 70 proc. współfinansowania ▲ Dla gmin powyżej 100 tys. mieszkańców – poniżej 70 proc. współfinansowania ▲ Średni koszt realizacji przedsięwzięcia niskoemisyjnego w jednym budynku, a w przypadku budynku o dwóch lokalach – w jednym lokalu, nie może przekroczyć 53 000 zł
Ulga termomodernizacyjna	<p>Podatnik, który jest właścicielem lub współwłaścicielem budynku mieszkalnego jednorodzinne</p>	<p>Odliczenie od podstawy obliczenia podatku (przychodów – w przypadku podatku zryczałtowanego) wydatków poniesionych na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego w budynku mieszkalnym jednorodzinnym</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▲ Odliczenia dokonuje się w zeznaniu za rok podatkowy, w którym poniesiono wydatek ▲ Kwota odliczenia nie może przekroczyć 53 000 zł w odniesieniu do wszystkich realizowanych przedsięwzięć termomodernizacyjnych w poszczególnych budynkach, których podatnik jest właścicielem lub współwłaścicielem

Na podstawie: <https://czystepowietrze.gov.pl/> [dostęp: 10.05.2021].

Program „Czyste powietrze” został oceniony jako niewystarczająco skuteczny w zmniejszeniu zanieczyszczenia powietrza w Polsce oraz jako mało pomocne ubogim energetycznie obywatelom. Jednocześnie były przez długi czas krytykowane za trudne do zrozumienia formalności i procedury. W czerwcu 2020 roku została uruchomiona możliwość internetowego składania wniosków, a od września 2020 roku dostępna jest pomoc on-line.

Według danych z 21 maja 2021 roku w programie „Czyste Powietrze” zostały złożone 250 603 wnioski na kwotę ponad 4,4 mld zł, podpisano 1369 porozumień z gminami. Raport SPIUG „Urządzenia grzewcze w programie priorytetowym „Czyste Powietrze” do 2020 roku” stwierdza, że potencjał programu nie został w pełni wykorzystany – w Polsce udział wymiany źródeł ciepła w stosunku do potencjału wynosi zaledwie 1,7%! (tabela 3).

Tabela 3. Porównanie ilości wymienionych do 2020 roku w ramach programu „Czyste Powietrze” źródeł ciepła w odniesieniu do potencjału

Województwo	Ilość wymienionych urządzeń	Potencjał kotłów pozaklasowych do wymiany	Udział wymiany w stosunku do potencjału [%]
Podlaskie	2 630	120 000	2,2%
Pomorskie	4 306	175 000	2,5%
Śląskie	6 770	382 000	1,8%
Świętokrzyskie	4 109	142 000	2,9%
Małopolskie	2 816	359 000	0,8%
Lubelskie	4 419	264 000	1,7%
Łódzkie	3 459	234 000	1,5%
Warmińsko-mazurskie	2 793	110 000	2,5%
Opolskie	1 716	96 000	1,8%
Wielkopolskie	4 164	328 000	1,3%
Podkarpackie	3 509	237 000	1,5%
Zachodniopomorskie	1 722	128 000	1,3%
Kujawsko-pomorskie	4 839	163 000	3,0%
Mazowieckie	7 562	463 000	1,6%
Dolnośląskie	2 145	223 000	1,0%
Lubuskie	1 545	81 000	1,9%
Razem	58 504	3 505 000	1,7%

Gospodarstwa ubogie energetycznie potrzebują wsparcia finansowego, ale kluczem do sukcesu jest także wykorzystanie wsparcia, aby ich sytuacja uległa trwałej poprawie. Obecna krajowa polityka społeczna i socjalna jest w dużej mierze nakierowana na łagodzenie zjawiska ubóstwa energetycznego i raczej nie rozwiązuje problemów związanych z niską efektywnością budynków czy wysokimi kosztami zaspakajania potrzeb energetycznych.

