



Roman Gurbiel, Michał Wojtyła

Jest drogo, będzie drożej?

Gospodarne państwo odpowiedzią na ubóstwo energetyczne





**Klub
Jagielloński**

Jest drogo, będzie drożej?

Gospodarne państwo odpowiedzią
na ubóstwo energetyczne

Roman Gurbiel

Michał Wojtyło

Raport powstał w ramach projektu realizowanego we współpracy
z Fundacją Polska z natury oraz Our Common Home,
które sfinansowało jego wydanie



Redakcja:
dr Marcin Kędzierski

Projekt graficzny:
Rafał Gawlikowski
Magdalena Karpińska
Magdalena Milert

Skład:
Rafał Siwik

[Zdjęcie](#) na okładce:
Freestocks / Unsplash

ISBN 978-83-67824-13-2

Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego
Kraków 2023

Ten utwór jest udostępniony na licencji [Creative Commons Uznanie Autorstwa 4.0 Międzynarodowe](#). Zachęcamy do jego przedruku i wykorzystania. Prosimy jednak o zachowanie informacji o finansowaniu raportu oraz podanie linku do naszej strony.

Roman Gurbiel

Doktor nauk ekonomicznych. Ekspert Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego ds. gospodarczych. Absolwent Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie oraz Akademii Górniczo-Hutniczej; tytuł doktora nauk ekonomicznych specjalności międzynarodowe stosunki gospodarcze uzyskał w Szkole Głównej Handlowej. Specjalizuje się w zagadnieniach makroekonomicznych i biznesowych.

Michał Wojtyło

Wicedyrektor Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego. Szef pionu analitycznego portalu opinii Klubu Jagiellońskiego. Absolwent elektrotechniki na Akademii Górniczo-Hutniczej w Krakowie, stosunków międzynarodowych oraz gospodarki i administracji publicznej na Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie. Autor analiz głównie z zakresu polityki energetycznej i międzynarodowej.

Spis treści

- 7 / Wstęp
- 9 / Streszczenie
- 14 / Czym jest ubóstwo energetyczne?
- 19 / Ocena sytuacji przez badanych
- 22 / Skala ubóstwa energetycznego w Polsce i UE
- 34 / Najważniejsze dokumenty strategiczne na poziomie krajowym i unijnym, które wpłyną na walkę z ubóstwem energetycznym
- 47 / Instrumenty wykorzystywane w Polsce do zmniejszania ubóstwa energetycznego
- 66 / Szacunki kosztów zniwelowania ubóstwa energetycznego
- 86 / Rekomendacje – czyli jak walczyć z ubóstwem energetycznym w Polsce
- 102 / Bibliografia
- 108 / Aneks

Wstęp

Pandemia COVID-19, szantaż energetyczny Władimira Putina, a następnie rosyjska inwazja na Ukrainę – ostatnie trzy lata uderzyły w poczucie bezpieczeństwa Polaków, a niepewność i ciągle zmiany stały się nową normalnością. Wzrastające koszty życia, w tym wydatki na energię, zaczęły przytłaczać wiele gospodarstw domowych w Polsce, w tym te, które już wcześniej miały z tym problem.

Równolegle toczyła się dyskusja o zielonej transformacji i potrzebie modernizacji polskiej, wysoko emisyjnej energetyki. Często motorem debat były nowe unijne inicjatywy w ramach Europejskiego Zielonego Ładu i będącego jego częścią pakietu *Fit for 55*, o którym w szczególności pisaliśmy w ubiegłorocznym raporcie CAKJ, *Europejski Zielony Ład. Stan realizacji, wyzwania, nadzieje*¹.

Wobec ogromnych wyzwań stojących przed Polską na odcinku klimatycznym i socjalnym postanowiliśmy w Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego we współpracy z należąca do sieci Our Common Home Fundacją Polska z Natury zająć się kluczowym tematem łączącym obie te dziedziny – tzw. ubóstwem energetycznym. Odpowiednie zaprojektowanie instrumentów w ramach zielonej transformacji może pomóc najuboższym w trwałym pokonaniu trudności z zapewnieniem własnych potrzeb energetycznych.

Aby nie wpaść w pułapkę zbyt wąsko rozumianego technokratyzmu, projekt, którego niniejszy raport jest efektem, obejmował przeprowadzenie badania jakościowego i ilościowego, które zostało zrealizowane przez Krzysztofa Jodłowskiego (*Day Ray*). Został w nim położony szczególny nacisk na uboższe osoby o bardziej konserwatywnym profilu przekonań społecznych z mniejszych miejscowości.

¹ Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego, „Europejski Zielony Ład. Stan realizacji, wyzwania, nadzieje”, 2022.

Taki wybór próbki badawczej wynikał z dwóch przesłanek. Mniejsze ośrodki częściej dotyka problem ubóstwa energetycznego – według analiz Instytutu Badań Strukturalnych z 2016 roku najwięcej osób ubogich energetycznie mieszka na wsi i w miastach poniżej 100 tys. (odpowiednio: 66% i 21%)². Ponadto osoby o konserwatywnym profilu w debacie publicznej nierzadko są przedstawiane jako osoby sceptyczne wobec agendy klimatycznej.

Zapytaliśmy respondentów m.in. o powiązanie wydatków i potrzeb energetycznych energetyki z ich sposobem życia, nawyki i sposób rozumienia ubóstwa energetycznego, a także oczekiwania związane z rozwiązaniami w tym obszarze wdrażanymi przez państwo.

Drugim kluczowym komponentem projektu była ocena skali zjawiska ubóstwa energetycznego w Polsce i już wdrożonych instrumentów do walki z nim. Na koniec formułujemy rekomendacje dotyczące działań pozwalających na, przynajmniej częściowe, zniwelowanie tego ważnego problemu nie tylko w kontekście odpowiedzialnej polityki socjalnej, ale też sprawiedliwej i inkluzywnej polityki klimatycznej.

² IBS Research Report 01/2018, „Pomiar ubóstwa energetycznego na podstawie danych BBGD – metodologia i zastosowanie”.

Streszczenie

1. Niniejszy raport wskazuje, że nie ma prostych i tanich metod niwelowania ubóstwa energetycznego, stanowiącego znaczący odsetek populacji gospodarstw domowych. Mając na uwadze olbrzymie nakłady na dekarbonizację polskiej energetyki i niepewność na europejskim rynku energii, należy liczyć się z trwałym wzrostem cen energii. Taka sytuacja, bez działań mitygujących, może pogłębić i rozszerzyć zjawisko ubóstwa energetycznego, a także może znacząco zwiększyć koszt jego niwelowania.
2. Udział gospodarstw domowych zagrożonych ubóstwem energetycznym w Polsce w ogólnej liczbie gospodarstw domowych może się wahać się w przedziale 10–20%. Ok. 76% respondentów badania społecznego przeprowadzonego w ramach prac nad raportem przyznało, że w ostatnim sezonie grzewczym było zmuszonych oszczędzać energię.
3. Analiza danych na poziomie wojewódzkim wskazuje na bardzo duże zróżnicowanie nasilenia tego zjawiska. Wysoki poziom zróżnicowania oraz brak określonego i konsekwentnie stosowanego zestawu miar ubóstwa energetycznego, stanowi problem dla właściwego planowania instrumentów ukierunkowanych na niwelowanie tego zjawiska. Wiąże się to z potrzebą odpowiedniego dopasowania tych instrumentów do specyfiki gospodarstw ubogich energetycznie i uwarunkowań regionalnych.
4. Dokumenty strategiczne w zakresie rozwoju energetyki, mimo że zauważają kwestię ubóstwa energetycznego,

nie przedstawiają ani kompleksowej analizy zjawiska, ani rozwiązań długookresowych. Ponadto słabością, która przewija się w zasadzie w każdym z analizowanych w raporcie instrumentów walki z wysokimi cenami energii, to brak specyficznego odniesienia się do ubóstwa energetycznego w kontekście rzeczywistych miar charakteryzujących gospodarstwa domowe ubogie energetycznie. W konsekwencji niektóre instrumenty wyłączały z preferencyjnego traktowania gospodarstwa domowe ubogie energetycznie, niespełniające kryterium dochodowego.

5. Instrumentami o największej skali finansowej realizowanymi obecnie w Polsce w ramach walki ze wzrastającymi rachunkami Polaków są ceny maksymalne i zamrożenie cen energii oraz dopłaty i dodatki do paliw. Wśród nich największy średni roczny budżet zaplanowano odpowiednio na: dopłaty i zamrożenie cen dla energii elektrycznej (ok. 8,9 mld zł rocznie) i dodatek węglowy (7,8 mld zł rocznie).
6. Niestety, w przypadku dużej części instrumentów, mogą z nich korzystać w równym stopniu wszystkie gospodarstwa domowe (lub większość) – niezależnie od osiąganego dochodu. Skutkiem takiego rozwiązania jest częściowe subsydiowanie gospodarstw o wyższych dochodach przez gospodarstwa o niskich dochodach. W nowym, powszechnym progu zużycia energii elektrycznej uprawniającym do preferencyjnej ceny energii (3 MWh rocznie) mieści się ok. 74% ogółu gospodarstw domowych.
7. W sytuacji wysokich cen energii i ogromnych potrzeb inwestycyjnych Polski potrzebnych na realizację transformacji energetycznej proponujemy wprowadzenie kryterium dochodowego do cen maksymalnych i dopłat do energii, co pozwoliłoby wyłączyć z grupy beneficjentów gospodarstwa domowe o ponadprzeciętnych dochodach i w ten

sposób zaoszczędzone środki przeznaczyć na dopłaty do energii i granty bez wkładu własnego na termomodernizację dla gospodarstw ubogich energetycznie.

8. Uproszczone oszacowanie wskazuje, że 2–3 mld zł rocznie transferów pieniężnych dla gospodarstw domowych ubogich energetycznie oraz ok. 22 mld zł na termomodernizację istniejących budynków, w których mieszkają osoby odczuwające zjawisko ubóstwa energetycznego – to oszacowany poziom środków, który pozwoliłby na skuteczną walkę ze zjawiskiem ubóstwa energetycznego (obniżenia poniżej 10% udziału wydatków na energię w dochodzie gospodarstwa domowego) przy założeniu skali ubóstwa energetycznego w Polsce na poziomie ok. 10,5%.
9. Jednak w przeprowadzonych w naszym projekcie badaniach społecznych pomysł stworzenia specyficznych programów, dostępnych wyłącznie dla ubogich energetycznie, finansowanych z pieniędzy wszystkich, nie zyskał popularności. Prawie dwukrotnie więcej respondentów (57%) popiera drobne dopłaty do rachunków dla wszystkich niż znaczące dopłaty wyłącznie dla ubogich (29%). Ponadto więcej osób było skłonnych do wsparcia rabatów dla osób oszczędzających energię niż dotacje (dopłaty) dla ubogich (odpowiednio 49% i 36%). Ostatnie trzy miejsca rankingu respondentów (z wynikiem ujemnym) zajmują interwencje, w ramach których ubodzy energetycznie zyskują kosztem ogółu społeczeństwa. Co więcej, 44% z nich uważa, że „dobre” programy na rzecz walki z ubóstwem energetycznym mogłyby zastąpić program 500+.
10. Ze względu na zauważalną niechęć wśród respondentów do instrumentów, które biorą pod uwagę jedynie niski poziom dochodów gospodarstw domowych, potrzebny

jest mechanizm różnicujący poziom wsparcia w zależności nie tylko od poziomu dochodów, ale również od innych miar ubóstwa energetycznego. Respondenci oczekują powiązania wsparcia z oszczędzaniem energii, więc jest to czynnik, który warto wyróżnić w komunikacji i konstrukcji instrumentów. Ważne również jest podkreślanie w retoryce realizacji potrzeby roztropności wydatkowania środków publicznych. Komunikowanie i projektowanie instrumentów wsparcia musi wziąć pod uwagę oczekiwania społeczeństwa, aby zapewnić szerokie poparcie, wykraczające poza kadencję danego rządu.

11. Odpowiednie zaprojektowanie instrumentów wsparcia w ramach zielonej transformacji może pomóc najuboższym w trwałym pokonaniu trudności z zapewnieniem własnych potrzeb energetycznych. Kluczowym narzędziem do ograniczania zjawiska ubóstwa energetycznego i potrzeby subsydiowania cen energii przez państwo jest poprawa efektywności energetycznej budynków. Program „Czyste Powietrze” był na przestrzeni lat dopracowywany i w obecnym kształcie wydaje się być instrumentem efektywnym, w który dalej warto inwestować.
12. Ważnym elementem w projektowaniu wsparcia będą środki i regulacje unijne. W ramach wdrażania pakietu *Fit for 55* w UE stworzono nowy oddzielny system handlu emisjami dla budynków i transportu drogowego (tzw. ETS II), który zacznie działać w 2027 roku. Aby łagodzić skutki transformacji energetycznej wdrażanej również poprzez mechanizm EU ETS II, a także wsparcie gospodarstw domowych i mikroprzedsiębiorstw, w które najmocniej uderzają ceny energii, rok wcześniej uruchomiony zostanie Społeczny Fundusz Klimatyczny. Polska może otrzymać z niego nawet 11,4 mld euro na siedem lat. Innym źródłem funduszy może być zwiększony w ramach rewizji dyrektywy ETS Fundusz Modernizacyjny. Opóźnienia

i niepewność polityczna związana z transferem środków na rzecz Krajowego Planu Odbudowy sprawiają, że te fundusze mogą nie mieć istotnego wpływu na niwelowanie ubóstwa energetycznego w Polsce.

