



INSTYTUT  
NA RZECZ  
EKOROZWOJU

# JAK SOBIE RADZIĆ Z UBÓSTWEM ENERGETYCZNYM?

identyfikacja problemów  
i rekomendacje do podjęcia działań

Anna Dąbrowska  
Aleksandra Stępniaik



Fundacja Instytut na rzecz Ekorozwoju (InE) jest pozarządową organizacją typu think-tank powstałą w 1990 r. z inicjatywy kilku członków Polskiego Klubu Ekologicznego. InE zajmuje się promowaniem i wdrażaniem zasad oraz rozwiązań służących zrównoważonemu rozwojowi Polski, dążąc do jej proekologicznej restrukturyzacji. W swojej działalności kieruje się misją: budowania pozytywnych relacji między rozwojem społecznym i gospodarczym a ochroną środowiska oraz występowania w interesie obecnego i przyszłych pokoleń. Fundacja Instytut na rzecz Ekorozwoju współpracuje z krajowym i europejskim ruchem pozarządowym. Instytut ma doświadczenie w tworzeniu strategii ekorozwoju wspólnie ze społecznościami lokalnymi – ich samorządami i partnerami społecznymi, ekologicznymi i partnerami otoczenia biznesu. Opracowania InE wykorzystują parlamentarzyści, administracja rządowa i samorządowa, naukowcy, studenci i uczniowie.

Publikacja powstała w ramach projektu „Efektywność energetyczna” finansowanego ze środków Europejskiej Fundacji Klimatycznej.



2

Wydrukowano na papierze ekologicznym

## SPIS TREŚCI:

Wstęp	3
Definicja ubóstwa energetycznego i skala tego zjawiska w Polsce	3
Obecne formy wsparcia	7
Rekomendacje	9

## WSTĘP

Ubóstwo energetyczne to problem coraz szerzej dyskutowany, choć jeszcze nie do końca rozpoznany tak na forum Unii Europejskiej, jak w poszczególnych jej krajach. Najbardziej zaawansowana pod tym względem jest Wielka Brytania – prekursor badań zasięgu i przyczyn występowania zjawiska oraz wprowadzania działań mających na celu jego ograniczenie. W Polsce jest to problem mało znany i niedoszacowany zarówno co do skali, jak i potrzeb przeciwdziałania mu.

Pierwsze urzędowe próby zmierzenia się z ubóstwem energetycznym w naszym kraju zostały podjęte w 2013 roku, kiedy w znowelizowanej ustawie Prawo energetyczne wprowadzono określenie odbiorcy wrażliwego, a w projekcie Polityki Energetycznej Polski do 2050 r. przytoczono pojęcie ubóstwa energetycznego. Jednak obie te definicje są niepełne i wymagają znacznego doprecyzowania. Podjęto także pierwszy krok w celu ograniczenia tego zjawiska, wprowadzając tzw. dodatek energetyczny, o który można ubiegać się od stycznia 2014 r. Niestety system dopłat skonstruowano w sposób znacznie utrudniający dostęp do tego wsparcia<sup>(1)</sup>, które z kolei, z uwagi na stosunkowo niski poziom, nie rozwiązuje w pełni problemu osób ubogich energetycznie. Niezbędne są zatem inne rozwiązania, dające długotrwałe efekty minimalizujące występowanie przyczyn zjawiska, a tym samym znacznie zmniejszające skalę ubóstwa energetycznego w kraju. Instytut na rzecz Ekorozwoju, podejmując kilka lat temu w swych działaniach tematykę radzenia sobie z ubóstwem energetycznym, widział ją szerzej – jako element przeciwdziałania zmianom klimatu. Najskuteczniejszą metodą walki z problemem jest bowiem systematyczne podnoszenie efektywności energetycznej budynków mieszkalnych, a także świadome i oszczędne korzystanie z energii przez osoby zagrożone opisywanym zjawiskiem. Niniejsza broszura w skondensowany sposób prezentuje propozycje tego typu działań i mechanizmów wypracowanych przez Instytut na rzecz Ekorozwoju we współpracy z ekspertami zewnętrznymi<sup>(2)</sup>.

## DEFINICJA UBÓSTWA ENERGETYCZNEGO I SKALA TEGO ZJAWISKA W POLSCE

Ubóstwo energetyczne to wieloaspektowy problem, dotyczący kwestii ekonomii, zdrowia, spraw społecznych czy budownictwa mieszkalnego. To trudność w utrzymaniu komfortowej temperatury oraz w spełnieniu innych podstawowych potrzeb energetycznych w domu za rozsądną cenę. Oznacza to, że ubóstwo energetyczne występuje wtedy, gdy nie ma środków, by opłacić rachunki za ogrzewanie, naprawić niedziałający system grzewczy lub zainstalować nowy; w domu

1. Wg badania ankietowego przeprowadzonego przez Instytut na rzecz Ekorozwoju i Fundację na rzecz Efektywnego Wykorzystania Energii na wiosnę 2014 r. w polskich gminach z pomocy społecznej, w tym z dodatku energetycznego, korzysta średnio w skali kraju niespełna 7% spośród wszystkich mieszkańców gminy.

2. Dotyczy to w szczególności ekspertów z organizacji partnerskich – Fundacji na rzecz Efektywnego Wykorzystania Energii, Krajowej Agencji Poszanowania Energii S.A. czy Instytutu Spraw Publicznych.

czy mieszkaniu jest ciągle zimno i wilgotno, a mieszkańcy często z tego powodu chorują. To jednak nie tylko brak komfortu związanego z odpowiednią temperaturą w domu, lecz także ograniczone możliwości podgrzania wody czy oświetlenia. Do tego dochodzą ograniczone możliwości korzystania z (wydawałoby się podstawowych) urządzeń domowych, takich jak: lodówka, pralka, kuchenka gazowa lub elektryczna, radio, telewizor, komputer i internet. Pojęcie to oznacza zatem brak dostępu do energii rozumianej jako prąd, ciepło i gaz głównie z powodów finansowych, a także niemożność opłacenia rachunków, dokonania odpowiednich modernizacji, zakupu bardziej efektywnych systemów czy urządzeń<sup>(3)</sup>.