Środkami „łagodzącymi” skalę ubóstwa energetycznego są zasiłki (takie jak: dodatek energetyczny, zasiłek celowy na opał czy dodatek mieszkaniowy), taryfa socjalna oraz ochrona odbiorcy przed odłączeniem. Wszystko to ma na celu ochronę odbiorcy dotkniętego ubóstwem energetycznym przed pogłębieniem tego stanu. Działania takie zwalczają jednak tylko objawy, a nie samą chorobę. Dodatkowo istniejące mechanizmy nie są możliwe do wykorzystania przez większość potrzebujących. Jak wcześniej wspomnieliśmy 75% osób ubogich energetycznie mieszka w domach

jednorodzinnych, o relatywnie dużej powierzchni. Dodatek mieszkaniowy i energetyczny jako kryterium stosują metraż przypadający na osobę zamieszkującą gospodarstwo domowe, co niestety wyklucza wiele osób żyjących na dużych powierzchniach, np. w starych kamienicach.

Dobrze zapowiadającym się programem rządowym jest „Stop Smog”. Jego pierwszym beneficjentem jest gmina Skawina (wieś Rzosów), gdzie w październiku 2018 roku zainaugurowano realizację programu. Obecnie uczestniczy w nim 1369 gmin (stan na 21.05.2021). Program wspiera wymianę bądź likwidację określonych źródeł ciepła i termomodernizację w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych osób ubogich energetycznie. Poziom dofinansowania sięga 70% (dotacja). Nadal jednak pozostaje konieczność dysponowania środkami na pokrycie wkładu własnego, a ubodzy energetycznie bardzo często takich środków nie posiadają.

DOBRE PRAKTYKI (WIELKA BRYTANIA): „Green Homes Grant – Voucher”

Program „Green Homes Grant – Voucher” (<https://www.simpleenergyadvice.org.uk/pages/green-homes-grant>) uruchomiony we wrześniu 2020 roku został wprowadzony celem wsparcia konsumentów w zwiększaniu energooszczędności ich domów. Właściciele i wynajmujący mogą ubiegać się o kupon na pokrycie kosztów instalacji energooszczędnych i niskoemisyjnych ulepszeń ogrzewania. Program daje mieszkańcom domów o niskich dochodach możliwość uzyskania do 10 000 funtów na zainstalowanie urządzeń energooszczędnych i niskoemisyjnych. Pomoże to nie tylko zmniejszyć emisję dwutlenku węgla, ale sprawi, że mieszkańcy zaoszczędzą nawet 600 funtów rocznie na rachunkach za energię.

Ubóstwo energetyczne stanowi jeden z obszarów problemowych adresowanych w programach rewitalizacyjnych. Potencjalnie jest również zagadnieniem, które mogłoby być rozwiązane przy ich pomocy, np. przez zapewnienie dostępności mieszkań o niskich kosztach zaspokajania potrzeb energetycznych, budowę infrastruktury niegenerującej wysokich kosztów energii, działania w zakresie edukacji i rozwoju platform współpracy mieszkańców oraz organizację wspólnot energetycznych.

Rewitalizacja stanowi proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego terenów zdegradowanych w obszarach miejskich. Proces ten powinien być prowadzony na podstawie gminnych

programów rewitalizacji w sposób kompleksowy, przez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki. Ubóstwo energetyczne jednak nie jest wymieniane bezpośrednio, zarówno w ustawie, jak i wytycznych w zakresie rewitalizacji.

Ewaluacja wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce pokazuje, że ubóstwo energetyczne nie stanowi szczególnego obszaru zainteresowań gmin realizujących takie programy. Istnieją jednak pewne wskazówki mówiące o tym, że w pogłębionej analizie zjawiska ubóstwa należy podjąć próbę ustalenia jego przejawów, przyczyn oraz powiązań z innymi problemami występującymi na diagnozowanym obszarze.