13. Transformacja energetyczna może wiązać się ze wzrostem cen energii, co będzie miało wpływ na politykę w zakresie transferów socjalnych. Oznacza to, że w prace nad strategicznymi dokumentami w zakresie energetyki powinny być również zaangażowane resorty odpowiedzialne za politykę społeczną i mieszkaniową, a także gminy i lokalne organizacje prospołeczne. Problematyka ubóstwa energetycznego oraz rozwiązania w tym zakresie muszą zostać odpowiednio uważnie potraktowana m.in. w Planie społeczno-klimatycznym, którego przygotowanie stanowi jeden z warunków uzyskania dostępu do środków Społecznego Funduszu Klimatycznego.

1. Czym jest ubóstwo energetyczne?

Zanim przedstawimy wyniki przeprowadzonych analiz i nasze rekomendacje musimy odpowiedzieć sobie na pytania: czym jest ubóstwo energetyczne? I co wpływa na to zjawisko?

Komisja Europejska definiuje ubóstwo energetyczne jako sytuację, w której gospodarstwa domowe nie mają dostępu do podstawowych usług energetycznych³. Główny Urząd Statystyczny (GUS) w swoich analizach określa występowanie tego zjawiska, gdy gospodarstwo domowe nie jest w stanie zapewnić sobie wystarczającego poziomu ciepła, chłodu, oświetlenia i energii do zasilania urządzeń w wyniku połączenia niskich dochodów, wysokich wydatków energetycznych i niskiej efektywności energetycznej budynku. Podobna definicja zapisana jest w ustawie Prawo energetyczne, kluczowej ustawie formułującej ramy regulacyjne w obszarze dotyczącym energii w Polsce⁴.

Ubóstwo energetyczne wiąże się ściśle z poziomem dochodów gospodarstwa domowego i wysokością stałych wydatków ponoszonych przez gospodarstwo domowe (m.in. wydatki na utrzymanie domu lub mieszkania). Całkowity dochód gospodarstwa domowego kształtowany jest zasadniczo przez dwa źródła dochodu – wynagrodzenia i transfery społeczne. W efekcie na poziom ubóstwa energetycznego wpływają w dużym stopniu zarówno czynniki rynkowe (koniunktura gospodarcza oddziałująca na stopę bezrobocia i wysokość wynagrodzeń), jak i polityka społeczna państwa (determinowanie wielkości transferów społecznych).

³ Zalecenie Komisji (UE) 2020/1563 z dnia 14 października 2020 r. dotyczące ubóstwa energetycznego.

⁴ Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. 1997 nr 54 poz. 348 z późn. zm.).

W ekonomii powszechnie funkcjonuje pojęcie progu ubóstwa dochodowego, mierzonego wielkością wydatków na osobę na dzień (np. w [2022 roku było to ok. 1,9 dolara](#)⁵), w przypadku ubóstwa energetycznego brak jest podobnej miary.

1.1. Czynniki wpływające na ubóstwo energetyczne

Na ubóstwo energetyczne wpływa szereg wzajemnie powiązanych ze sobą czynników, w tym m.in.:

- dostęp do nośników energii (np. energia elektryczna, gaz ziemny, węgiel i drewno);
- ceny energii;
- dochody gospodarstw domowych w relacji do wydatków na zakup energii i paliwa (tj. jak bardzo wydatki na energię obciążają budżet gospodarstwa domowego, ograniczając jednocześnie wydatki na inne cele);
- specyfika zapotrzebowania na energię przez gospodarstwa domowe (uzależniona m.in. od warunków klimatycznych, ale również przyzwyczajęń i ogólnych warunków życia);
- efektywność zużycia energii (np. charakterystyka energetyczna zamieszkałych budynków, stosowanie energooszczędnych urządzeń);
- czystość energii (np. wykorzystywanie takich nośników energii i w taki sposób, aby minimalizować negatywny wpływ na środowisko i zdrowie społeczeństwa);
- pewność i stałość dostępu do energii (tj. brak przerw w jej dostawach).

⁵ Understanding Poverty (poverty line), Worldbank (<https://www.worldbank.org/en/understanding-poverty>) (dostęp; 22.09.2023).

Skala, znaczenie i postrzeganie problemu ubóstwa energetycznego są uzależnione w dużej mierze od poziomu rozwoju gospodarczego. W jednej sytuacji brak fizycznego dostępu do energii może świadczyć o ubóstwie energetycznym, w innej sytuacji o ubóstwie zaczyna się mówić dopiero, kiedy udział wydatków na energię w budżecie gospodarstwa domowego zaczyna przekraczać pewien odczuwalny dla mieszkańców próg.

Duża liczba czynników kształtujących ubóstwo energetyczne znacząco utrudnia przyjmowanie uniwersalnych miar do oceny skali jego występowania. Przykładowe sytuacje w jakich mogą się znajdować gospodarstwa domowe:

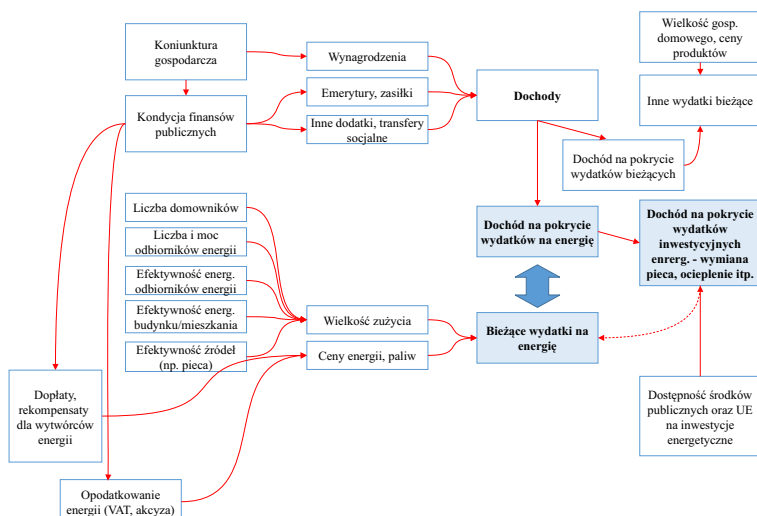
- (a) mogą dysponować fizycznym dostępem do pewnej i czystej energii, (b) jednocześnie mogą one nie dysponować wystarczającymi dochodami na zakup odpowiedniej ilości energii;
- (a) mogą dysponować fizycznym dostępem do tańszych nośników energii (np. drewno i węgiel), (b) jednocześnie wykorzystanie tych nośników energii wpływa negatywnie na zdrowie mieszkańców i środowisko;
- (a) mogą nie spełniać kryterium ubóstwa dochodowego; (b) będąc jednocześnie gospodarstwem ubogim energetycznie (np. osoby samotnie zamieszkujące duże nieocieplane obiekty mieszkalne; osoby wspierające finansowo innych członków rodziny, których dochód po tych wydatkach nie pozwala na sfinansowanie wszystkich wydatków energetycznych);
- (a) mogą dysponować dochodem powyżej tzw. progu ubóstwa, (b) jednocześnie muszą ograniczać wydatki na energię ze względu na konieczność ponoszenia innych wydatków (wiąże się to z ww. istotnym udziałem wydatków na energię w wydatkach ogółem gospodarstwa domowego);
- (a) mogą dysponować dochodem na poziomie tzw. progu ubóstwa, (b) jednocześnie mogą nie być ubogimi ener-

getycznie. Może to być efektem np. niskich cen energii (rynkowych lub subsydiowanych) lub wysokiej efektywności energetycznej budynku;

- (a) mogą mieć niskie wydatki na energię, (b) jednocześnie mogą one być ubogimi energetycznie. Może to wynikać z: „wymuszonego” oszczędzania energii, korzystania z tańszych paliw o niskiej jakości (np. węgiel, śmieci domowe);
- (a) mogą mieć wysokie wydatki na energię, (b) jednocześnie być ubogimi dochodowo. Może to wynikać z ich wielkości (np. rodziny wielodzietne); z dużego metrażu mieszkania/domu w relacji do liczby osób je zamieszkujących; niskiej efektywności energetycznej budynku, w którym dana rodzina zamieszkuje.

Poniżej, aby zobrazować złożoność zagadnienia, opracowano schemat kluczowych czynników wpływających na poziom ubóstwa energetycznego.

Rysunek 1. Schemat powiązań czynników wpływających na ubóstwo energetyczne gospodarstwa domowego.



Źródło: Opracowanie własne

1.2. Miary ubóstwa energetycznego

Złożoność zagadnienia, na które wpływają wszystkie opisane czynniki, wymusiła stworzenie kompleksowych miar. Zjawisko ubóstwa energetycznego jest mierzone m.in. przez takie miary jak⁶:

- **Wysokie Koszty, Niskie Dochody (LIHC, Low Income High Costs)** – wysokie wymagane koszty energii (powyżej mediany poziomu krajowego) i niskie dochody (rozporządzalny dochód poniżej oficjalnie określonego progu ubóstwa). Jest on stosowany w analizach Głównego Urzędu Statystycznego i Komisji Europejskiej;
- **Podwójna mediana wydatków na energię (2M)** – udział faktycznych wydatków energetycznych w dochodzie kształtuje się na poziomie wyższym niż podwójna mediana tej wartości w populacji;
- **Zdolność do terminowego opłacania rachunków (Bills)** – problemy z zaległościami na rachunkach za energię lub niezdolność do ich opłacania;
- **Budynek z przeciekającym dachem, zawilgoconymi ścianami, podłogami, fundamentami, butwiejącymi oknami lub podłogami (Leaks)** – problemy ze stanem budynku;
- **Niewystarczający komfort cieplny (Thermal)** – zadeklarowana niezdolność do wystarczającego ogrzania domu lub mieszkania.

Definicja GUS-u jest zgodna z definicjami i miernikami przyjętymi przez EU Energy Poverty Observatory. Źródłem danych do mierników są ogólnounijne badania statystyczne, w tym EU-SILC (Europejskie badania warunków życia ludności) i EU-HBS (Europejskie badania budżetów gospodarstw domowych)⁷.

⁶ Por. EU Energy Poverty Observatory, „Addressing Energy Poverty in the European Union: State of Play and Action”, Kwiecień 2019.

⁷ EU Statistics on Income and Living Conditions; EU Household Budget Surveys.

2. Ocena sytuacji przez badanych

W tym miejscu wróćmy do wyników badań społecznych, które zostały przeprowadzone na potrzeby niniejszego raportu w okresie marzec–lipiec 2023 roku i zderzyć tę teoretyczną perspektywę z perspektywą przeważnie konserwatywnych respondentów⁸. Warto zwrócić uwagę na fakt, że badania zrealizowano w okresie, w którym dostępne już były instrumenty walczące ze wzrostem cen energii, m.in. ceny maksymalne, zamrożenie cen i dopłaty.

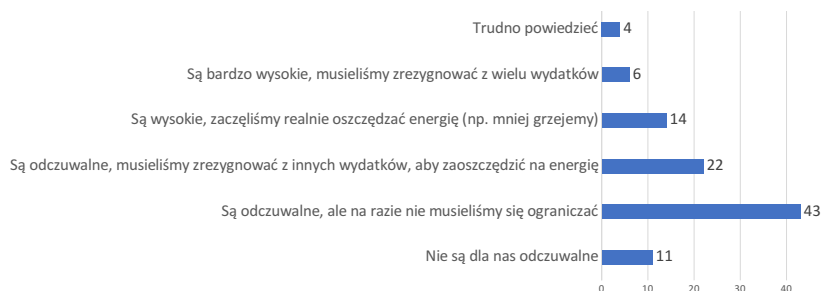
Badani podkreślili wzrost kosztów życia i niepewność sytuacji zawodowej, które uniemożliwiają odłożenie pieniędzy na cele, takie jak remont. Około 1/3 z nich odnotowała w ostatnim roku problem z dostępem do energii (głównie z powodu wysokich cen), wśród których 45% odczuło ten niedostatek silnie lub bardzo silnie. Ponad 2/5 respondentów stwierdziło, że duże koszty energii zmusiły ich do rezygnacji z innych wydatków (patrz: rysunek poniżej).

Połowa respondentów była w stanie oszacować budżet domowy przeznaczony na energię i ponad połowa z nich przeznaczą więcej niż 10% budżetu na ten cel⁹. Z kolei 76% respondentów przyznało, że w ostatnim sezonie grzewczym było zmuszonych oszczędzać energię.

⁸ Metodologia przeprowadzonego badania została szczegółowo przedstawiona w Aneksie do raportu.

⁹ W polskim Krajowym planie na rzecz energii i klimatu na lata 2021–2030 definiowano „niedostatek energetyczny” jako umowny poziom nadmiernego obciążenia gospodarstw domowych wydatkami na paliwa i energię, gdy przekraczał on wysokość 10% budżetu gospodarstw domowych.

Rysunek 2. Społeczne odczucie wysokości opłat za energię w ostatnim roku (%) (N=1026)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań przeprowadzonych na potrzeby raportu (patrz: Aneks)

Nawet osoby, które miały podczas ostatniej zimy problem z odpowiednim ogrzaniem swoich mieszkań i domów, nie traktowały siebie jako ubogich energetycznie. Przyznawały one jednocześnie, że koszt paliw i energii wzrósł, przez co musiały oszczędzać, np. poprzez ograniczanie grzania do części pomieszczeń, lub obniżając temperaturę w całym budynku. Osoby te zauważają, że niektórzy sąsiedzi palili w piecach odpadami (plastikiem, meblami lub fragmentami okiennymi z uszczelkami), co w ich odczuciu dramatycznie pogarszało jakość powietrza, rzekomo zmuszając do rzadszego przebywania na zewnątrz.