Tak ogólne określenie wynika z braku jednolitej definicji zjawiska. Pionierem badań nad ubóstwem energetycznym – jego przyczynami i zasięgiem – oraz krajem, który wprowadził pierwsze przeciwdziałania temu problemowi, jest Wielka Brytania. To tam wypracowano pierwszą definicję ubóstwa energetycznego, która do niedawna<sup>(4)</sup> była jedynym formalnie przyjętym określeniem zjawiska.

Zgodnie z tą definicją gospodarstwa domowe znajdujące się w stanie ubóstwa energetycznego to te, w których na utrzymanie dostatecznego poziomu ogrzewania, czyli temperatury na poziomie 21°C w pomieszczeniach mieszkalnych oraz 18°C w pozostałych, przeznaczają się więcej niż 10% dochodu<sup>(5)</sup> gospodarstwa domowego. Wzięto pod uwagę wszelkie wydatki związane z użytkowaniem energii w domu, a więc nie tylko ponoszone na ogrzewanie, lecz także na podgrzanie wody, gotowanie, oświetlenie i stosowanie urządzeń elektrycznych. Nie obejmują one transportu, czyli paliw do samochodów i innych pojazdów.

W połowie 2013 r. opracowano i wprowadzono w Wielkiej Brytanii nową definicję ubóstwa energetycznego – Low Income High Costs<sup>(6)</sup> (LIHC), ponieważ uznano, że pierwotna nie jest wystarczająco dokładna. Definicja ta pozwala zakwalifikować gospodarstwo domowe jako zagrożone ubóstwem energetycznym, jeśli spełnia ono dwa warunki: koszty energii przekraczają średnią wartość dla danego typu gospodarstwa, i – jeśli zostaną poniesione – przesuwają pozostały dochód gospodarstwa poniżej oficjalnej granicy ubóstwa. Poza Wielką Brytanią jeszcze tylko we Francji wypracowano własną definicję tego zjawiska. W Polsce nie tylko nie zdefiniowano do tej pory problemu, ale przede wszystkim nadal zbyt mało się o nim mówi. Terminy takie jak „ubóstwo energetyczne”, „odbiorca wrażliwy”, „wykluczenie energetyczne” coraz częściej pojawiają się w opracowaniach eksperckich, mediach i oficjalnych dokumentach rządowych, mimo to zjawisko jest w Polsce wciąż mało znane, a tym samym niewystarczająco rozpoznane. Potwierdzają to również wyniki badania ankietowego gmin realizowanego wiosną 2014 rok przez Fundację na rzecz Efektywnego Wykorzystania Energii we współpracy z Instytutem na rzecz Ekorozwoju. Z niespełna 2500 gmin polskich na ankietę odpowiedziało około 35%, a w większości formularzy wiele pytań pominięto – średnie rozpoznanie jest na poziomie 9,24%. Zakładając, że brak odpowiedzi z 65% gmin oznacza brak wiedzy na ten temat, szacuje się, że jedynie 2,8% gmin posiada wstępną wiedzę w zakresie odpowiedniej diagnozy problemu na swoim terenie<sup>(7)</sup>.

3. A. Stępiak, A. Tomaszewska, *Ubóstwo energetyczne a efektywność energetyczna. Analiza problemu i rekomendacje*, Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2014.

4. W czerwcu 2013 r. przyjęto w Wielkiej Brytanii nową definicję ubóstwa energetycznego. Dotychczasowe badania i szacunki prowadzone były na podstawie pierwotnej, dlatego nadal ma ona dominujące znaczenie.

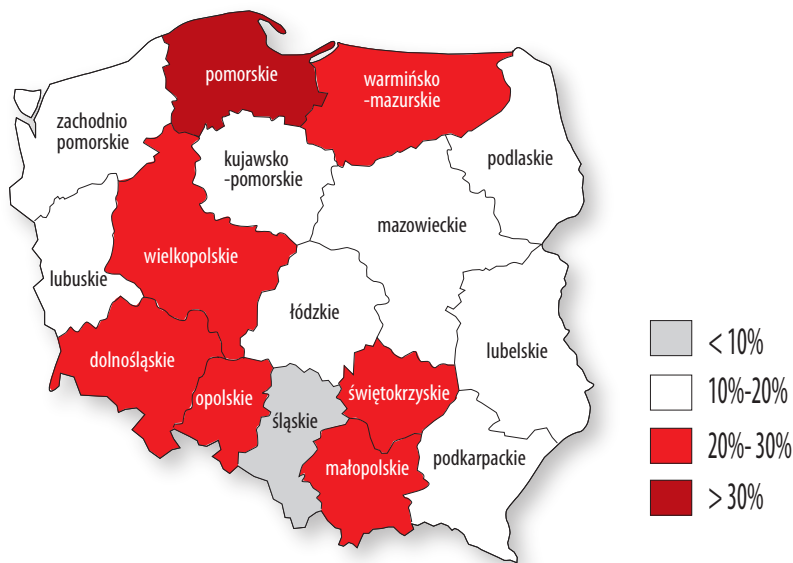
5. Źródło: *The UK Fuel Poverty Strategy. 6th Annual Progress Report 2008*, Defra i BEER.

6. *Low Income High Costs (LIHC)* – niski dochód wysokie koszty.

7. M. Pyka, i in. *Ubóstwo energetyczne. Wyniki badania ankietowego oraz propozycje dotyczące pomocy osobom ubogim energetycznie*, Fundacja na rzecz Efektywnego Wykorzystania Energii i Instytut na rzecz Ekorozwoju, Katowice-Warszawa 2014.

Na potrzeby przytoczonego badania przyjęto arbitralnie jako kryterium ubóstwa energetycznego próg 20% dochodów gospodarstwa domowego przeznaczanych na wydatki energetyczne. Odpowiedzi na pytanie dotyczące odsetka gospodarstw domowych na terenie gminy, które mogą zostać uznane za zagrożone ubóstwem energetycznym, dają uśredniony wynik niespełna 20%, przy rozrzucie od 9,7% w województwie śląskim do 32,0% w województwie pomorskim. Uwzględniając skuteczność ankietyzacji (35% wypełnionych ankiet), liczbę osób zagrożonych ubóstwem energetycznym, w oparciu o przeprowadzone badanie, można w Polsce szacować na około 7,4 mln osób<sup>8)</sup>. Bezpośrednie zastosowanie brytyjskiej definicji ubóstwa energetycznego do obliczenia skali zjawiska w kraju daje wynik 40%. Należy pamiętać, że obie metody są zapewne obarczone sporym błędem. Pierwsza z powodu niewielkiego procentu udzielonych odpowiedzi, druga zaś ze względu na istotne różnice uwarunkowań i realiów w Wielkiej Brytanii i Polsce. Dlatego wyniki należy traktować jako mocno przybliżone szacunki.