Warto zestawić na mapie zadłużenie czynszowe ze świadczeniami z pomocy społecznej, aby pokazać współwystępowanie zadłużenia i ubóstwa. W tym kontekście należy także przeanalizować ubóstwo energetyczne na obszarze rewitalizacji, zestawiając zadłużenie z dodatkami energetycznymi. Przyczyny powstawania zadłużenia czynszowego najlepiej ustalić za pomocą badań jakościowych. Płynące z nich wnioski powinny posłużyć do opracowania projektu, który winien polegać na działaniach asystenckich, doradczych i profilaktycznych dostosowanych do specyfiki obszaru. Dodatkowo ze względu na ograniczoną dostępność danych o zadłużeniu właścicieli innych zasobów mieszkaniowych warto posłużyć się przestrzennym rozkładem odszkodowań z tytułu niedostarczenia lokalu socjalnego dla właścicieli lokali mieszkalnych, w których mieszkają najemcy z prawem do lokalu socjalnego, oraz danymi dotyczącymi liczby eksmisji.

Gminny Program Rewitalizacji. Praktyczny poradnik dla mieszkańców i władz lokalnych

2.3. Rola przedsiębiorstw energetycznych i sektora prywatnego

Większość podmiotów sektora prywatnego koncentruje się na prowadzeniu działalności zarobkowej. Pierwsze wrażenie niemożności pogodzenia interesów przedsiębiorców i gospodarstw objętych ubóstwem energetycznym jest jednak złudne. Przedsiębiorstwa energetyczne (czyli podmioty prowadzące działalność gospodarczą w zakresach: wytworzenia, przetwarzania, magazynowania, przesyłania, dystrybucji paliw albo energii lub obrotu nimi) są w szczególnej sytuacji. Mając wiedzę „branżową” powinny dostrzegać nadchodzącą transformację oraz jej kierunek. Przepisy prawa energetycznego związane z procesem planowania dają tym przedsiębiorstwom przestrzeń do takiej współpracy z gminami, której ubocznym skutkiem będzie zmiana skali ubóstwa energetycznego wśród jej mieszkańców. **Przedsiębiorstwa energetyczne, które sprzedają odbiorcom końcowym ciepło, energię elektryczną lub gaz, uzyskały po nowelizacji Ustawy o efektywności energetycznej prawo do realizacji programów bezwrotnych dofinansowań w celu współfinansowania przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej,** polegających na wymianie urządzeń lub instalacji służących do celów ogrzewania i przygotowania ciepłej wody użytkowej, jak również na przyłączeniu do sieci ciepłowniczej. Warunkiem uruchomienia programu jest sporządzenie regulaminu dofinansowań i przekazanie jego kopii do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki.

Część przedsiębiorstw szczerze wspiera działania prospołeczne. Duże przedsiębiorstwa organizują i promują swe działania pod szyldem CSR – społecznej odpowiedzialności biznesu (ang. *Corporate Social Responsibility*), zgodnie z którą przedsiębiorstwa w swoich działaniach dobrowolnie uwzględniają interesy społeczne, w tym aspekty środowiskowe. Wyzwaniem jest, aby przedsiębiorstwo znalazło korzyść dla siebie lub swojego wizerunku w procesie lub wyniku realizacji działań sprzyjających środowisku i przyczyniających się do ograniczania ubóstwa energetycznego.

To wyraźny postęp w odniesieniu do poprzedniej sytuacji, w której jedynym obowiązkiem wobec „odbiorcy” wrażliwego, nałożonym ustawą Prawo energetyczne na przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się dystrybucją energii elektrycznej i gazu, była konieczność pokrycia przez dystrybutora kosztów licznika przedpłatowego.

Powróciła dyskusja o unijnej koncepcji stworzenia i rozwoju nowej gałęzi – usług energetycznych i firm ESCO (*Energy Service Companies*), czyli przedsiębiorstw usług energetycznych, które ze swej natury wchodzą w interakcję z odbiorcami świadczonych usług, dopasowując ofertę do ich potrzeb. Firma ESCO może inwestować swoje środki finansowe w majątek klienta przy realizacji inwestycji związanych z ograniczeniem kosztów i zużycia energii. Z reguły taka inwestycja „spłaca się sama” z uzyskanych w przyszłości oszczędności, stąd rozwój i egzystencja firm ESCO ściśle łączy się z poprawą dobrobytu energetycznego usługobiorcy. Przykładowo taka usługa może być świadczona w gminie na rzecz poprawy efektywności energetycznej budynków socjalnych.