Respondenci podkreślali, że ubóstwo energetyczne jest tylko wypadkową wielu innych osobistych problemów i całościowego ubóstwa, które w ich opinii się w ostatnim czasie zwiększyło. Zwracali uwagę, że osoby dotknięte ubóstwem wstydzą się tego faktu i starają się pozostać anonimowe dla społeczeństwa, co utrudnia ich identyfikację i udzielenie pomocy nawet w ramach działań społeczności lokalnej.

Ww. ocena własna jest niezwykle ważna z perspektywy identyfikacji gospodarstw ubogich energetycznie. Oznacza ona bowiem, że część takich gospodarstw może świadomie rezygnować z aktywnego starania się o różne programy wsparcia, byleby nie być postrzeganymi w swoim otoczeniu jako gospodarstwa „ubogie”.

W pogłębionych wywiadach z osobami o liberalno-lewicowych poglądach pojawiło się stwierdzenie, że o niedoborach wody mówi się więcej niż o ubóstwie energetycznym. Choć równocześnie te osoby twierdziły, że już samo myślenie o cenach energii i wyłączeniu danego sprzętu w ramach oszczędności – w ich opinii – może oznaczać, że wszyscy stają się dotknięci ubóstwem energetycznym. Zauważyły one również w swoich działaniach pojawienie się nawyków oszczędnościowych, które były spowodowane wysokimi cenami energii.

3. Skala ubóstwa energetycznego w Polsce i UE

3.1. Ubóstwo energetyczne w UE

W Unii Europejskiej ubóstwo energetyczne stanowi kluczowe wyzwanie – według danych Eurostat na bazie badań EU-SILC w zeszłym roku aż 9,3% mieszkańców UE (ok. 42 mln) nie było w stanie odpowiednio ogrzać swoich domów i mieszkań (w 2021 roku było to 6,9%). W celu monitorowania skali zjawiska ubóstwa energetycznego w UE prowadzony jest od wielu lat systematyczny jego pomiar, m.in. przez EU Energy Poverty Advisory Hub (EPAH) (wcześniej EU Energy Poverty Observatory).

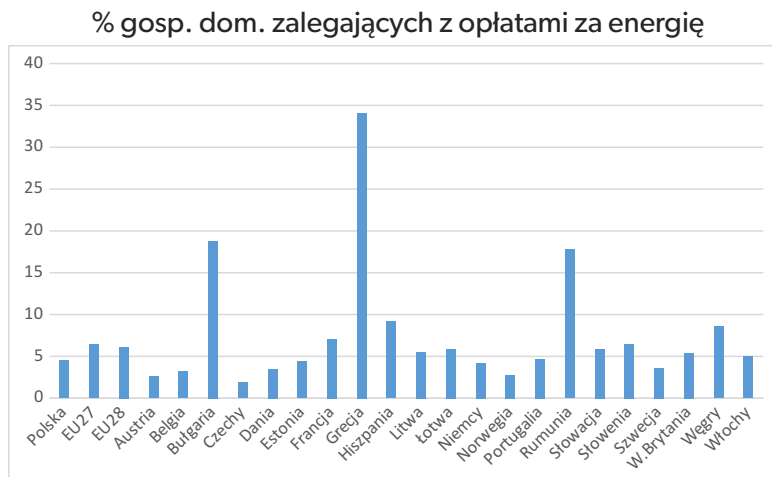
Analiza wskaźników udostępnianych przez EPAH wskazuje na znaczące zróżnicowanie ubóstwa energetycznego na poziomie poszczególnych krajów UE, w tym m.in.:

- stopień ubóstwa energetycznego jest relatywnie wysoki, również w przypadku krajów o wysokich dochodach *per capita*, co może być efektem m.in. koncentracji wysokich dochodów u stosunkowo niewielkiej części populacji i starzejącego się zasobu mieszkaniowego;
- prawie w każdym z krajów UE występuje duża populacja gospodarstw domowych o wysokim udziale opłat za energię w dochodach gospodarstwa domowego (skrajnym przypadkiem, gdzie takich sytuacji jest szczególnie dużo, jest Szwecja);
- problem zalegania z opłatami za energię wydaje się relatywnie nieduży, niemniej są wyjątki takie jak Grecja, Ru-

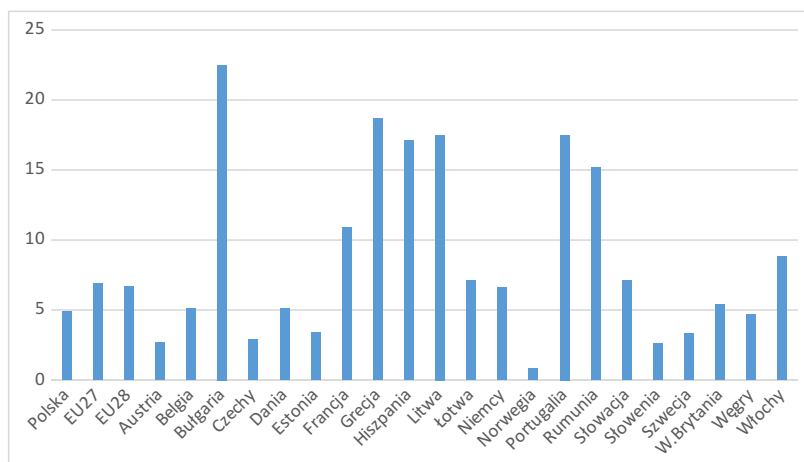
munia i Bułgaria, gdzie zaległości są wielokrotnie wyższe od średniej dla UE;

- kraje zlokalizowane w ciepłej strefie klimatycznej (np. Hiszpania i Portugalia) także borykają się z problemem wysokich opłat za ogrzewanie. Jest to spowodowane m.in. specyfiką budownictwa, którego część nie jest wyposażona w centralne systemy ogrzewania, a systemowe ciepłownictwo nie jest tak rozwinięte jak np. w Niemczech czy Polsce. W takiej sytuacji gospodarstwa domowe, aby zaspokoić swoje potrzeby grzewcze wykorzystują energię elektryczną, co przy jej wysokich cenach oznacza wysokie opłaty;
- Polska na tle analizowanych krajów i wskaźników wygląda relatywnie dobrze. Jest to możliwe m.in. dzięki jednym z najniższych w UE cen energii elektrycznej i gazu dla gospodarstw domowych oraz relatywnie wysokim transferom społecznym z budżetu państwa.

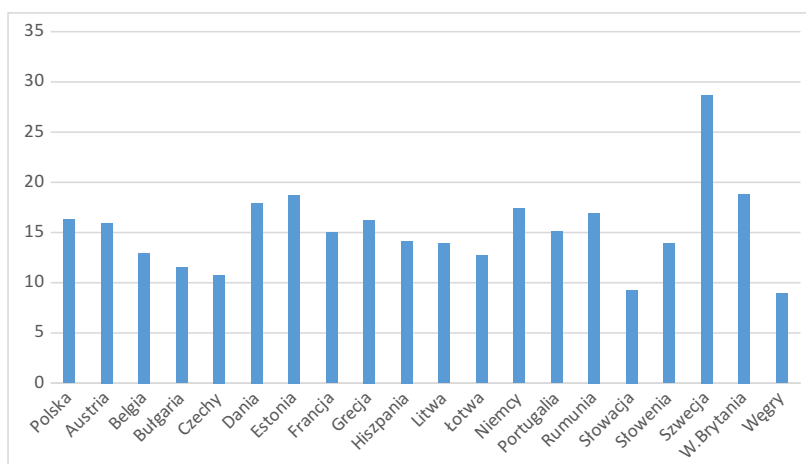
Rysunek 3. Porównanie wskaźników ubóstwa energetycznego wybranych krajów UE oraz Wielkiej Brytanii; dane przedstawiają ostatni dostępny rok z przedziału 2020–2022.



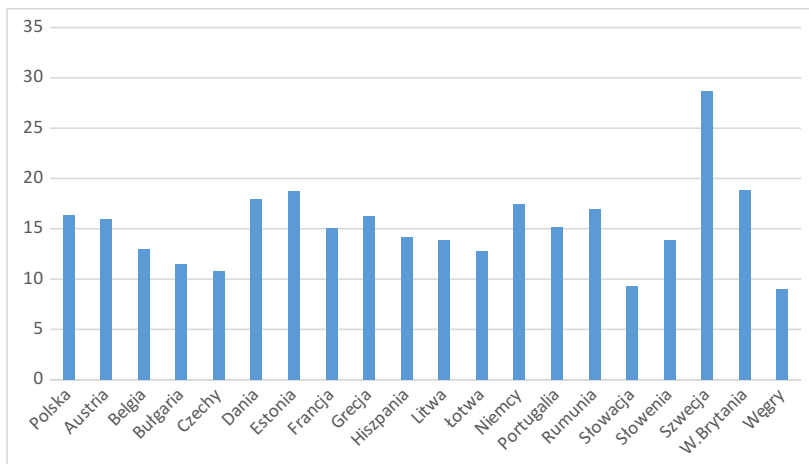
% gosp. dom., których nie stać na ogrzewanie



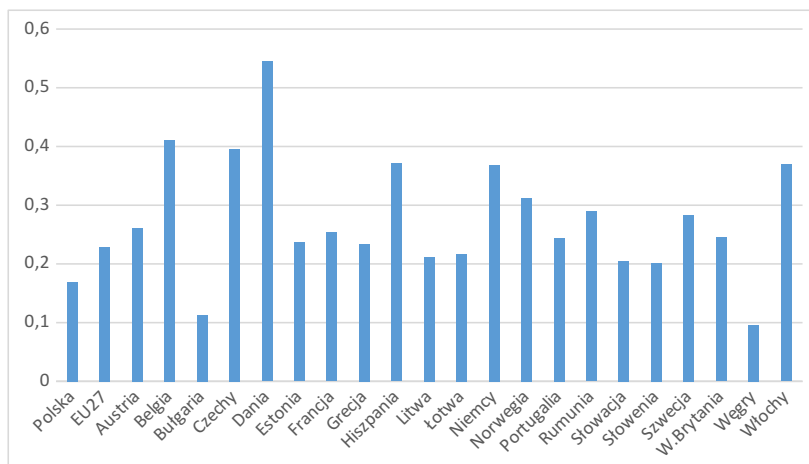
% gosp. dom. o udziale wydatków na energię w dochodzie jest dwukrotnie wyższy od mediany dla kraju



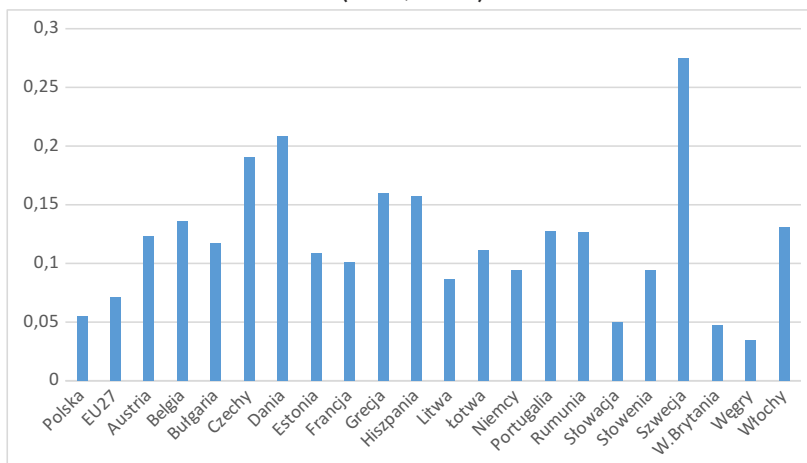
% populacji zagrożonej ubóstwem lub wykluczeniem społecznym



Ceny en. elektr. gosp. dom. zużywających 2500–5000 kWh rocznie (euro/kWh)



Ceny gazu gosp. dom. zużywających 20–200 GJ rocznie (euro/kWh)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych EU Energy Poverty Advisory Hub

3.2. Ubóstwo energetyczne w Polsce

Oczywiście powyższe porównanie Polski w relacji do innych krajów członkowskich UE nie wyczerpuje potrzeby bardziej precyzyjnej diagnozy skali ubóstwa energetycznego w naszym kraju. Fakt, że w powyższych wskaźnikach sytuacja w porównaniu do innych państw nie przedstawia się najgorzej, wcale nie oznacza, że nasz kraj nie ma wiele do poprawy, zwłaszcza w perspektywie wyzwań związanych z zieloną transformacją.

Ocena rzeczywistej skali tego zjawiska w Polsce jest trudna. Wynika to zarówno ze złożoności problematyki ubóstwa energetycznego, jak również ograniczonej kompletności i jakości danych pozwalających na jego szacowanie. Poniższe wnioski zostały sformułowane na podstawie analizy zagregowanych danych, udostępnianych przez GUS.

W zależności od zastosowanej miary i szacunków różnych instytutów udział gospodarstw domowych zagrożonych ubóstwem energetycznym w Polsce może obecnie wahać się w przedziale 10–20%. Tak wysoki poziom zróżnicowania stanowi problem dla właściwego planowania instrumentów ukierunkowanych na niwelowanie ubóstwa energetycznego.

Wśród pozytywów należy podkreślić raczej niewielką skalę problemu fizycznego dostępu gospodarstw domowych do energii elektrycznej i gazu. Tam, gdzie nie ma technicznych możliwości przyłączenia do sieci gazowej, gospodarstwa domowe mają inne możliwości, np. wykorzystanie pomp ciepła lub korzystanie ze zbiorników LPG. Podobny wniosek można sformułować w przypadku sieci ciepłowniczych, przy czym te ze względu na swoją specyfikę (m.in. straty ciepłe) są wykorzystywane głównie na obszarach o dużej gęstości zaludnienia.