Rycina 1. Średni odsetek gospodarstw domowych dotkniętych ubóstwem energetycznym wg województw w Polsce:



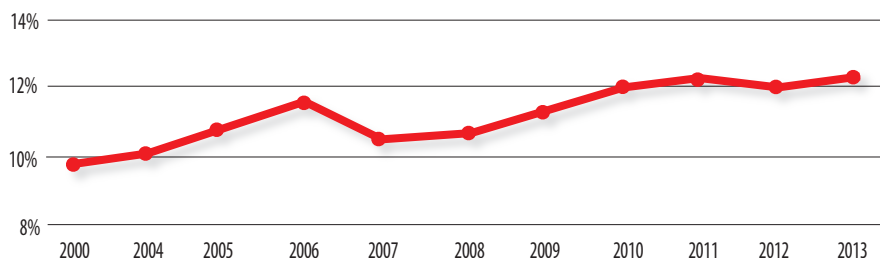
Źródło: M. Pyka, S. Liszka, J. Czajkowski, M. Kukla, *Ubóstwo energetyczne. Wyniki badania ankietowego oraz propozycje dotyczące pomocy osobom ubogim energetycznie*, Fundacja na rzecz Efektywnego Wykorzystania Energii i Instytut na rzecz Ekorozwoju, Katowice–Warszawa 2014.

Statystyki krajowe pokazują, że średnie koszty użytkowania mieszkania lub domu wraz z nośnikami energii stanowią istotną pozycję w wydatkach gospodarstw domowych – 20,8% w roku 2013. Same koszty energii w latach 2000–2013 rosły nie tylko nominalnie (ponad dwukrotnie), ale również rósł ich udział

8. M. Pyka, i in. *Ubóstwo energetyczne...* op. cit.

w całości wydatków gospodarstw domowych – z 9,7% w roku 2000 do 12,2% w roku 2013<sup>(9)</sup>. Według danych Eurostat w latach 2005–2010 średnio około 22% ludności Polski, czyli około 8,6 mln osób, nie było w stanie podolać kosztom ogrzewania mieszkań zimą w stopniu, który zapewniałby komfort cieplny. W tym samym okresie niespełna 17% mieszkańców, tzn. 6,4 mln osób, miało problem ze spłatą należności wobec przedsiębiorstw energetycznych. W latach 2009, 2011 i 2013 zaległości w opłatach za gaz i energię elektryczną miało odpowiednio 3,9%, 4,3% i 4,7% ogółu gospodarstw domowych<sup>(10)</sup>.

Wykres 1. Udział wydatków na nośniki energii w ogóle wydatków gospodarstw domowych w latach 2000 – 2013 (w %)



Źródło: Sytuacja gospodarstw domowych w 2013 r. w świetle wyników badania budżetów gospodarstw domowych, GUS, Warszawa 2014.

## 6

Jak pokazują powyższe statystyki i szacunki, problem ubóstwa energetycznego ma w Polsce istotne znaczenie. Prawdopodobieństwo jego występowania zmienia się w zależności od miejsca zamieszkania, struktury i liczby osób w gospodarstwie domowym czy jego zamożności. Potencjalnie najbardziej zagrożone są: gospodarstwa domowe emerytów i rencistów, gospodarstwa znajdujące się w małych miastach o liczbie mieszkańców do 20 tys. i od 20 do 100 tys., zajmujące niewielkie (ale nie najmniejsze) lokale – te o powierzchni 40–54 m<sup>2</sup>, gospodarstwa jednoosobowe oraz rodziców samotnie wychowujących dzieci<sup>(11)</sup>. Ale nie tylko. Poza sytuacją ekonomiczną przyczyną występowania problemu może być również stan techniczny domu lub mieszkania (m.in. brak lub niewystarczająca izolacja cieplna, nieefektywne lub drogie źródło ogrzewania, nieefektywny sprzęt elektryczny) oraz brak odpowiedniej wiedzy i świadomości, a co się z tym wiąże – nieumiejętne i nieefektywne użytkowanie źródeł ciepła i energii elektrycznej<sup>(12)</sup>.

Żeby móc skutecznie przeciwdziałać zjawisku, należy dobrze rozpoznać jego przyczyny oraz dokładnie oszacować jego skalę. Do tego niezbędna jest jednolita i miarodajna metoda badawcza, a jeszcze wcześniej – definicja problemu adekwatna do warunków i realiów jego występowania. Instytut na rzecz Ekorozwoju we współpracy z Instytutem Badań Strukturalnych oraz Instytutem Spraw Publicznych opracował propozycję takiej definicji, bazując na orygi-

9. Sytuacja gospodarstw domowych w 2013 r. w świetle wyników badania budżetów gospodarstw domowych, GUS, Warszawa 2014.

10. Czapiński J., Panek T., *Diagnoza Społeczna 2013. Warunki i jakość życia Polaków*, 22 sierpnia 2013, Warszawa.

11. Kurowski P., *Zagrożenie ubóstwem energetycznym. Próba ustalenia zjawiska*, Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki 01/2012, NR 1 (79) 30 marca 2012, na podstawie danych GUS.

12. M. Pyka, i in., *Ubóstwo energetyczne... op. cit.*

nalnej brytyjskiej wersji Low Income High Costs (LIHC)<sup>13</sup>. Wyniki przeprowadzonych analiz pokazały, że poziom ubóstwa energetycznego w Polsce w 2013 roku wyniósł 17,1% (6,44 mln Polaków). Temu zagadnieniu poświęcona jest publikacja wydana przez Instytut na rzecz Ekorozwoju pt. Ubóstwo energetyczne w Polsce – definicja i charakterystyka społeczna grupy.