Kolejne szanse na ograniczenie skali ubóstwa energetycznego daje rozwój spółdzielczości energetycznej, będącej odpowiednikiem obywatelskich społeczności energetycznych. Społeczności takie są osobami prawnymi kontrolowanymi przez członków lub udziałowców, które opierają się na dobrowolnym i otwartym uczestnictwie. Mają one prawo do zajmowania się wytwarzaniem, dystrybucją, dostawami, zużywaniem, usługami w zakresie

efektywności energetycznej lub ładowania pojazdów elektrycznych, ewentualnie świadczenia innych usług swoim członkom lub udziałowcom. Spółdzielnie energetyczne mogą wprost adresować swe działania na rzecz zaspokojenia potrzeb energetycznych tworzących ich podmiotów (w tym osób fizycznych), a zysk z prowadzonej działalności nie jest ich celem nadrzędnym.

DOBRE PRAKTYKI (NIEMCY): Energiewende – Hollich: farma wiatrowa

Hollich w kraju związkowym Nadrenii Północnej Westfalii to jedna z pierwszych obywatelskich farm wiatrowych w Niemczech, w której wszystkie zyski dystrybuowane są pomiędzy mieszkańców. Na rzecz budowy farmy wiatrowej utworzono lokalną spółkę, do której wszyscy właściciele terenów, mieszkańcy i inni zainteresowani w obszarze przeznaczonym pod budowę instalacji wnieśli kapitał – stosownie do swoich możliwości. Pierwszą inwestycją spółki było wybudowanie 11 wiatraków o mocy 1,5 MW każdy, następnie farma została rozbudowana o kolejne 7 wiatraków, co dało łączną moc 27,5 MW. Cała farma pozwala oszczędzić 48 tys. ton dwutlenku węgla. Została ona zaprojektowana w celu zarabiania pieniędzy na korzyść lokalnej społeczności, dokonano więc podziału czynszu z dzierżawy gruntu oraz wypłacana jest dywidenda z zysku według ilości udziałów.

<http://www.chronmyklimat.pl/wideo/energetyka/oblicza-energiewende-hollich-obywatelska-farma-wiatrowa> [dostęp: 07.06.2021].

3. Rekomendowane działania

W celu pomocy w wychodzeniu z ubóstwa energetycznego **należy podjąć kompleksowe działania** będące wynikiem współpracy ministerstw właściwych ds. polityki energetycznej, socjalnej i mieszkaniowej. **Budowa zintegrowanego programu** koncentrującego się na renowacji i zwiększeniu efektywności energetycznej, a także poprawie jakości powietrza, jest sprawą priorytetową. Wprawdzie zostały podjęte próby i stworzono program „Czyste Powietrze”, ale niestety nie przyniósł on oczekiwanych rezultatów. Zintegrowany program pozwoliłby Polsce być w zgodzie ze strategicznym kierunkiem wyznaczonym przez Europejską Falę Renowacji, zwiększając efektywność energetyczną, promując większe wykorzystanie odnawialnych źródeł energii oraz zapewniając szersze korzyści społeczne, a tym samym zwalczanie pierwotnych przyczyn ubóstwa energetycznego. Również aktywne **wdrażanie programów rewitalizacji** pomoże w rozwiązaniu problemu złych warunków mieszkaniowych oraz poprawi stan techniczny i energetyczny budynków.