Ponadto warto zaznaczyć, że pozytywne zmiany standardów budowlanych nowych budynków, jak również modernizacji budynków „starych” (np. ocieplanie budynków i wymiana okien) sprawiają, że potrzebują one mniej energii do zapewnienia komfortu energetycznego. Tendencję tę dobrze ilustruje poniższa tabela, która obrazuje zmianę energochłonności budynków w zależności od roku oddania budynku do użytkowania.

Tabela 1. Mediana wartości rocznego zapotrzebowania na energię pierwotną budynków mieszkalnych w zależności od roku oddania do użytkowania (kWh/(m² · rok))

Typ	<1994	1994–1998	1999–2008	2009–2013	2014–2016	2017–2018	2019–2020
jednorodzinny	264	148	144	126	109	94	89
wielorodzinny	259	139	110	143	98	87	85

Źródło: Rada Ministrów, *Długoterminowa strategia renowacji budynków. Wspieranie renowacji krajowego zasobu budowlanego, 2022 rok*

Pomimo powyższych pozytywnych czynników zjawisko ubóstwa energetycznego mierzonego parametrami dochodowo-kosztowymi nie zanika, a w ostatnim okresie ulega wręcz pogorszeniu. W okresie 2018–2021 wskaźnik „Wysokie Koszty, Niskie Dochody” wzrósł z poziomu 9,4% do 10,5% (gdzie 9,4% jest poziomem bazowym przyjętym w Polityce Energetycznej Polski do 2040 roku).

Przyczyn tego stanu może być wiele, w tym m.in.:

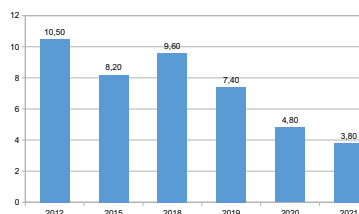
- utrzymywanie się, a w ostatnich latach nawet nieznaczny wzrost udziału populacji o najniższych dochodach¹⁰.
- potencjalna nieadekwatność lub nieefektywność poziomu wsparcia udzielanego ze środków publicznych, np. zbyt niski w stosunku do skali problemu lub jego niewłaściwa struktura alokacji (beneficjentami mogą być gospodarstwa domowe w niskim stopniu narażone na ryzyko ubóstwa energetycznego);
- wzrost cen energii przy jednoczesnym braku odpowiednio wysokiej dynamiki zwiększania się dochodów.

Analiza danych na poziomie wojewódzkim wskazuje na bardzo duże zróżnicowanie nasilenia tego zjawiska ubóstwa energetycznego. Na tej podstawie można przypuszczać, że na poziomie gmin skala zróżnicowania może być jeszcze większa. W takiej sytuacji stosowanie instrumentów niwelowania ubóstwa energetycznego bez ich stopniowania uzależnionego od specyfiki uwarunkowań lokalnych może być nieoptymalne.

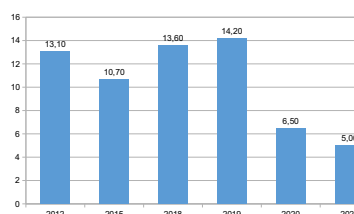
¹⁰ Por. GUS, dane odnośnie do rozkładu dochodu rozporządzalnego według grup decylo-
wych w gospodarstwach domowych.

Rysunek 4. Analiza wskaźników ubóstwa energetycznego – Leaks i Thermal

Budynek z przeciekającym dachem, zawilgoconymi ścianami, podłogami, fundamentami, butwiejącymi oknami lub podłogami (*Leaks*)
(% gospodarstw domowych)



Niewystarczający komfort cieplny (*Thermal*)
(% gospodarstw domowych)

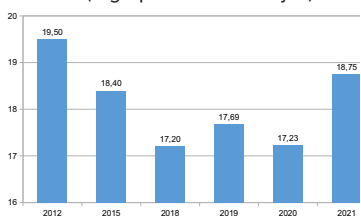


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS oraz Ministerstwa Klimatu i Środowiska

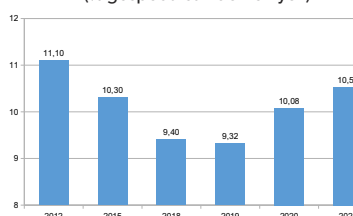
W przypadku wskaźnika 2M w 2021 roku najwyższy poziom uzyskały województwa pomorskie (24,79) i wielkopolskie (24,54). W kontekście wskaźnika LIHC dwa lata temu najwyższy poziom uzyskały województwa opolskie (19,95) oraz pomorskie i wielkopolskie (13,57).

Rysunek 5. Analiza wskaźników ubóstwa energetycznego – 2M i LIHC

Podwójna mediana wydatków na energię (2M)
(% gospodarstw domowych)

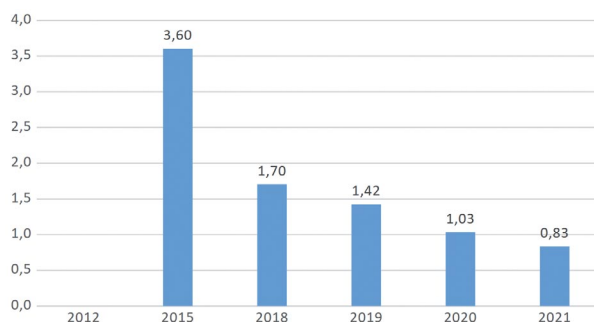


Wysokie Koszty, Niskie Dochody (LIHC)
(% gospodarstw domowych)



W przypadku wskaźnika *Bills* w 2021 roku najwyższy poziom uzyskały województwo zachodniopomorskie (1,53) oraz dolnośląskie i śląskie (1,34).

Rysunek 6. Zdolność do terminowego opłacania rachunków (Bills), (% gospodarstw domowych)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS oraz Ministerstwa Klimatu i Środowiska

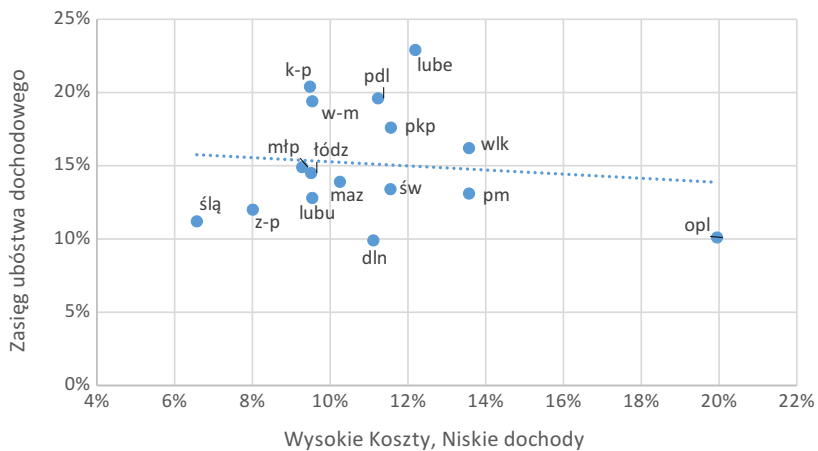
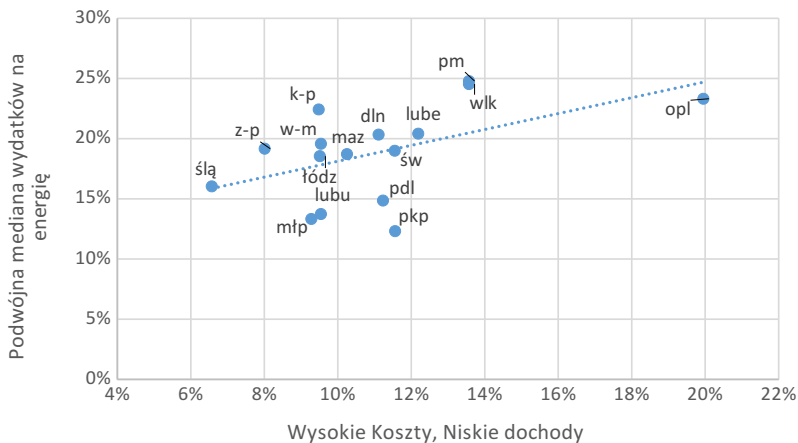
Poniżej przedstawiono uproszczoną analizę korelacji wskaźników ubóstwa energetycznego i dochodowego dla województw. Podsumowanie analizy przedstawiono poniżej. Wskazano województwa najbardziej narażone, jako te które osiągają skrajne wartości w przypadku obydwu porównywanych miar.

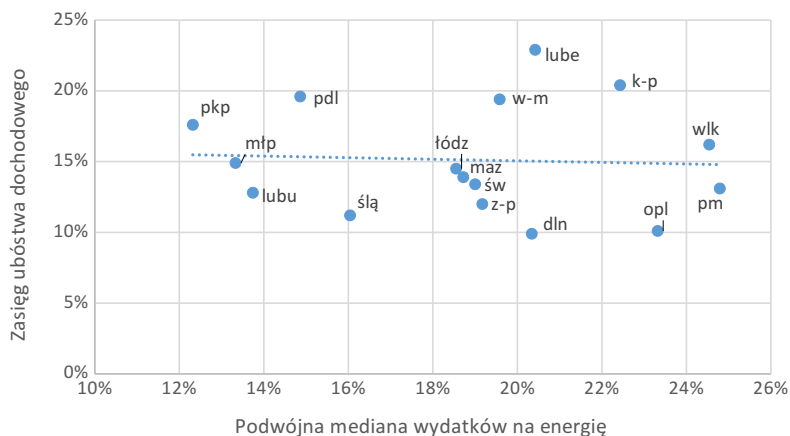
Tabela 2. Podsumowanie uproszczonej analizy korelacji wskaźników ubóstwa energetycznego i dochodowego dla województw

Podwójna mediana wydatków na energię – Wysokie Koszty, Niskie dochody	<ul style="list-style-type: none"> występuje niewielka korelacja pomiędzy miarami; najbardziej narażone województwa: opolskie, pomorskie i wielkopolskie, najmniej – małopolskie
Zasięg ubóstwa dochodowego – Wysokie Koszty, Niskie dochody	<ul style="list-style-type: none"> brak korelacji pomiędzy miarami; najbardziej narażone województwa: opolskie, lubelskie, najmniej – śląskie i dolnośląskie
Zasięg ubóstwa dochodowego – Podwójna mediana wydatków na energię	<ul style="list-style-type: none"> brak korelacji pomiędzy miarami; najbardziej narażone województwa: lubelskie, kujawsko-pomorskie; najmniej – śląskie.

Źródło: Opracowanie własne

Rysunek 7. Analiza wybranych korelacji miar ubóstwa energetycznego oraz dochodowego w ujęciu regionalnym (województwa), (% gospodarstw domowych)*





* ...zasięg ubóstwa dochodowego dotyczy ubóstwa relatywnego, tj. dochody osób uwzględniają również transfery społeczne.

Oznaczenia: dln – dolnośląskie, k-p – kujawsko-pomorskie, lube – lubelskie, lubu – lubuskie, łódz – łódzkie, młp – małopolskie, maz – mazowieckie, opl – opolskie, pkp – podkarpackie, pdl – podlaskie, pm – pomorskie, ślą – śląskie, św – świętokrzyskie, w-m – warmińsko-mazurskie, wlk – wielkopolskie, z-p – zachodniopomorskie.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Przeprowadzona analiza wskazuje, że nie występuje jednoznaczna korelacja pomiędzy badanymi miarami ubóstwa energetycznego. Potwierdza to wspomnianą wcześniej złożoność czynników oddziałujących na ubóstwo energetyczne, w tym również samych zachowań gospodarstw domowych (np. skłonność do oszczędzania energii, wymuszone warunkami dochodowymi oszczędzanie energii).

Skala ubóstwa energetycznego może skrajnie różnić się w różnych grupach społecznych. W przypadku gospodarstw, których dochody pochodzą głównie ze świadczeń społecznych, wskaźnik ubóstwa energetycznego wynosi ok. 30% (a biorąc pod uwagę zróżnicowanie regionalne, wartości skrajne mogą być jeszcze wyższe). Kolejną grupą, o której rzadko się mówi, to samotne kobiety.

3.3. Inne krajowe badania

Niniejszy raport nie jest pierwszą publikacją w Polsce dotyczącą problemu ubóstwa energetycznego. Jak inne instytuty badawcze określały skalę ubóstwa energetycznego w Polsce?

W zwiększaniu świadomości na temat tego zjawiska szczególne zasługi ma Instytut Badań Strukturalnych (IBS) prowadzący od wielu lat badania w tym zakresie. W analizie IBS z 2019 roku oszacowano, że ok. 3–18% gospodarstw domowych jest zagrożonych ubóstwem energetycznym – tak duża rozpiętość jest uzależniona od rodzaju wskaźnika przyjętego do pomiaru ubóstwa energetycznego. W przypadku wskaźnika 2M oraz w grupie gospodarstw domowych, których dochody pochodzą głównie ze świadczeń społecznych – wskaźnik ubóstwa energetycznego wynosi prawie 30%. W analizie podkreśla się m.in. istnienie dużego regionalnego zróżnicowania w poziomie ubóstwa energetycznego¹¹.

Z kolei w raporcie Centrum Polityk Publicznych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie stwierdzono, że ok. 22,5–23,5% gospodarstw domowych jest obecnie zagrożonych ubóstwem energetycznym. Ten wskaźnik wzrasta do 33% w przypadku, kiedy liczba gospodarstw ubogich energetycznie jest wyznaczana jako te gospodarstwa, które na energię wydają więcej niż 10% swoich dochodów¹².