## OBECNE FORMY WSPARCIA

Jak wyjaśniono w poprzednim rozdziale, termin „ubóstwo energetyczne” jest w Polsce stosunkowo nowym pojęciem, które wymaga szerszego rozpoznania i zdefiniowania, tak aby pomoc ze strony polityki publicznej mogła być adekwatna do występującego zagrożenia. Jednak zasadnicza kwestia, której to zagadnienie dotyczy, tzn. trudności z opłaceniem rachunków za energię, nie jest zjawiskiem nowym – to realny problem, z którym, jak pokazują przywołane wcześniej badania, na co dzień boryka się znaczna liczba polskich gospodarstw domowych. Zatem mimo że samo pojęcie ubóstwa energetycznego praktycznie nie jest stosowane w polskim prawie i rzadko pojawia w krajowych dyskusjach politycznych, obecnie można wyróżnić pewne formy wsparcia umożliwiające ograniczanie skali tego zjawiska.

Jak wskazują autorzy ekspertyzy przygotowanej w 2014 roku dla Instytutu na rzecz Ekorozwoju<sup>14</sup>, możemy wyodrębnić trzy typy działań odpowiadających na problem ubóstwa energetycznego:

- działania nakierowane na rozwiązanie problemu **technicznego** – termomodernizacja budynków, wymiana urządzeń energochłonnych itp.;
- działania nakierowane na rozwiązanie problemu **ekonomicznego** – pomoc gospodarstwom zagrożonym ubóstwem energetycznym w radzeniu sobie z aktualnymi wydatkami na cele energetyczne;
- działania nakierowane na rozwiązanie problemu **postaw wobec efektywnego wykorzystania energii** (w aspekcie poznawczym, behawioralnym i emocjonalnym) – działania edukacyjne podnoszące poziom wiedzy i umiejętności obsługi urządzeń zasilanych energią, a także dostarczanie informacji potrzebnych przy wyborze i zakupie sprzętów efektywnych energetycznie, przy modernizacji i obsłudze systemu grzewczego.

W przypadku pierwszego z wyróżnionych typów działań, tj. mechanizmów nakierowanych na poprawę stanu technicznego, krajowe ustawodawstwo zasadniczo ogranicza się do **programu wsparcia termomodernizacji i remontów**<sup>15</sup>. Przewidziana w ramach rządowego programu pomoc udzielana jest w postaci tzw. premii, czyli spłaty części kredytu zaciągniętego na realizację przedsięwzięcia

13. Definicja została omówiona na str. 4. niniejszej publikacji.

14. A. Węglarz, G. Kubalski, D. Owczarek, *Propozycje mechanizmów wsparcia procesu przeciwdziałania zjawisku ubóstwa energetycznego w Polsce*, Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2014.

15. Realizowanego zgodnie z przepisami Ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o wspieraniu termomodernizacji i remontów.

termomodernizacyjnego lub remontowego. Z perspektywy wspomagania gospodarstw domowych znajdujących się w stanie ubóstwa energetycznego, nie bez znaczenia jest jednak fakt, że warunkiem wypłaty jest zaciągnięcie kredytu na realizację przedsięwzięcia. Warunek ten w odniesieniu do rodzin zagrożonych ubóstwem energetycznym, które bardzo często nie posiadają zdolności kredytowej, stanowi istotną barierę uniemożliwiającą skorzystanie ze wsparcia. Ponadto dotychczasowe efekty programu pokazują, że głównymi odbiorcami są wspólnoty i spółdzielnie mieszkaniowe, zaś w przypadku domów jednorodzinnych przyjęty schemat się nie sprawdził<sup>16</sup>. Niejednokrotnie podkreślane jest także, że struktura przychodów zasilających Fundusz Termomodernizacji i Remontów<sup>17</sup> nie gwarantuje stabilności systemu i zaspokojenia krajowych potrzeb w zakresie termomodernizacji budynków.

Do drugiego typu mechanizmów wsparcia, tj. działań nakierowanych na rozwiązanie problemu ekonomicznego, zaliczyć należy przede wszystkim **dodatek mieszkaniowy**<sup>18</sup> wraz z wprowadzonym z początkiem 2014 r. **dotądkiem energetycznym**<sup>19</sup>. Oba świadczenia mają na celu pomoc osobom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej w pokryciu kosztów związanych z utrzymaniem lokali mieszkalnych.

Dodatek mieszkaniowy przysługuje gospodarstwom domowym spełniającym określone w ustawie o dodatkach mieszkaniowych kryteria dochodowe. Warunkiem uzyskania tego typu pomocy jest także spełnienie wymagań w zakresie powierzchni zamieszkanego lokalu – dodatek nie przysługuje bowiem, jeżeli powierzchnia lokalu mieszkalnego jest nieproporcjonalnie duża w stosunku do liczby osób w nim zamieszkujących. Wysokość dodatku mieszkaniowego stanowi różnicę między świadczeniami okresowymi ponoszonymi przez dane gospodarstwo domowe w związku z zajmowaniem lokalu mieszkaniowego (wydatki mieszkaniowe), a kwotą stanowiącą odpowiedni odsetek dochodów gospodarstwa domowego. W obowiązujących przepisach odsetek ten został ustalony na poziomie 15% dochodów w gospodarstwie jednoosobowym, 12% dochodów w gospodarstwie 2–4-osobowym i 10% dochodów w gospodarstwie liczącym co najmniej 5 osób. Do wydatków mieszkaniowych ponoszonych przez osoby ubiegające się o dodatek mieszkaniowy zalicza się m.in. opłaty za energię ciepłą, a w przypadku niewyposażenia lokalu w instalację doprowadzającą energię ciepłą do celów ogrzewania – ryczałt na zakup opału. Dodatek mieszkaniowy obejmuje także inne opłaty eksploatacyjne, jednak nie uwzględnia wydatków poniesionych na gaz przewodowy i energię elektryczną dostarczanych do lokalu mieszkalnego na cele bytowe.

Od stycznia 2014 r. gospodarstwa domowe otrzymujące dodatek mieszkaniowy mogą uzyskać pomoc także w zakresie pokrycia kosztów zakupu energii elektrycznej. Na podstawie wprowadzonej definicji „odbiorcy wrażliwego energii elektrycznej”, osoby otrzymujące dodatek mieszkaniowy mają prawo do zryczałtowanego dodatku energetycznego, który wynosi rocznie nie więcej niż 30% iloczynu limitu zużycia energii elektrycznej oraz średniej ceny energii elektrycznej dla odbiorcy. Wysokość limitu zużycia energii elektrycznej jest uzależniona od liczby osób tworzących gospodarstwo domowe i waha się od 900 do 1500 kWh na rok.