Aby wspomóc inicjatywy rządowe w walce z ubóstwem energetycznym ważnym krokiem jest **wzmocnienie roli organizacji pozarządowych**. Bardzo często mają one możliwość dotarcia do osób ubogich energetycznie

i mogą podjąć działania mające na celu podniesienie świadomości o programach zwalczania ubóstwa energetycznego, a także uczyć ludzi w zakresie zarządzania rachunkami za media. Organizacje pozarządowe bardzo często są skuteczniejsze niż instytucje publiczne, przez lokalne zakorzenienie i znajomość problemów swojej społeczności. Wiele programów prowadzonych w krajach europejskich (i nie tylko) pokazuje, że **działania edukacyjne w zakresie efektywnego gospodarowania energią** w gospodarstwach domowych mają fundamentalne znaczenie dla powodzenia programów obejmujących inwestycje i wszelkie inne nakłady finansowe (jak np. „Czyste Powietrze”). Świadomy energetycznie obywatel przez zmianę swoich nawyków ograniczy zużycie energii w swoim gospodarstwie domowym. Wsparcie organizacji pozarządowych jest tu kluczowe.

Często działają one w sposób innowacyjny, nie mają takich ograniczeń prawnych i biurokratycznych, jak np. lokalne samorządy. Dodatkowo są w stanie łatwiej niż instytucje publiczne zmobilizować dodatkowy kapitał ludzki (wolontariuszy) i finansowy (*fundraising*). Organizacje pozarządowe bardzo często współpracują z lokalnymi instytucjami pomagającymi osobom ubogim energetycznie, co przynosi obopólne korzyści.

Według Głównego Urzędu Statystycznego wydatki na ogrzewanie i przygotowanie ciepłej wody stanowią około 80% kosztów ponoszonych na zakup energii w gospodarstwie domowym. Ubóstwo energetyczne dotyczy więc w dużej mierze ogrzewania domów, dlatego ważnym aspektem pomocy jest **termomodernizacja budynków mieszkalnych połączona z wymianą źródła ciepła na sprawniejsze, zużywające mniej paliwa, a więc tańsze w eksploatacji.**

Na większą uwagę zasługują budynki komunalne czy socjalne, często nieefektywne energetycznie przez zły stan techniczny. Osoby ubogie energetycznie, mieszkające w tych obiektach, powinny odczuć niższe koszty po przeprowadzeniu termomodernizacji, potrzebne jest jednak wsparcie systemowe/programowe, gdyż nie są one w stanie dokonać tego z własnych funduszy. Należy również

zwrócić uwagę na to, aby **nowobudowane mieszkania socjalne charakteryzowały się niskimi kosztami eksploatacji dla użytkowników**, a nie niskimi kosztami budowy.

Warto wprowadzić **ochronę odbiorcy wrażliwego**, polegającą na zakazie odłączania od energii ciepłej w miesiącach zimowych, tj. od 1 listopada do 31 marca.

Innym sposobem na ograniczenie zjawiska ubóstwa energetycznego jest **tworzenie obywatelskich wspólnot energetycznych** przy wsparciu lokalnych samorządów. Dzięki nim gospodarstwa ubogie energetycznie mają szansę na wytwarzanie tańszej energii, zużywanie jej na własne potrzeby oraz sprzedaż wyprodukowanego nadmiaru do sieci.



Literatura

CBOS, Centrum Badania Opinii Społecznej.
Zadowolenie z życia, Nr 5/2021

Eurostat

EPOV, <https://www.energypoverty.eu/>

Market Observatory for Energy

Ewaluacja systemu zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce, A. Jadach-Sepioto (red.), Warszawa-Kraków 2021.

Forum Energii, Polski sektor energetyczny 2050. 4 scenariusze, 2017

Gminny Program Rewitalizacji. Praktyczny poradnik dla mieszkańców i władz lokalnych, A. Jadach-Sepioto (red.), Warszawa 2018

Tackling energy poverty through national energy and climate plans: priority or empty promise? <https://caneurope.org/content/uploads/2021/01/Energy-poverty-report-Final-December-2020.pdf> [dostęp: 01.12.2020]

Rachunek energetyczny za COVID. Polski Instytut Ekonomiczny, „Tygodnik Gospodarczy PIE” 19/2021, 13 maja 2021

Publikacje Instytutu na rzecz Ekorozwoju

Ubóstwo energetyczne. Informator dla pracowników pomocy społecznej, 2016 https://www.pine.org.pl/wp-content/uploads/pdf/ubostwo_energ_inf_ps.pdf