Kolejną publikacją, na którą warto zwrócić uwagę, jest zeszłoroczne opracowanie WiseEuropa, w którym wskazano, że ok. 5–17% gospodarstw jest zagrożonych ubóstwem energetycznym¹³.

¹¹ IBS Research Report, Defining and measuring energy poverty in Poland, 2019.

¹² Centrum Polityk Publicznych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Energetyczna bieda. Raport o gospodarstwach domowych ubogich energetycznie, 2021.

¹³ WiseEuropa, „Ubóstwo energetyczne. Rola efektywności energetycznej w walce z ubóstwem energetycznym”, 2022.

4. Najważniejsze dokumenty strategiczne na poziomie krajowym i unijnym, które wpłyną na walkę z ubóstwem energetycznym

Polskie władze prowadzą aktywną politykę w zakresie redukcowania obciążeń obywateli związanych z wysokimi cenami energii. Działania te zostały zintensyfikowane w szczególności od momentu zauważalnego wzrostu cen energii (tj. 2021/2022)¹⁴. Dodatkowo działania te są inicjowane i wspierane przez Unię Europejską, zarówno przez regulacje, jak i środki finansowe. W 2021 roku przy Ministrze Klimatu i Środowiska [został powołany Zespół](#) do spraw wsparcia odbiorcy wrażliwego oraz redukcji ubóstwa energetycznego w Polsce¹⁵.

4.1. Polityka energetyczna Polski do 2040 roku

Polityka energetyczna Polski do 2040 roku (PEP2040) formułuje cel redukcji zjawiska ubóstwa energetycznego do poziomu maksymalnie 6% gospodarstw domowych do 2030 roku, przy wartości bazowej wynoszącej 9,4% (dla 2018 roku według GUS)¹⁶. Wskaźnik ten jest liczyony dla miary ubóstwa energetycznego LIHC.

¹⁴ Por. również: Rozporządzenie Rady (UE) 2022/1854 z dnia 6 października 2022 r. w sprawie interwencji w sytuacji nadzwyczajnej w celu rozwiązania problemu wysokich cen energii.

¹⁵ Zarządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 22 lutego 2021 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw wsparcia odbiorcy wrażliwego oraz redukcji ubóstwa energetycznego w Polsce, poz. 18, „Dziennik Urzędowy” 2021, online: <https://dziennikurzedowy.mos.gov.pl/skorowidz/powolanie-zespołu/zarządzenie/poz-18-zarządzenie-ministra-klimatu-i-srodowiska-z-dnia-22-lutego-2021-r-w-sprawie-powolania/> (dostęp: 25.09.2023).

¹⁶ Do 30.06.2023, Ministerstwo Klimatu i Środowiska prowadziło prekonsultacje w zakresie aktualizacji PEP2040.

W obecnym brzmieniu PEP2040 w zakresie instrumentów redukcji poziomu ubóstwa energetycznego ogranicza się do szeroko rozumianych działań w zakresie poprawy efektywności energetycznej, m.in. termomodernizacji i ocieplania budynków (m.in. Fundusz Termomodernizacji i Remontów), wymiany małych i nieekologicznych źródeł ciepła/pieców (program „Czyste Powietrze”) czy rozwoju ciepłownictwa systemowego.

PEP2040 nawołuje do podjęcia kompleksowych działań zmierzających do redukcji ubóstwa energetycznego, stwierdzając, że dotychczas stosowany dodatek energetyczny wspierający odbiorców wrażliwych oraz funkcjonujące programy wsparcia nie stanowią wyczerpującej odpowiedzi na problem.

Warto tutaj przypomnieć, że obowiązujące w Polsce prawo energetyczne definiuje kluczowe pojęcia związane ze statusem dochodowym odbiorcy – odbiorcy wrażliwego energii elektrycznej, któremu przysługuje zryczałtowany dodatek energetyczny¹⁷. Jego wartość określana jest corocznie w obwieszczeniu Ministra Klimatu i Środowiska.

Zasadnicza zmiana uwarunkowań zewnętrznych (m.in. kryzys energetyczny i coraz większe ambicje klimatyczne UE), jaka miała miejsce w ostatnich latach, zmusiła rząd do częściowej aktualizacji PEP2040, której założenia z marca 2022 roku wzmacniają konieczność zastosowania instrumentów wskazanych już w pierwotnej wersji dokumentu.

Niestety, chociaż PEP2040 w wielu miejscach zwraca uwagę na problem ubóstwa energetycznego, to nie formułuje żadnej diagnozy, ani też nie proponuje jego definicji. Ten kluczowy dokument nie przedstawia też sposobu mierzenia wpływu instrumentów PEP2040 na ubóstwo energetyczne. W dokumencie znajdziemy stwierdzenie – „istotne jest, aby sposób przeprowadzenia transformacji zapewniał akceptowalne społecznie ceny energii i nie pogłębiał ubóstwa energetycznego”. Jednak brakuje w nim konkretnych propozycji, jak miałyby to zostać osiągnięte.

¹⁷ Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. 1997 nr 54 poz. 348 z późn. zm.).

4.2. Krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021–2030

Kolejnym ważnym strategicznym dokumentem, który musi uwzględnić zagadnienia ubóstwa energetycznego, jest [Krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021–2030](#) (KPEiK)¹⁸. Według zalecenia Komisji Europejskiej (2020/1563) KPEiK powinien zawierać oszacowanie skali i mierniki ubóstwa energetycznego.

KPEiK (opublikowany w 2019 roku) w zakresie ubóstwa energetycznego zawierał m.in.:

- stworzenie definicji ubóstwa energetycznego oraz metodyki dostosowanej do polskich uwarunkowań;
- monitoring liczby gospodarstw domowych dotkniętych ubóstwem energetycznym;
- kontynuację i ewentualne dostosowanie do potrzeb odbiorców ubogich energetycznie programów finansowanych ze środków publicznych;
- budowę i modernizację sieci ciepłowniczych;
- monitorowanie ochrony odbiorcy wrażliwego energii elektrycznej i paliw gazowych.

W ocenie skutków KPEiK jako warunek likwidacji zjawiska ubóstwa energetycznego postuluje się zmniejszenie różnic dochodowych i „pilne, ale roztropne” inwestowanie w poprawę efektywności energetycznej. Znacząca część wsparcia publicznego na poprawę efektywności energetycznej powinna według dokumentu być kierowana do najuboższych grup.

¹⁸ Do 30.06.2023, Ministerstwo Klimatu i Środowiska prowadziło prekonsultacje w zakresie aktualizacji KPEiK, online: <https://www.gov.pl/web/klimat/krajowy-plan-na-rzecz-energii-i-klimatu> (dostęp: 25.09.2023).

W uzupełniającym załączniku do KPEiK sporządzono obszerną analizę wpływu jego realizacji na „niedostatek energetyczny”, czyli linii umownego poziomu nadmiernego obciążenia gospodarstw domowych wydatkami na paliwa i energię w wysokości 10% budżetu gospodarstw domowych (dochodów rozporządzalnych). Co zaskakujące, to pojęcie nie pojawia się w dokumencie głównym.

Załącznik formułuje istotny wniosek – realizacja działań KPEiK spowoduje odczuwalne zmniejszenie udziału wydatków na paliwa i energię w budżetach gospodarstw domowych wskutek przewidywanego wzrostu dochodów rozporządzalnych (zarówno z tytułu wynagrodzenia za pracę, jak też różnych form wsparcia w ramach spożycia zbiorowego), ale równocześnie w przypadku najuboższych gospodarstw domowych zjawiska niedostatku energetycznego nie uda się całkowicie wyeliminować nawet do 2040 roku.

KPEiK odwołuje się do ubóstwa energetycznego, niemniej nie przedstawia ani diagnozy, ani definicji, ani skali zjawiska. W załącznikach wprowadza się pojęcie niedostatku energetycznego, jednakże nie jest ono dokładnie zdefiniowane. Co więcej, spektrum instrumentów jest ograniczone w zasadzie wyłącznie do działań w zakresie poprawy efektywności energetycznej.

4.3. Długoterminowa strategia renowacji budynków

Strategia z 2022 roku w niewielkim stopniu odwołuje się do ubóstwa energetycznego. Brak w dokumencie zarówno diagnozy, jak również charakterystyki działań ukierunkowanych na renowację budynków w świetle ubóstwa energetycznego.

Jednak dokument może służyć jako źródło zagregowanej wiedzy o strukturze i charakterystyce budynków w Polsce, a także doświadczeń termomodernizacyjnych w Polsce. Przedstawia on także rekomendowany scenariusz renowacji zasobów budowlanych –

2,4 mln zrealizowanych termomodernizacji do 2030 roku, 5,1 mln do 2040 roku i 7,5 mln do 2050 roku.

Przyjęty projekt rewizji dyrektywy budynkowej zakłada, że opracowywane przez poszczególne państwa tzw. krajowe plany renowacji budynków będą musiały w większym stopniu monitorować kwestie ubóstwa energetycznego, w tym ludności żyjącej w nieodpowiednich warunkach mieszkaniowych lub w nieodpowiednim komforcie cieplnym.

4.4. Włączenie do systemu EU ETS budownictwa i transportu oraz związany z nim Społeczny Fundusz Klimatyczny

W ramach wdrażania pakietu *Fit for 55*, precyzującego ambicje klimatyczno-środowiskowe Europejskiego Zielonego Ładu jako 55% redukcję emisji UE do 2030 roku (względem 1990 roku), UE przyjęła reformę unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS). W ramach tych zmian postanowiono stworzyć nowy oddzielny ETS dla budynków i transportu drogowego (tzw. ETS II), które wcześniej nie podlegały pod ten mechanizm i były dotychczas w tyle w wysiłkach dekarbonizacyjnych pomimo bycia odpowiedzialnym za odpowiednio ok. 1/3¹⁹ i 1/4 emisji gazów cieplarnianych w UE²⁰.

EU ETS II zacznie działać w 2027 roku (lub w 2028 roku, jeśli ceny ropy i gazu będą bardzo wysokie), a znaczna część dochodów uzyskanych z jego działania będzie przeznaczona na zasilenie Społecznego Funduszu Klimatycznego (SFK).

¹⁹ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Budownictwo drewniane na rzecz redukcji emisji CO₂ w sektorze budowlanym” (2023/C 184/04).

²⁰ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Gotowi na 55”: osiągnięcie unijnego celu klimatycznego na 2030 r. w drodze do neutralności klimatycznej (COM/2021/550 final).

Uruchomienie SFK planuje się w 2026 roku. Przewidywana alokacja środków do SFK w okresie 2026–2032 to ok. 65 mld euro (jeżeli termin rozpoczęcia zostanie przesunięty na 2028 rok, to wtedy pula przeznaczona na ten fundusz maleje do 54,6 mld euro). Mając na uwadze nierównomierne obciążenie krajów UE skutkami EU ETS II, dystrybucja środków z SFK będzie w większym stopniu kierowana do krajów najbardziej narażonych, w tym Polski. Polska według załącznika II do rozporządzenia o utworzeniu SFK może otrzymać nawet 17,6% z łącznej puli środków, co jest zdecydowanie największą częścią – [na miejscu drugim znajduje się Francja z 11,19%](#)²¹.

SFK będzie stanowić kluczowe źródło finansowania łagodzenia skutków transformacji energetycznej wdrażanej poprzez mechanizm EU ETS II, a także wsparcie gospodarstw domowych i mikroprzedsiębiorstw, w które najmocniej uderzają ceny energii. SFK będzie odgrywał istotną rolę w finansowaniu działań, które mają na celu niwelowanie ubóstwa energetycznego i transportowego.

Jednym z niezbędnych warunków uzyskania przez kraje członkowskie dostępu do środków SFK jest przedstawienie Planu społeczno-klimatycznego (PSK). PSK ma zawierać m.in.:

- ocenę skutków wzrostu cen energii dla gospodarstw domowych, w szczególności dla występowania ubóstwa energetycznego;
- opracowanie i ocenienie skutków działań mających zmniejszyć ubóstwo energetyczne i transportowe oraz podatność gospodarstw domowych, mikroprzedsiębiorstw i użytkowników transportu na wzrost cen transportu drogowego i paliw do ogrzewania.

²¹ Por. „Social Climate Fund”, „Legislative Train Schedule”, 20.08.2023, online: <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-european-green-deal/file-social-climate-fund> (dostęp: 25.09.2023);

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/955 z dnia 10 maja 2023 r. w sprawie ustanowienia Społecznego Funduszu Klimatycznego i zmieniające rozporządzenie (UE) 2021/1060. Do określenia wielkości alokacji ww. rozporządzenie wykorzystuje m.in. wskaźnik: ludność zagrożoną ubóstwem mieszkającą na obszarach wiejskich. W przypadku Polski w 2022 roku wyniósł on 22,7% przy średniej dla UE27 wynoszącej 22,1%.

W powyższym kontekście warto wspomnieć o wytycznych w zakresie instrumentów przewidzianych w SFK. SFK dopuszcza bezpośrednie wsparcie dochodu w przypadku osób znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji. Takie wsparcie należy rozumieć jako tymczasowy środek towarzyszący obniżeniu emisyjności sektorów mieszkalnictwa i transportu. Bezpośrednie wsparcie dochodu nie powinno mieć trwałego charakteru, ponieważ nie eliminuje podstawowych przyczyn ubóstwa energetycznego i transportowego.