Mechanizmy dodatku mieszkaniowego i energetycznego to z pewnością instrumenty, które

16. Dane Banku Gospodarstwa Krajowego pokazują, że w latach 1999–2014 liczba wniosków złożonych do Funduszu Termomodernizacji i Remontów przez właścicieli domów jednorodzinnych stanowiła zaledwie 2% wszystkich zgłoszeń.

17. Na fundusz składają się środki przekazywane z budżetu państwa (w wysokości określonej w ustawie budżetowej), dochody kapitałowe ze środków funduszu, darowizny i zapisy oraz inne wpływy.

18. Świadczenie to funkcjonuje na podstawie ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych.

19. Wprowadzony ustawą z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw.



mogą wspomóc gospodarstwa domowe doświadczające czasowych trudności finansowych (np. borykające się z problemem bezrobocia). Należy jednak mieć na uwadze, że tego typu świadczenia nie są sposobem na rozwiązanie przyczyn ubóstwa energetycznego, a jedynie mogą pomóc w łagodzeniu bieżących skutków problemu i to bardzo ograniczonej liczbie gospodarstw, a także w znacząco ograniczonej skali finansowej. Obok świadczeń z zakresu pomocy społecznej bardzo istotne są zatem sprawne mechanizmy pozwalające na poprawę stanu technicznego budynków zamieszkiwanych przez tzw. odbiorców wrażliwych.

Z przykrością trzeba stwierdzić, że działania podejmowane w ramach ostatniej z wyróżnionych grup, tj. mechanizmów nakierowanych na rozwiązanie problemu postaw wobec efektywnego wykorzystania energii, są znikome. Oczywiście można wyróżnić tu pewne inicjatywy związane z edukacją energetyczną polskiego społeczeństwa, nadal jednak brakuje mechanizmu, który regularnie i skutecznie nakłaniałby Polaków do oszczędzania ciepła i energii elektrycznej.

## REKOMENDACJE

Instytut na rzecz Ekorozwoju od przeszło 4 lat zajmuje się problematyką ubóstwa energetycznego, zachęcając do podejmowania działań służących ograniczeniu skali tego zjawiska w Polsce. Jako pozytywny należy odnotować fakt, że sytuacja gospodarstw znajdujących się w stanie ubóstwa energetycznego została przez krajowych decydentów zauważona. W naszej ocenie nadal jednak brakuje decyzji na poziomie politycznym, aby systematycznie i skutecznie przeciwdziałać temu zagrożeniu.

Przywołany w poprzednim rozdziale przegląd istniejących mechanizmów wsparcia wskazał m.in. na konieczność poprawy sposobu wydatkowania środków i zapewnienia źródeł ich finansowania. Mając na uwadze poprawę sytuacji polskich gospodarstw domowych znajdujących się w stanie ubóstwa energetycznego, Instytut na rzecz Ekorozwoju we współpracy z organizacjami partnerskimi oraz niezależnymi ekspertami wypracował propozycje działań nakierowanych na określenie i rozwiązanie problemu ubóstwa energetycznego w Polsce. Poniżej przedstawiona została skrócona wersja rekomendacji opracowanych w gronie ekspertów<sup>(20)</sup>.

**Wypracowanie krajowej definicji ubóstwa energetycznego oraz przeprowadzenie badania skali i charakterystyki zjawiska w Polsce w celu tworzenia polityki opartej na wiedzy.**

Jak już wspomniano, skuteczne przeciwdziałanie ubóstwu energetycznemu nie jest możliwe bez dobrze rozpoznanych przyczyn i skali tego zjawiska. Z takim założeniem w gronie ekspertów reprezentujących Instytut na rzecz Ekorozwoju, Instytut Badań Strukturalnych, Instytut Spraw Publicznych oraz Krajową Agencję

20. Więcej informacji na ten temat znajduje się w publikacjach wskazanych na zakończeniu niniejszej broszury.

Poszanowania Energii przeprowadzone zostały prace badawcze, mające na celu opracowanie krajowej definicji ubóstwa energetycznego i określenie powszechności tego zjawiska w Polsce. Mamy nadzieję, że opisane w publikacji pt. Ubóstwo energetyczne w Polsce – definicja i charakterystyka społeczna grupy wyniki analiz będą cenną wskazówką dla polskich władz i pozwolą dopasować polityki publiczne do skali i charakterystyki tego zjawiska oraz odpowiednio zaadresować instrumenty wsparcia.

### Modyfikacja istniejących mechanizmów w ramach Ustawy o efektywności energetycznej.

Obecna ustawa o efektywności energetycznej<sup>(21)</sup> obowiązuje do końca 2016 roku, a wprowadzony jej przepisami System Białych Certyfikatów jedynie do końca 2015 roku. W związku z niedaleką perspektywą wygaśnięcia aktualnie obowiązujących przepisów oraz koniecznością implementacji do prawa krajowego przepisów Dyrektywy 2012/27/UE<sup>(22)</sup>, Ministerstwo Gospodarki opracowało projekt nowej ustawy o efektywności energetycznej. Rządowe prace nad projektem ustawy przebiegają jednak ze znacznym opóźnieniem, o czym już od dawna alarmowały m.in. organizacje ekologiczne zrzeszone w ramach Koalicji Klimatycznej<sup>(23)</sup>. Dopiero 11 czerwca 2015 r. projektowany dokument został skierowany na posiedzenie Komitetu Stałego Rady Ministrów, jednak od tego czasu nie poczyniono znaczących postępów w dalszych pracach rządu i ostateczny kształt nowej ustawy nie jest jeszcze znany. W związku z zaobserwowaną sytuacją, Instytut na rzecz Ekorozwoju wraz z pozostałymi organizacjami zrzeszonymi w ramach Koalicji Klimatycznej oraz innymi instytucjami reprezentującymi m.in. biznes, związki zawodowe i organizacje społeczne zaapelowali do premier Ewy Kopacz<sup>(24)</sup> o przyspieszenie prac rządu nad projektowaną ustawą, tak aby jej przyjęcie było możliwe jeszcze w bieżącej kadencji Parlamentu. W ocenie sygnatariuszy listu nieprzyjęcie nowej ustawy o efektywności energetycznej w obecnej kadencji Parlamentu będzie skutkowało niespełnieniem krajowego celu w zakresie oszczędności energii do 2020 roku, likwidacją systemu wsparcia w tej dziedzinie, a także dalszym opóźnieniem w transpozycji Dyrektywy 2012/27/UE<sup>(25)</sup>, co z kolei może doprowadzić do nałożenia przez Komisję Europejską kar finansowych, które Polska będzie musiała zapłacić z pieniędzy publicznych.