Ubóstwo energetyczne. Wyniki badania ankietowego oraz propozycje dotyczące pomocy osobom ubogim energetycznie, 2014

Publikacje Instytutu Badań Strukturalnych

A multidimensional index to measure energy poverty: the Polish case. 2020. Jakub Sokołowski,

Piotr Lewandowski, Aneta Kiełczewska, Stefan Bouzarovski, Energy Sources, Part B: Economics, Planning, and Policy. Volume 15, 2020 – Issue 2: Energy Poverty, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/15567249.2020.1742817>

Ubóstwo energetyczne, warunki mieszkaniowe i zdrowie w Polsce, 10 grudnia 2020, Jan Frankowski, Piotr Lewandowski, Jakub Sokołowski

Jak ograniczyć skalę ubóstwa energetycznego w Polsce? IBS Policy Paper 1/2018, Konstancja Ziółkowska (Święcicka), Jan Rutkowski, Katarzyna Sałach, Aleksander Szpor

Ubóstwo energetyczne w Polsce 2012-2016. Zmiany w czasie i charakterystyka zjawiska, luty 2018, Piotr Lewandowski, Katarzyna Sałach

Ubóstwo energetyczne w Polsce – diagnoza i rekomendacje, 15 grudnia 2016, Konstancja Ziółkowska (Święcicka), Maciej Lis, Agata Miazga, Katarzyna Sałach, Aleksander Szpor

Ograniczenie ubóstwa energetycznego w Polsce – od teorii do praktyki, IBS Policy Paper 06/2016, Aleksander Szpor, Maciej Lis

Transformacja energetyczna Polski w kontekście ekonomiczno-społecznym. Odbudowa i konkurencyjność gospodarki, Instytut Jagielloński, http://jagiellonski.pl/news/836/transformacja_energetyczna_polski_w_kontekście_ekonomiczno_społecznym_odbudowa_i_konkurencyjnosc_gospodarki

Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji

Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020, Minister Rozwoju, Warszawa, 2 sierpnia 2016 r.

<http://www.chronmyklimat.pl/wideo/energetyka-oblicza-energiawende-hollich-obywatelska-farma-wiatrowa>

Publikację przygotowano w ramach projektu LIFE-UNIFY – łącząc Unię Europejską na rzecz działań klimatycznych, dofinansowanego ze środków instrumentu finansowego LIFE Komisji Europejskiej oraz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, European Climate Foundation, Stiftung Mercator GmbH i mechanizmu EUKI Republiki Federalnej Niemiec. Materiał zawiera treści, które nie muszą odzwierciedlać oficjalnego stanowiska sponsorów publikacji.

Projekt LIFE-UNIFY prowadzi CAN-Europe we współpracy z następującymi organizacjami: DOOR z Chorwacji, CDE z Czech, 92 Group z Danii, ELF z Estonii, RAC z Francji, Germanwatch z Niemiec, Fundacja Instytut na rzecz Ekorozwoju z Polski, ZERO z Portugalii, FOCUS ze Słowenii, SEO z Hiszpanii. Więcej informacji można znaleźć na stronach projektu dostępnych w ramach CAN – Europe (<https://unify.caneurope.org/>) oraz Instytutu na rzecz Ekorozwoju (<https://www.pine.org.pl/unify/>).

Korekta językowa:

Agata Porowska

Projekt i realizacja:

Agencja Wydawnicza Ekopress

ISBN:

978-83-89495-73-0

Copyright:

Fundacja Instytut na rzecz Ekorozwoju

Warszawa 2021

Opracowanie:

**Szymon Liszka, Anna Bogusz,
Jan Twardowski**

Fundacja na rzecz Efektywnego
Wykorzystania Energii

Wojciech Szymalski

Fundacja Instytut
na rzecz Ekorozwoju



**BRINGING THE EU TOGETHER
ON CLIMATE ACTION**



**INSTYTUT
NA RZECZ
EKOROZWOJU**



**European
Climate
Foundation**