Przedmiotowe wsparcie (do 37,5% funduszu) – według unijnych dokumentów – powinno dotyczyć wyłącznie bezpośrednich skutków włączenia budownictwa i transportu drogowego do zakresu stosowania dyrektywy 2003/87/WE, a nie kosztów energii elektrycznej lub ogrzewania związanych z włączeniem produkcji energii elektrycznej i ciepła do zakresu stosowania tej dyrektywy. Czas trwania kwalifikowalności do takiego bezpośredniego wsparcia dochodu powinien być ograniczony.

Powyższa kwestia ma kluczowe znaczenie dla gospodarstw ubogich energetycznie. Wprowadzenie opłat od emisji dla budynków i transportu drogowego w różnym stopniu dotknie różne gospodarstwa domowe. Zarówno doświadczenia krajów, które już wprowadziły u siebie podobne mechanizmy podatkowe, jak i [opracowania eksperckie wskazują](#), że EU ETS II może relatywnie mocniej oddziaływać na gospodarstwa ubogie energetycznie o niskich dochodach²². Oddziaływanie to może mieć postać nie tylko wpływu na wydatki związane z paliwami i energią, ale również potencjalnie ogólnego wzrostu cen z tytułu wdrożenia EU ETS II.

Zróżnicowanie obciążeń finansowych wdrożenia EU ETS II na gospodarstwa domowe oznacza, że instrumenty wdrażające wydatkowanie środków z SFK powinny zawierać odpowiednio zróżnicowane kryteria przydzielania środków pomocowych.

²² Por. M. Lachowicz, *Zaplacą najubożsi. Koszty wprowadzenia systemu handlu emisjami dla budynków mieszkalnych oraz transportu*, Warsaw Enterprise Institute, maj 2023, online: <https://wei.org.pl/wp-content/uploads/2023/05/Zaplaca-najubozsi-WEI.pdf> (dostęp: 25.09.2023); C. Strambo i in., *The impact of the new EU Emissions Trading System on households. How can the Social Climate Fund support a just transition?*, SEI policy paper, czerwiec 2022, online: <https://www.sei.org/wp-content/uploads/2022/06/sei-report-eu-ets-strambo-june-2022-2.pdf> (dostęp: 25.09.2023).

Według raportu Centrum Analiz Klimatyczno-Energetycznych (CAKE), działającego w ramach Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami krańcowe koszty redukcji emisji w EU ETS wzrosną z ok. 180 euro za tonę CO₂ ekw. w 2030 roku do 440 euro za tonę CO₂ ekw. w 2050 roku w scenariuszu funkcjonowania dwóch systemów EU ETS – dotychczasowego oraz obejmującego transport i budownictwo²³.

W raporcie podkreślono, że zmiany dotkną użytkowników pojazdów spalinowych – w latach 2030–2050 w naszym kraju średni koszt eksploatacji może wzrosnąć o 1/4 dla aut osobowych i o ponad 3/4 dla samochodów ciężarowych. Autorzy oszacowali dla scenariusza realizującego *Fit for 55* obniżenie emisji o 77% w latach 2020–2050.

Biorąc pod uwagę popularność transportu drogowego w Polsce, także wśród osób najuboższych, i jednocześnie nasilenie zjawiska wykluczenia transportowego na terenach mniej zurbanizowanych, które wymusza posiadanie własnego samochodu, wyższe opłaty użytkowania swoich pojazdów mogą utrudnić wychodzenie osób o niskich dochodach z ubóstwa energetycznego – zamiast na dogrzanie domu osoby te mogą być zmuszone do przeznaczania większych środków na paliwo (np. aby nie stracić pracy).

4.5. Rewizja dyrektywy budynkowej

Wdrożenie przyjętego projektu rewizji, tzw. dyrektywy budynkowej, [może mieć istotny wpływ](#) na kwestie związane z ubóstwem energetycznym²⁴. Dyrektywa, w perspektywie do 2033 roku, zakłada

²³ Zob. CAKE, *Nowe sektory w EU ETS w kontekście neutralności klimatycznej UE w 2050 – skutki dla Polski*, 2023.

²⁴ Por. wniosek Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (wersja przekształcona) COM/2021/802 final: J. Packroff, *EU carbon market: Gas, petrol prices could spike from 2027, experts say*, Euractiv.com, 13 kwietnia 2023, online: https://www.euractiv.com/section/road-transport/news/eu-carbon-market-gas-petrol-prices-could-spike-from-2027-experts-say/?utm_source=divr.it&utm_medium=twitter (dostęp: 25.09.2023).

m.in. osiągnięcie określonych standardów efektywności energetycznej budynków mieszkalnych i niemieszkalnych oraz definitywne odejście od wykorzystywania paliw kopalnych w ogrzewaniu mieszkań i budynków (oznacza to również wycofywanie się z zachęt finansowych do instalacji kotłów na paliwa kopalne).

Krajowe plany renowacji budynków będą musiały zawierać m.in. ocenę poziomu mierników ubóstwa energetycznego, takich jak odsetek osób dotkniętych ubóstwem energetycznym, część dochodu do dyspozycji gospodarstwa domowego wydawana na energię, liczba ludności żyjącej w nieodpowiednich warunkach mieszkaniowych (np. przeciekający dach) lub w nieodpowiednim komforcie termicznym.

Terminy i skala zmian ujęte w dyrektywie są ambitne. Oczekiwana wysoka dynamika inwestycji renowacyjnych, jak również wzrost standardu samych budynków [mogą spowodować wzrost kosztów budowy obiektów mieszkalnych](#), a w konsekwencji kosztów pozyskania i utrzymania mieszkania (w tym sfinansowania modernizacji)²⁵. Problem ten dotknie zarówno najuboższych, jak i młodych ludzi znajdujących się na początku drogi zawodowej.

Oznacza to potrzebę odpowiedniego dostosowania rządowych planów w zakresie budownictwa społecznego/czynszowego, w tym [tworzenia i modernizacji gminnego zasobu mieszkaniowego](#)²⁶. Na problem ten wskazuje sama dyrektywa – „Państwa członkowskie są zobowiązane do kierowania wsparcia finansowego głównie na łagodzenie ubóstwa energetycznego i do wspierania mieszkalnictwa socjalnego, a także do ochrony najemców przed nieproporcjonalnymi poziomami czynszów po renowacji”.

²⁵ Por. Polski Instytut Ekonomiczny, Impact on Households of the Inclusion of Transport and Residential Buildings in the EU ETS, 2021 (https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2021/06/PIE-Raport_ETS.pdf).

²⁶ Przykładem już realizowanych działań w tym zakresie jest m.in. „Program wspierania społecznego budownictwa czynszowego” realizowany przez BGK, zob. online: <https://www.bgk.pl/programy-i-fundusze/programy/program-wspierania-spoecznego-budownictwa-czynszowego/> (dostęp: 25.09.2023).

Odejście od paliw kopalnych przy utrzymywaniu się wysokich cen za energię elektryczną i gaz w krótkim i średnim terminie może skutkować wzrostem opłat za energię (niezależnie od wykonanej termomodernizacji budynku).

Zmodyfikowanie i udoskonalenie procedur i zakresu wydawania świadectw charakterystyki energetycznej należy wykorzystać do lepszej kategoryzacji beneficjentów wsparcia, jak również priorytetyzowania fal (etapów) renowacji.

Uzyskanie standardu tzw. budynku bezemisyjnego – w którym bardzo niska ilość nadal potrzebnej energii musi pochodzić z odnawialnych źródeł zainstalowanych na danym budynku, w dzielnicy lub społeczności (jeżeli jest to technicznie wykonalne) – może stanowić istotne wyzwanie w przypadku części domów jednorodzinnych należących do ubogich rodzin. Budynki te mogą nie spełniać warunków technicznych umożliwiających instalację paneli fotowoltaicznych (w tym lokalizacyjnych pod kątem nasłonecznienia). W konsekwencji koszty przystosowania takiego budynku mogą znacznie przewyższać efekty, jeżeli inwestycje nie będą realizowane w optymalny sposób. Ponadto w tym kontekście warto pamiętać o nierozwiązanym nadal problemie zarządzania energią z przydomowych instalacji OZE przy nadal drogich, przydomowych magazynach energii, które pozwoliłyby na maksymalizację wykorzystania wytworzonej energii na potrzeby własne.

4.6. Dyrektywa dotycząca efektywności energetycznej

W lipcu 2023 roku zostały uzgodnione zmiany w dyrektywie dotyczącej efektywności energetycznej, która wpisuje się w większy poziom ambicji klimatycznych pakietu *Fit for 55*²⁷. Wszystkie państwa

²⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie efektywności energetycznej oraz zmieniająca rozporządzenie (UE) 2023/955.

członkowskie UE mają odtąd wpisane jako cel osiągnięcie dodatkowego zmniejszenia zużycia energii o 11,7% do 2030 roku (względem scenariuszy bazowych stworzonych w 2020 roku). Ten cel przekłada się na ponad podwojenie wielkości rocznego poziomu oszczędzania w okresie do 2028 roku – z 0,8% zużycia energii końcowej w 2023 roku do 1,3% w 2024 roku i 1,9% w 2028 roku.

Każde państwo członkowskie w ramach spełniania wymogu odpowiednich rocznych oszczędności będzie musiało postawić ambitne cele dotyczące oszczędności energii wśród odbiorców wrażliwych i zagrożonych ubóstwem energetycznym w zależności od specyfiki i uwarunkowań danego kraju.

W kontekście ubóstwa energetycznego zmieniona dyrektywa wymaga od państw członkowskich działań na rzecz zwiększania efektywności energetycznej, w ramach których ta grupa gospodarstw (a także odbiorcy wrażliwi) będzie miała preferencyjne warunki.

Tak duży wzrost ambicji będzie wymagał działań energooszczędnych we wszystkich sektorach gospodarki, stąd także unijny cel rocznej renowacji co najmniej 3% całkowitej powierzchni budynków, których właścicielem jest administracja publiczna (ma to pokazywać kierunek sektorowi prywatnemu i budować efekt skali w branży termomodernizacyjnej). Ponadto dyrektywa nakazuje twardsze stosowanie zasady „efektywność energetyczna przede wszystkim” – zwłaszcza w kontekście decyzji inwestycyjnych państwa w sektorach, które wpływają na zużycie energii, o wartości powyżej 100 mln euro. Te działania państwa członkowskie będą musiały raportować w ramach krajowych planów na rzecz energii i klimatu.

Przeгляд krajowych planów na rzecz energii i klimatu państw członkowskich na lata 2021–2030 pokazuje możliwe działania, które państwa członkowskie planują podjąć, aby spełniać wymogi związane z tą dyrektywą. Poniżej wybrane działania w podziale na kategorie – budynki i ciepło, transport i inne:

- budynki i ciepło:
 - rozwój energooszczędnej kogeneracji w ciepłownictwie,
 - wysoki udział energii z OZE w ciepłownictwie,
 - modernizacja energetyczna budynków,
 - obowiązek zwiększenia efektywności energetycznej budynków do określonej klasy dla nowych i poddawanych renowacji budynków (np. certyfikaty energetyczne budynków),
 - renowacja budynków publicznych i dawanie w ten sposób przykładu,
 - zmniejszenie powierzchni zajmowanej przez administrację publiczną,
 - niższa stawka VAT na wyburzenia i odbudowę budynków,
 - instalacja pomp ciepła,
 - instalacja inteligentnych liczników energii we wszystkich budynkach;

- transport:
 - rozwój nisko- i bez-emisyjnych pojazdów (subsydia, strefy niskoemisyjne),
 - rozwój transportu multimodalnego,
 - rozwój komunikacji publicznej,
 - darmowy transport do szkół dla uczniów i studentów,
 - wprowadzenie zintegrowanego planowania transportu,
 - elektroniczny pobór opłat dla transportu towarowego, którego wysokość stawki zależy od pory dnia.

- inne:
 - edukacja i kampanie społeczne na rzecz zwiększania świadomości społecznej dot. efektywności energetycznej,
 - wymiana oświetlenia publicznego na energooszczędne,
 - wymóg zakupu urządzeń/produktów/usług/budynków o możliwie najwyższej efektywności energetycznej w sektorze publicznym,
 - poszerzenie etykietowania energetycznego produktów i rozwój *eco-design*,
 - doradztwo energetyczne dofinansowane przez rząd,
 - ulga podatkowa na inwestycje związane z efektywnością energetyczną.

5. Instrumenty wykorzystywane w Polsce do zmniejszania ubóstwa energetycznego

W ramach realizowanych działań w obszarze polityki gospodarczej bądź społecznej obecnie nie funkcjonują wyodrębnione, dedykowane, o istotnej skali finansowej instrumenty ukierunkowane na zwalczanie ubóstwa energetycznego. Wynika to z faktu, że ubóstwo energetyczne jest traktowane w ramach instrumentarium polityk gospodarczo-społecznych jako jeden z elementów szeroko rozumianego ubóstwa społecznego, związanego z warunkami życia gospodarstw domowych. Do instrumentów polityki gospodarczej oddziałujących na ubóstwo energetyczne można zaliczyć narzędzia uwzględniające w sobie czynnik energetyczny (np. zużycie energii, koszt energii) i dochodowy.

W naszym kraju od lat funkcjonują inicjatywy wsparcia wobec zaległych i bieżących należności za energię elektryczną i paliwa gazowe. Programy te opracowują sprzedawcy energii elektrycznej i gazowej. Umożliwiają one odbiorcom wrażliwym m.in. odroczenie terminu płatności zaległych i bieżących należności lub rozłożenie na raty spłaty należności bez odsetek. Co więcej, w stosunku do odbiorcy wrażliwego energii elektrycznej obowiązuje zakaz wstrzymywania dostaw energii elektrycznej od 1 listopada do 31 marca oraz w soboty, w dni wolne od pracy i w dni je poprzedzające²⁸.