Nie mając pewności co do kształtu przyszłej ustawy, poniżej przedstawiamy rekomendacje dotyczące obecnie obowiązujących przepisów. W naszej ocenie usprawnienie funkcjonowania ustawy o efektywności energetycznej w celu wsparcia procesu przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu może nastąpić w różnych wariantach:

- poprzez zrównanie z obowiązkiem umorzenia świadectw efektywności energetycznej wydatków poniesionych na podejmowane przez samorządy lub osoby dotknięte ubóstwem energetycznym przedsięwzięcia przynoszące oszczędności energii. Zaletą tego rozwiązania jest bezpośrednie motywowanie przedsiębiorstw energetycznych zobligowanych do

21. Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej.

22. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylenia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE.

23. Koalicja Klimatyczna jest porozumieniem 23 organizacji pozarządowych.

24. List do premier Kopacz w sprawie efektywności energetycznej dostępny jest pod adresem: [http://www.koalicjaklimatyczna.org/theme/UploadFiles/Monitoring%20polityki%202015/Pliki/20150723\\_list\\_do\\_premier\\_kopacz\\_efektywnosc\\_energetyczna.pdf](http://www.koalicjaklimatyczna.org/theme/UploadFiles/Monitoring%20polityki%202015/Pliki/20150723_list_do_premier_kopacz_efektywnosc_energetyczna.pdf)

25. Termin implementacji przepisów Dyrektywy 2012/27/UE do prawa krajowego upłynął w czerwcu 2014 roku.

umorzenia świadectw efektywności energetycznej do inwestycji w przedsięwzięcia ukierunkowane na zwalczanie ubóstwa energetycznego;

- poprzez zmianę sposobu wyznaczania wielkości oszczędności energii uzyskiwanej w wyniku realizacji przedsięwzięć przeciwdziałających ubóstwu energetycznemu. Zgodnie z obowiązującymi obecnie przepisami oszczędność energii obliczana jest w skali rocznej, co w przypadku małych przedsięwzięć (a do takich będą należały przedsięwzięcia wcześniej wymienione) nie tylko nie pozwala na samodzielne uzyskanie świadectwa efektywności energetycznej, lecz nawet czyni nieracjonalnymi ekonomicznie próby łączenia poszczególnych przedsięwzięć w celu uzyskania minimalnego progu umożliwiającego uzyskanie świadectwa;
- poprzez wskazanie, że określony odsetek wpływów pochodzących z uiszczenia opłat zastępczych musi zostać przeznaczony na przedsięwzięcia przeciwdziałające zjawisku ubóstwa energetycznego. Po zmianach legislacyjnych niezbędnych z punktu widzenia implementacji Dyrektywy 2012/27/UE o efektywności energetycznej i ewentualnym utworzeniu Funduszu Efektywności Energetycznej (FEE)<sup>26)</sup>, odpowiedni poziom finansowania przedsięwzięć ukierunkowanych na przeciwdziałanie ubóstwu energetycznemu może zostać zapewniony przez skierowanie na ten cel określonej ułamka przychodów FEE.

Spośród wymienionych wyżej trzech możliwych kierunków działań na szczególną uwagę zasługuje przede wszystkim ten trzeci, jako zapewniający odpowiednią wydajność dochodową.

### **Modyfikacja obecnie funkcjonującego Funduszu Termomodernizacji i Remontów – w szczególności mechanizmu premii termomodernizacyjnej.**

Funkcjonowanie Funduszu Termomodernizacji i Remontów – również w części polegającej na przyznawaniu premii termomodernizacyjnej – należy uznać za efektywne, a jego kontynuację za wysoce pożądaną i społecznie pożyteczną. Jednak, jak zostało to już wspomniane, obowiązek zaciągania kredytów na realizację przedsięwzięć termomodernizacyjnych może stanowić istotną barierę dla gospodarstw domowych zagrożonych ubóstwem energetycznym. Ponadto także w przypadku wspólnot mieszkaniowych, które posiadają zdolność kredytową, gospodarstwa ubogie energetycznie mogą blokować inwestycje termomodernizacyjne, broniąc się przed koniecznością podniesienia wysokości funduszu remontowego.

Zmiany w przywołanej ustawie mogą być dokonane na jeden z kilku sposobów:

- poprzez zwiększenie wysokości premii termomodernizacyjnej w przypadku budynków zamieszkałych przez gospodarstwa ubogie energetycznie;

26. W oparciu o art. 20 Dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej proponuje się utworzenie Funduszu Efektywności Energetycznej (FEE) w celu wykorzystania tej części potencjału efektywności energetycznej, którego nie da się uruchomić ze względów organizacyjnych przy pomocy Systemu Białych Certyfikatów i Ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów. Szczególnie dotyczy to całego sektora gospodarstw domowych. Fundusz Efektywności Energetycznej powinien również finansować tak zwane miękkie projekty w zakresie efektywności energetycznej, czyli wszelkiego rodzaju kampanie informacyjne, konkursy, akcje edukacyjne itp.

- poprzez zawieszenie obowiązku zaciągania kredytu na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego w budynkach zamieszkałych przez gospodarstwa domowe ubogie energetycznie. Istnieje jednak obawa, że zmiana ta nie przyniesie znaczących efektów – gdyż brak zdolności kredytowej oznacza zazwyczaj również brak możliwości samodzielnego zgromadzenia odpowiednich środków;
- poprzez zawieszenie progu 25% zwiększenia efektywności energetycznej w wyniku realizacji termomodernizacji budynku zamieszkałego przez gospodarstwa ubogie energetycznie. Zmiana ta umożliwiłaby prowadzenie mniejszych przedsięwzięć, jednakże równocześnie mogłaby prowadzić do nieefektywnego wydatkowania środków;
- poprzez pokrycie wkładu własnego ze środków publicznych w przypadku podmiotów aplikujących o przyznanie premii termomodernizacyjnej, a nieposiadających zdolności kredytowej. W praktyce sprowadzałoby się to jednak do dodatkowego finansowania publicznego takich przedsięwzięć.

Spośród tych propozycji na rekomendację zasługuje przede wszystkim sposób pierwszy; pozostałe niosą bowiem ze sobą negatywne konsekwencje – wskazane powyżej. Rekomendowane wprowadzenie dodatkowej (zwiększonej) premii termomodernizacyjnej dotyczyłoby tylko gospodarstw domowych, które zgodnie z przyjętymi kryteriami zostałyby uznane za ubogie energetycznie.

## 12

### Wprowadzenie grantów przeznaczonych na poprawę efektywności energetycznej budynków mieszkalnych w ramach Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Dotychczasowe instrumenty wsparcia, oferowane przez NFOŚiGW w ramach programów poświęconych poprawie efektywności energetycznej budynków, przeznaczone były głównie na termomodernizację budynków użyteczności publicznej, zaś wsparcie poprawy stanu technicznego budynków mieszkalnych nie zostało w nich uwzględnione. W ostatnich latach pojawił się co prawda program dedykowany budownictwu mieszkalnemu, ale dotyczył on tylko nowopowstałych domów energooszczędnych i pasywnych. Z ostatnich zapowiedzi NFOŚiGW wynika, że rekomendowana m.in. przez Instytut na rzecz Ekorozwoju oraz organizacje partnerskie propozycja wprowadzenia instrumentu wspierającego termomodernizację budynków mieszkalnych spotkała się z zainteresowaniem.

Projektowany obecnie pilotażowy program finansowania termomodernizacji domów jednorodzinnych o nazwie „Rys” powinien ruszyć jeszcze w tym roku i z wstępnych szacunków wynika, że NFOŚiGW chce przeznaczyć na ten cel 300 mln zł. Program dopłat dedykowany budownictwu jednorodzinemu mógłby z pewnością wypełnić lukę w systemie dofinansowania termomodernizacji. Jednak w naszej ocenie największy potencjał zastosowania tego instrumentu tkwi w termomodernizacji budynków komunalnych, zwłaszcza z lokalami socjalnymi, które z założenia zamieszkiwane są przez osoby mniej zamożne.

Wprowadzenie mechanizmu gwarancji finansowych dla ubogich podmiotów (np. wspólnot mieszkaniowych) zaciągających kredyt na cele inwestycji podnoszących efektywność energetyczną.

Kolejna rekomendacja ma na celu poprawę sytuacji wspólnot mieszkaniowych, które nie posiadają zdolności kredytowej warunkującej skorzystanie z premii termomodernizacyjnej. Usprawnienie systemu wsparcia inwestycji termomodernizacyjnych w przypadku niewielkich i mniej zamożnych wspólnot jest szczególnie istotne z uwagi na wysokie zagrożenie ubóstwem energetycznym należących do nich gospodarstw domowych. Aby ułatwić niezamożnym wspólnotom mieszkaniowym korzystanie z mechanizmu premii termomodernizacyjnej, należałoby stworzyć państwowy system gwarancji kredytowych dedykowany tego typu beneficjentom. Instytucją poręczającą mógłby być Bank Gospodarstwa Krajowego, a banki komercyjne – podmiotami udzielającymi kredytu. Mechanizm gwarancji oferowałby niewielkie wsparcie w trudnych finansowo momentach dla wspólnoty. Kiedy pojawiłby się problem spłaty raty kredytu przez kredytobiorcę (wspólnotę mieszkaniową), instytucja gwarantująca pokrywałaby kwotę, której kredytobiorca nie byłby w stanie wpłacić. Inną możliwością jest zaprogramowanie relatywnie długiego i nierestrykcyjnego mechanizmu egzekwowania wpłat kredytowych. Gwarancje tego rodzaju można wprowadzić poprzez zmianę zasad funkcjonowania Funduszu Termomodernizacji i Remontów. Alternatywnym rozwiązaniem jest uwzględnienie systemu gwarancji dla wspólnot mieszkaniowych w programie Funduszu Poręczeń Kredytowych, który obecnie skierowany jest do małych i średnich przedsiębiorstw.

Finansowanie inwestycji w efektywność energetyczną za pośrednictwem organizacji pozarządowych.

Następna z rekomendacji mających na celu poprawę stanu technicznego budynków zamieszkałych przez ubogie energetycznie gospodarstwa domowe dotyczy utworzenia systemu grantowego dystrybuowanego poprzez organizacje pozarządowe. Proponowany mechanizm zakłada, że w najbardziej ubogich regionach/budynkach, zamieszkiwanych przez gospodarstwa domowe niezdolne do samodzielnego pokrycia kosztów remontu, specjalistyczne organizacje pozarządowe mogłyby wspierać realizację projektów związanych z termomodernizacją budynków i wymianą urządzeń na bardziej efektywne energetycznie. Instrument ten byłby finansowany w głównej mierze ze środków publicznych (np. w ramach postulowanego Funduszu Efektywności Energetycznej). Taki mechanizm umożliwiłby dotarcie do grup najbardziej potrzebujących z pominięciem wszelkich procedur administracyjnych związanych z uzyskiwaniem premii termomodernizacyjnej (zmodyfikowanej lub w obecnym kształcie). Ponadto, działalność wykwalifikowanych w tym kierunku organizacji pozarządowych miałaby charakter nie tylko czysto inwestycyjny, ale także edukacyjny.