²⁸ Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. 1997 nr 54 poz. 348 z późn. zm.).

Podstawowym dodatkowym instrumentem wdrożonym w latach 2022–2023 jest wprowadzenie tzw. Tarczy Energetycznej (powiązane z Tarczą Antyinflacyjną, Tarczą Solidarnościową) zawierającej w szczególności:

- a) instrument maksymalnych cen energii elektrycznej, gazu i ciepła;
- b) refundację podatku VAT;
- c) instrumenty w zakresie ułatwienia spłacania rachunków za energię.

Instrumentami dostępnymi już w latach wcześniejszych związanymi z niwelowaniem ubóstwa energetycznego są m.in.:

- a) dodatki energetyczne;
- b) dotacje do termomodernizacji;
- c) dotacje do wymiany źródeł energii na bardziej efektywne.

Poza przedstawionymi powyżej działaniami o charakterze finansowym wdrażane są w Polsce także [programy w zakresie doradztwa energetycznego](#)²⁹.

Szacowaną skalę finansowania tych instrumentów przedstawia tabela poniżej. Niestety ze względu na fakt, że analizowane instrumenty oddziałują na bardzo dużą populację o różnych cechach demograficznych i dochodowych, nie jest możliwe wyodrębnienie kwot dedykowanych dla gospodarstw domowych ubogich energetycznie.

²⁹ Zob. Oferta finansowania, Doradztwo Energetyczne, online: <https://doradztwo-energetyczne.gov.pl/oferta-finansowania> (dostęp: 25.09.2023).

Tabela 3. Oszacowanie skali finansowania wybranych instrumentów wspierających niwelowanie ubóstwa energetycznego, mld zł

Instrument	Okres finansowania	Budżet (mld zł)	Średni budżet roczny* (mld zł)
Energia elektryczna – zamrożenie cen, dodatek elektryczny	2023–2025	26,8	8,9
Program „Czyste Powietrze”	2018–2030	103,0	7,9
Węgiel – dodatek węglowy	2022–2023	15,5	7,8
Ciepło – maksymalne ceny, dopłaty do paliw	2022–2023	14,5	7,3
Gaz – maksymalne, refundacja VAT	2023–2032	49,5	5,0
Węgiel – zakup węgla przez gminy	2023	4,9	4,9
Energia elektryczna – maksymalne ceny	2022–2032	19,7	1,8
Dodatek osłonowy	2022–2031	5,2	0,5
Program „Ciepłe Mieszkanie”	2022–2026	1,4	0,3
„Moje Ciepło”	2022–2026	0,6	0,1
Program „TERMO”	2016–2023	0,9	0,1
Program „Stop Smog”	2019–2028	0,7	0,07

* ...ilustracyjnie, wielkość alokacji jest bowiem istotnie zróżnicowana w poszczególnych latach.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie m.in. informacji o limitach środków budżetowych ujętych w danej ustawie, informacji publikowanych na stronach danego programu, informacji prasowych

W dalszej części niniejszego raportu omówiono wybrane instrumenty wspierające niwelowanie ubóstwa energetycznego, skupiając się na tych najważniejszych ze względu na ich duży koszt lub prawdopodobieństwo dalszego wykorzystywania przez decydentów.

5.1. Kategoria I: mechanizm maksymalnych lub stałych cen energii oraz dodatki i dopłaty do paliw

Instrument maksymalnych cen energii lub cen energii o ustalonym poziomie (tzw. ceny socjalne) jest narzędziem relatywnie prostym do wdrożenia i upowszechnienia, stąd jego popularność. Z tytułu stosowania ceny maksymalnej i zamrożenia cen nośników energii państwo wypłaca operatorom energetycznym, którym te działania ograniczają przychody, rekompensatę zbliżoną do poniesionych kosztów (wyliczenia na bazie cen rynkowych). Działania te były finansowane m.in. ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

a) Energia elektryczna

Polski rząd zdecydował się na zamrożenie cen energii elektrycznej na poziomie stawek z 2022 roku do poziomu zużycia: 2 MWh rocznie (dla wszystkich), 3 MWh rocznie (dla gospodarstw rolnych i rodzin posiadających Kartę Dużej Rodziny) i 2,6 MWh rocznie (dla odbiorców posiadających orzeczenie o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności)³⁰.

W sierpniu 2023 roku prezydent podpisał uchwaloną przez Sejm prawie jednogłośnie (436 posłów głosowało „za”) nowelizację powyższej ustawy, która zwiększyła limit zużycia energii dla wszystkich gospodarstw domowych do 3 MWh rocznie (dla gospodarstw domowych), 4 MWh rocznie (dla gospodarstw rolnych i rodzin posiadających Kartę Dużej Rodziny), 3,6 MWh rocznie (dla odbiorców posiadających orzeczenie o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności)³¹.

³⁰ Ustawa z dnia 7 października 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej w 2023 roku w związku z sytuacją na rynku energii elektrycznej (Dz.U. 2022 poz. 2127 z późn. zm.)

³¹ Ustawa z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej w 2023 roku w związku z sytuacją na rynku energii elektrycznej oraz niektórych innych ustaw

Co więcej, wprowadzono także cenę maksymalną sprzedaży energii elektrycznej: 693 zł/MWh (gospodarstwa domowe, budynki mieszkalne), 785 zł/MWh (mali przedsiębiorcy, inne podmioty) (bez VAT)³². Średnia cena referencyjna (CR), stanowiąca bazę do liczenia rekompensat dla dostawców energii elektrycznej, wyniosła w okresie styczeń–lipiec 2023 roku ok. 629 zł/MWh³³, przy trendzie spadkowym (CR w tym okresie spadła o 12%). W przypadku gdy w danym okresie rozliczeniowym CR jest niższa od ceny maksymalnej, rekompensata jest ujemna i nie jest wypłacana.

Kolejnym instrumentem jest dodatek elektryczny dla gospodarstwa domowego w przypadku, gdy główne źródło ogrzewania gospodarstwa domowego jest zasilane energią elektryczną i źródło to zostało zgłoszone lub wpisane do centralnej ewidencji emisyjności budynków. Dodatek wynosi 1000 zł lub 1500 zł, gdy zużycie energii elektrycznej w 2021 roku wyniosło odpowiednio: do 5 MWh i więcej niż 5 MWh.

Środki na wypłatę rekompensat dla dostawców energii pochodzą z Funduszu Wypłaty Różnicy Ceny, który tworzony jest m.in. przez odpisy realizowane przez wytwórców energii elektrycznej oraz przedsiębiorstwa energetyczne, które wykonują działalność gospodarczą w zakresie obrotu energią elektryczną.

b) Węgiel

Zeszłej zimy najczęściej w mediach i debatach politycznych w temacie energetyki pojawiała się kwestia dostępności i ceny węgla, co wynika z faktu, że w Polsce ok. 20% gospodarstw domowych do ogrzewania pomieszczeń wykorzystuje węgiel (dane GUS). Jednocześnie ogrzewanie budynków/pomieszczeń mieszkalnych stanowi

³² Ustawa z dnia 27 października 2022 r. o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w 2023 roku (Dz.U. 2022 poz. 2243)

³³ Por. CR – ceny referencyjne miesięczne; *Dane statystyczne*, Tge.pl, online: <https://tge.pl/dane-statystyczne> (dostęp: 25.09.2023).

ok. 65% w strukturze zużycia energii w gospodarstwach domowych. To oznacza, że dla znaczącej części gospodarstw domowych ceny węgla determinują wielkość wydatków na energię, a w konsekwencji istotnie wpływają na zagrożenie ubóstwem energetycznym.

Z tego powodu rząd wprowadził wraz z mechanizmem zakupu węgla przez samorządy instrument cen maksymalnych, a także budzący sporo kontrowersji w kontekście dekarbonizacji dodatek węglowy³⁴.

Za zakup węgla odpowiedzialne były jednostki organizacyjne gminy po cenie nie wyższej niż 1500 złotych brutto za tonę (bez kosztów transportu paliwa) celem odsprzedaży do gospodarstw domowych. Następnie gmina sprzedawała paliwo stałe gospodarstwom domowym poniżej 2000 zł brutto za tonę. W celu ograniczenia nadużyć w ramach tego mechanizmu ilość paliwa stałego dostępna dla jednego gospodarstwa wynosiła 1,5 tony. Do dokonania zakupu preferencyjnego była uprawniona osoba fizyczna w gospodarstwie domowym, która spełniła warunki uprawniające do dodatku węglowego.

Drugim głównym mechanizmem wsparcia państwa w przypadku odbiorców spalających węgiel był dodatek węglowy³⁵ mający charakter bezpośredniej dopłaty do zakupu paliwa w wysokości 3000 zł rocznie. Do dodatku kwalifikowały się osoby, w których gospodarstwach domowych głównym źródłem ogrzewania były indywidualne źródła ciepła zasilane węglem, zgłoszone do centralnej ewidencji emisyjności budynków.

³⁴ Ustawa z dnia 27 października 2022 r. o zakupie preferencyjnym paliwa stałego dla gospodarstw domowych (Dz.U. 2022 poz. 2236).

³⁵ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym (Dz.U. 2022 poz. 1692 z późn. zm.).

c) Ciepło i dopłaty do innych paliw

Ceny ciepła z sieci również były objęte mechanizmem osłonowym. Według ustawy z 2022 roku średnia cena wytwarzania ciepła (bez uwzględniania kosztów dystrybucji) pobierana od odbiorcy nie mogła przekroczyć 150,95 zł/GJ dla ciepła wytwarzanego w źródłach opalanych gazem ziemnym lub olejem opałowym, a 103,82 zł/GJ dla ciepła wytwarzanego w pozostałych źródłach³⁶.

Ponadto wprowadzono dopłaty do paliw – dla gospodarstw domowych i podmiotów wrażliwych, które wytwarzały ciepło we własnym zakresie o następujące nośniki energii:

- pelet drzewny lub inny rodzaj biomasy – 3000 zł rocznie;
- olej opałowy – 2000 zł rocznie;
- drewno kawałkowe – 1000 zł rocznie;
- skroplony gaz LPG – 500 zł rocznie.

d) Gaz ziemny

Ze względu na popularność wykorzystywania gazu ziemnego w celach grzewczych oraz wysoki wzrost cen tego nośnika energii wprowadzono w naszym kraju także w jego przypadku instrument cen maksymalnych. Cena maksymalna paliwa gazowego dla odbiorców końcowych (m.in. gospodarstwa domowe i wspólnoty mieszkaniowe) została ustalona na poziomie 200,17 zł/MWh³⁷.

³⁶ Ustawa z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw (Dz.U. 2022 poz. 1967 z późn. zm.).

³⁷ Ustawa z dnia 15 grudnia 2022 r. o szczególnej ochronie niektórych odbiorców paliw gazowych w 2023 r. w związku z sytuacją na rynku gazu (Dz.U. 2022 poz. 2687).

Ustawa z dnia 26 stycznia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców paliw gazowych w związku z sytuacją na rynku gazu (Dz. U. poz. 2022, 1477, 1692 i 1723).

Co więcej, dla gospodarstw domowych, dla których ten nośnik energii jest głównym źródłem ogrzewania i ich przeciętny dochód miesięczny na domownika nie przekracza 2100 zł (dla jednoosobowego) i 1500 zł (dla wieloosobowego), zastosowano refundację kwoty odpowiadającej podatkowi VAT wynikającej z opłaconej faktury, która dokumentowała dostarczenie paliw gazowych (poprzez wnioski składane do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta).

e) Dopłaty do dochodu

Niezależnie od kryteriów energetycznych w Polsce funkcjonuje instrumentarium finansowego wsparcia gospodarstwa domowego opartego wyłącznie na poziomie dochodów. W 2022 roku dotychczas obowiązujący dodatek energetyczny został zastąpiony dodatkiem osłonowym³⁸. Jest to instrument realizowany przez gminy w oparciu o środki z budżetu państwa. Dodatek ten jest wypłacany jednorazowo w wysokości:

- 400 zł dla gospodarstwa domowego jednoosobowego, w którym wysokość przeciętnego miesięcznego dochodu nie przekracza kwoty 2100 zł;
- 600 zł dla gospodarstwa domowego składającego się z dwóch do trzech osób;
- 850 zł dla gospodarstwa domowego składającego się z czterech do pięciu osób;
- 1150 zł dla gospodarstwa domowego składającego się z co najmniej sześciu osób.

Limit przeciętnego miesięcznego dochodu na osobę w gospodarstwie domowym wieloosobowym wynosi 1500 zł na osobę.

³⁸ Ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o dodatku osłonowym (Dz.U. 2022 poz. 1).

W przypadku gdy głównym zgłoszonym do centralnej ewidencji emisyjności budynków źródłem indywidualnego ogrzewania gospodarstwa domowego jest jednostka zasilana węglem lub paliwami węglopodobnymi (np. kominkiem lub kozą), dodatek osłonowy wzrasta i wynosi rocznie dla tych samych limitów dochodowych do:

- 500 zł dla gospodarstwa domowego jednoosobowego;
- 750 zł dla gospodarstwa domowego składającego się z dwóch do trzech osób;
- 1062,50 zł dla gospodarstwa domowego składającego się z czterech do pięciu osób;
- 1437,50 zł dla gospodarstwa domowego składającego się z co najmniej sześciu osób.