Przykładem takiego rozwiązania jest działalność międzynarodowej organizacji Habitat for Humanity, która w Polsce jest obecna od ponad 20 lat<sup>(27)</sup>. Organizacja ta pomaga osobom, które nie mają gdzie mieszkać lub mieszkają w lokalach niespełniających dopuszczalnych norm<sup>(28)</sup>. Podstawą działalności Habitat for Humanity jest udzielanie nieoprocentowanych pożyczek niezbędnych na pokrycie kosztów budowy lub remontu. Po ich spłaceniu środki wykorzystywane są na finansowanie dalszych projektów, dzięki czemu organizacja może pomóc kolejnym rodzinom i osobom zagrożonym wykluczeniem mieszkaniowym. Dzięki angażowaniu do prac wolontariuszy, a także dzięki darowiznom w postaci np. materiałów budowlanych, organizacja jest w stanie w znaczący sposób obniżyć koszty budowy czy remontu. Istotnym elementem działań prowadzonych przez Habitat for Humanity jest także edukacja w zakresie oszczędnego gospodarowania wodą, ciepłem i energią elektryczną w gospodarstwach domowych.

### Weryfikacja funkcjonowania mechanizmu dodatku energetycznego połączonego obecnie z mechanizmem dodatku mieszkaniowego.

14 W naszej ocenie usprawnienia wymagają także instrumenty ukierunkowane na łagodzenie bieżących trudności związanych z opłatami za energię, czyli mechanizm dodatku mieszkaniowego oraz mechanizm dodatku energetycznego. Ich rozdzielne funkcjonowanie jest negatywnie oceniane m.in. przez przedstawicieli administracji gminnej, w opinii których takie rozwiązanie prowadzi do wzrostu kosztów obsługi zadania bez żadnych realnych korzyści. Przychylając się do sugestii płynących ze strony środowisk samorządowych, rekomendujemy włączenie dodatku energetycznego jako części dodatku mieszkaniowego bez konieczności dodatkowego ubiegania się o jego przyznanie. Dzięki temu uproszczona zostałaby procedura i zmniejszone byłyby koszty transakcyjne procesu. Innym rozwiązaniem wartym rozważenia jest odstąpienie od łączenia kryteriów, które warunkują otrzymanie obu dodatków. Obecnie prawo do ubiegania się o przyznanie dodatku energetycznego przysługuje osobom otrzymującym już dodatek mieszkaniowy. Odstąpienie od łączenia warunków przydzielania dodatku mieszkaniowego i dodatku energetycznego umożliwiłoby dotarcie do szerszej grupy osób zagrożonych zjawiskiem ubóstwa energetycznego. Obecne kryteria dotyczące dodatku mieszkaniowego praktycznie eliminują ludność wiejską z grona potencjalnych adresatów dodatku energetycznego.

### Mechanizm wsparcia procesu wychodzenia z ubóstwa energetycznego dla bezrobotnych.

Kolejna propozycja instrumentu wspierającego walkę z ubóstwem energetycznym dotyczy kształcenia doradców energetycznych rekrutowanych z grupy osób bezrobotnych. Zadaniem takiego doradcy energetycznego byłoby edukowanie grup zagrożonych ubóstwem energetycznym w zakresie sposobów oszczędzania energii oraz identyfikacja potencjalnych przedsięwzięć podnoszących efektywność energetyczną, które mogłyby być sfinansowane w ramach obowiązujących systemów wsparcia.

27. [www.habitat.pl](http://www.habitat.pl)

28. Przykładem jest działalność organizacji Habitat for Humanity na terenie Gliwic i okolic. W okresie 1994–2010 organizacja ta wybudowała na terenie Gliwic osiedle mieszkaniowe dla 69 rodzin, zaś w latach 2006–2014 udzieliła pomocy ponad 500 rodzinom/osobom przy remontach bądź modernizacjach na terenie Gliwic i okolic (woj. śląskie i opolskie).

Proponowany mechanizm zakłada, że przedsiębiorstwa energetyczne identyfikowałyby rodziny zalegające w opłatach za energię i proponowałyby członkowi rodziny, który jest bezrobotny a posiada odpowiednie wykształcenie, pełnienie funkcji doradcy energetycznego. Kształcenie takiego doradcy byłoby finansowane ze środków NFOŚiGW, dystrybuowanych w ramach programów edukacji ekologicznej. Po zdobyciu odpowiednich kwalifikacji, wyszkoleni doradcy energetyczni byliby zatrudniani przez przedsiębiorstwo energetyczne (na co najmniej rok lub czas potrzebny na spłatę zadłużenia za zakup energii). Część otrzymywanego przez doradcę wynagrodzenia przeznaczona byłaby właśnie na uregulowanie zaległych rachunków. Po roku lub czasie potrzebnym na spłatę zadłużenia osoba objęta programem wyjścia z ubóstwa energetycznego otrzymywałaby ponadto propozycję wsparcia założenia własnej firmy, pozwalającej na kontynuację prowadzenia usług w zakresie doradztwa energetycznego. Co ważne, wdrożenie tego instrumentu nie wymaga zmian prawnych, a jedynie odpowiedniego programu NFOŚiGW w zakresie edukacji ekologicznej oraz woli przedsiębiorstw energetycznych do udziału w takim programie.

## PUBLIKACJE POŚWIĘCONE PROBLEMATYCE UBÓSTWA ENERGETYCZNEGO PRZYGOTOWANE PRZEZ INSTYTUT NA RZECZ EKOROZWOJU:

1. Stępnia A., Tomaszewska A., *Ubóstwo energetyczne a efektywność energetyczna. Analiza problemu i rekomendacje*, Fundacja Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2014.
2. Węglarz A., Kubalski G., Owczarek D., *Propozycje mechanizmów wsparcia procesu przeciwdziałania zjawisku ubóstwa energetycznego w Polsce*, Fundacja Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2014.
3. Pyka M., Liszka S., Czajkowski J., Kukła M., *Ubóstwo energetyczne. Wyniki badania ankietowego oraz propozycje dotyczące pomocy osobom ubogim energetycznie*, Fundacja na rzecz Efektywnego Wykorzystania Energii i Instytut na rzecz Ekorozwoju, Katowice–Warszawa 2014.
4. Owczarek D., Miazga A., *Ubóstwo energetyczne w Polsce – definicja i charakterystyka społeczna grupy*, Fundacja Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2015.

INSTYTUT NA RZECZ EKOROZWOJU  
ul. Nabelaka 15 lok. 1, 00-743 Warszawa  
tel. 22 851-04-02, -03, -04, faks 22 851-04-00  
e-mail: [ine@ine-isd.org.pl](mailto:ine@ine-isd.org.pl), <http://www.ine-isd.org.pl>