Syntetyczna ocena instrumentów w kategorii I

Jak pokazuje tabela 3., instrumentami o największej skali finansowej są: wprowadzenie cen maksymalnych za dostawy energii i cen stałych („zamrożenie” cen) oraz dopłaty i dodatki do paliw. Za ich wykorzystywaniem przemawia stosunkowa łatwość i szybkość oddziaływania na gospodarstwa domowe.

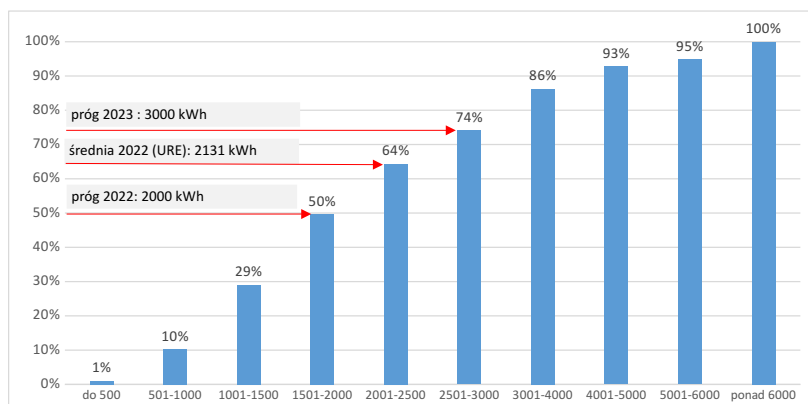
Niestety, odbiorcami znaczącej części wymienionego wcześniej wsparcia są wszystkie gospodarstwa domowe – niezależnie od osiągniętych dochodów. Skutkiem takiego rozwiązania jest częściowe subsydiowanie gospodarstw o wyższych dochodach przez gospodarstwa o niskich dochodach, przy założeniu pewnej puli środków publicznych, która podlega dystrybucji pomiędzy wszystkie gospodarstwa domowe. Takie rozwiązanie abstrahuje również od miar ubóstwa energetycznego, w tym wspomnianego wcześniej wskaźnika LIHC (Wysokie Koszty, Niskie Dochody). Wśród głównych potencjalnych przyczyn wprowadzania powszechności wsparcia mogą być cele polityczne (z instrumentu skorzysta większa liczba wyborców)

i prostota mechanizmu, który nie wymaga weryfikacji spełnienia określonych kryteriów przez gospodarstwo domowe.

Wdrażane przez rząd w lipcu 2023 roku zwiększenie progów zużycia energii elektrycznej nadal nie uwzględnia miar ubóstwa energetycznego. Powszechne zwiększenie limitów zużycia energii, uprawniające do stosowania preferencyjnych cen, może obniżyć zachętę do oszczędzania energii elektrycznej, co wytworzy presję na wzrost cen energii.

Nowe progi zużycia energii elektrycznej uprawniające do preferencyjnej ceny (3 MWh rocznie) są istotnie wyższe od średniego zużycia dla kraju wynoszącego w 2022 roku 2,1 MWh (2021 rok: gospodarstwa miejskie – 2 MWh; gospodarstwa wiejskie – 3,2 MWh). W nowym progu mieści się ok. 74% ogółu gospodarstw domowych. Z kolei w przypadku progu dla gospodarstw wiejskich (4 MWh rocznie): kwalifikuje się do niego praktycznie większość gospodarstw domowych.

Rysunek 8. Gospodarstwa domowe w przedziałach rocznego zużycia energii elektrycznej, 2021, kWh* (% skumulowany).



* ...analiza uproszczona, założono, że cała zbiorowość ma identyczny rozkład jak zbiorowość, dla której GUS zebrał dane.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS, URE

Wydaje się, że mechanizm cenowy w przypadku gazu mógłby być uspołniony z mechanizmem w zakresie energii elektrycznej, tj. poprzez wprowadzenie progów zużycia i postulowanej premii cenowej za oszczędzanie energii.

Warto również zaznaczyć, że mechanizm rekompensat dla dostawców energii raczej nie ma charakteru samofinansującego się. Zarówno odpis na Fundusz Wyплаты Różnicy Ceny (FWRC), jak i cena referencyjna do liczenia rekompensaty (CR) są uzależnione od zmiennych (rynkowych) cen energii. W efekcie prawdopodobna jest sytuacja, w której wartość odpisów na FWRC nie zrównoważy wartości rekompensat, co może prowadzić do potrzeby dofinansowania FWRC środkami z budżetu państwa.

W przypadku zakupu węgla przez jednostki organizacyjne gmin istotną słabością rozwiązania, a zarazem ryzykiem finansowym jest sytuacja, w której gminy zakupią węgiel po relatywnie wysokich cenach, a ceny rynkowe dla gospodarstw domowych będą niższe od cen oferowanych przez jednostki organizacyjne gmin. W takiej sytuacji jednostki organizacyjne gmin albo będą musiały sprzedawać węgiel ze stratą, albo magazynować, czekając na optymalny trend cenowy – co również będzie się wiązało z dodatkowymi kosztami.

Co więcej, także w kontekście dodatku węglowego można zauważyć słabości związane z nieuwzględnieniem kryterium dochodowego. Ponownie odbiorcami uprawnionymi są wszystkie gospodarstwa domowe, niezależnie od osiągniętych dochodów. Ponadto wielkość dodatku węglowego (3 tys. zł rocznie) dla gospodarstwa domowego jest niewielka w przypadku kosztów ogrzewania nieocieplonych domów jednorodzinnych (a takie są najczęściej w posiadaniu gospodarstw ubogich energetycznie), które nierzadko przekraczają 10 tys. zł rocznie.

Niestety, baza danych Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków (CEEB) ma charakter ogólny i [nie pozwala na różnicowanie poziomów](#)

[pomocy](#)³⁹. Aktualne i wiarygodne dane gromadzone w bazie CEEB pozwoliłyby na uwzględnianie w kryteriach pomocy w sposób automatyczny informacji o efektywności energetycznej budynków⁴⁰.

Podsumowując, dostępne instrumentarium, które wpływa na zmniejszenie obciążenia budżetu gospodarstw domowych kosztami energii jest rozbudowane. W określonych przypadkach skorzystanie z tych instrumentów może być również skomplikowane. Ten fakt w szczególności może być istotny dla gospodarstw najuboższych, które potencjalnie częściej mogą borykać się z barierą dostępu do informacji oraz potrzebnej wiedzy i umiejętności, aby skorzystać ze wsparcia.

³⁹ Wiarygodność danych gromadzonych w CEEB jest kwestionowana, stąd być może dane w CEEB mogą nie pozwolić na zdefiniowanie wiarygodnej cechy do kwalifikującej do danego instrumentu wsparcia (por. A. Buchta, „Centralna Ewidencja Emisyjności Budynków nie spełnia swojej roli”, 21.04.2023 <https://wspolnota.org.pl/news/centralna-ewidencja-emisyjnosci-budynkow-nie-spelnia-swojej-rol-i-1>).

⁴⁰ Przykładowo, Wielka Brytania do pomiaru ubóstwa energetycznego używa wskaźnika Low Income Low Energy Efficiency (LILEE). Wg tego wskaźnika, gospodarstwo jest określane jako ubogie energetycznie jeżeli: (1) gospodarstwo domowe zamieszkuje budynek o klasie efektywności energetycznej na poziomie D lub niższym, oraz (2) dochód gospodarstwa domowego, pozostały po opłaceniu kosztów ogrzewania, znajduje się poniżej oficjalnej granicy ubóstwa (Fuel poverty statistics, <https://www.gov.uk/government/collections/fuel-poverty-statistics>).

5.2. Kategoria II: dofinansowanie inwestycji w zakresie poprawy efektywności energetycznej budynków

Kluczowym narzędziem do zmniejszania potrzeb energetycznych gospodarstw domowych, a przez to ograniczania zjawiska ubóstwa energetycznego i potrzeby subsydiowania cen energii przez państwo jest poprawa efektywności energetycznej budynków. Jednym z instrumentów w obszarze poprawy efektywności energetycznej budynków jest Fundusz Termomodernizacji i Remontów (FTiR), który działa już od 2008 roku.

a) Program „Czyste Powietrze”

Program „Czyste Powietrze” jest największym programem realizowanym w obszarze efektywności energetycznej. Program jest zaplanowany na lata 2018–2029 i w tym okresie formułuje m.in. takie cele jak: 3 mln budynków/lokalii mieszkalnych o poprawionej efektywności energetycznej, 3 mln wymienionych nieefektywnych źródeł ciepła na niskoemisyjne w budynkach/lokalach mieszkalnych.

Rodzaje przedsięwzięć obejmują m.in. wymianę nieefektywnego źródła ciepła, instalację kotłowni gazowej, instalację OZE lub pomp ciepła oraz ocieplenie lub termomodernizację. Dotacja dla przedsięwzięć z kompleksową termomodernizacją jest przyznawana po spełnieniu kryteriów efektywnościowych związanych ze zmniejszeniem zapotrzebowania na energię użytkową. Dofinansowanie audytu energetycznego budynku do kwoty 1 200 zł nie jest wliczane do limitu maksymalnej wartości dofinansowania.

W przypadku osób fizycznych instrument ma charakter dotacji. Program wspierany jest ofertą preferencyjnych kredytów w ramach instrumentu Kredyt Czyste Powietrze. Środki z dotacji mogą być wypłacane również w formie zaliczki.

Maksymalna kwota dotacji uzależniona jest od kategorii beneficjenta i kategorii przedsięwzięcia:

- podstawowy poziom dofinansowania (13–56 tys. zł) – właściciele budynku mieszkalnego jednorodzinnego lub wydzielonego w budynku jednorodzinnym lokalu mieszkalnego o dochodzie rocznym nieprzekraczającym kwoty 135 tys. zł. Intensywność dofinansowania waha się w przedziale 40-55%;
- podwyższony poziom dofinansowania (25–99 tys. zł) – właściciele budynku mieszkalnego jednorodzinnego lub wydzielonego w budynku jednorodzinnym lokalu mieszkalnego. Przeciętny miesięczny dochód na jednego członka ww. osoby/gospodarstwa domowego nie przekracza kwoty 1894 zł w gospodarstwie wieloosobowym, 2651 zł w gospodarstwie jednoosobowym. Intensywność dofinansowania wynosi 70%;
- najwyższy poziom dofinansowania (40–135 tys. zł) – osoba fizyczna będąca właścicielem/współwłaścicielem budynku mieszkalnego jednorodzinnego lub wydzielonego w budynku jednorodzinnym lokalu mieszkalnego. Przeciętny miesięczny dochód na jednego członka ww. osoby/gospodarstwa domowego nie przekracza kwoty 1090 zł w gospodarstwie wieloosobowym, 1526 zł w gospodarstwie jednoosobowym. Intensywność finansowania wynosi 100%.

b) Program „Ciepłe Mieszkanie”

Program ten jest skierowany do właścicieli mieszkań. W ramach programu można wymienić nieefektywne źródła ciepła w budynku. Program na lata 2022–2026 formułuje m.in. takie cele jak: 80 tys. lokali mieszkalnych o poprawionej efektywności energetycznej i 80 tys. wymienionych nieefektywnych źródeł ciepła.

Maksymalna kwota dotacji uzależniona jest od kategorii beneficjenta i kategorii przedsięwzięcia:

- Podstawowy poziom dofinansowania (do 15/17,5 tys. zł na lokal mieszkalny) – osoba fizyczna posiadająca tytuł prawny do lokalu mieszkalnego znajdującego się w budynku mieszkalnym wielorodzinnym o dochodzie rocznym nieprzekraczającym kwoty 120 tys. zł. Wielkość dotacji wynosi do 30%/35% faktycznie poniesionych kosztów kwalifikowanych przedsięwzięcia realizowanego przez beneficjenta końcowego.
- Podwyższony poziom dofinansowania (25/26,9 tys. zł na lokal mieszkalny) – właściciel lokalu mieszkalnego znajdującego się w budynku mieszkalnym wielorodzinnym z przeciętnym miesięcznym dochodem na jednego członka gospodarstwa domowego nie przekracza kwoty 1673 zł w gospodarstwie wieloosobowym, 2342 zł w gospodarstwie jednoosobowym. Wielkość dotacji wynosi do 60%/65% faktycznie poniesionych kosztów kwalifikowanych przedsięwzięcia realizowanego przez beneficjenta końcowego.
- Najwyższy poziom dofinansowania (do 37,5/39,9 tys. zł na lokal mieszkalny) – przeciętny miesięczny dochód na jednego członka gospodarstwa domowego nie przekracza kwoty 900 zł w gospodarstwie wieloosobowym, 1260 zł w gospodarstwie jednoosobowym. Wielkość dotacji wynosi do 90%/95% faktycznie poniesionych kosztów kwalifikowanych przedsięwzięcia realizowanego przez beneficjenta końcowego.

c) Program „Stop Smog”

Program Stop Smog jest w swoich założeniach skierowany głównie do osób fizycznych o niskich dochodach, więc w teorii powinien być szczególnie interesujący w kontekście walki z ubóstwem energetycznym.

Kwalifikują się do niego jedynie członkowie gospodarstwa domowego, w którym przeciętny miesięczny dochód na jednego mieszkańca nie przekracza 175% kwoty najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym i 125% tej kwoty w wieloosobowym⁴¹. Ponadto nie można posiadać łącznych środków własnych oraz zasobów majątkowych powyżej 53 tys. zł, z wyłączeniem wartości budynku i nieruchomości gruntowych związanych z tym budynkiem.

Działania wpisujące się w program to inwestycje polegające m.in. na demontażu nieefektywnego źródła ciepła na paliwo stałe, a następnie w jego miejsce zainstalowanie alternatywnych źródeł, np. pompy ciepła, OZE, źródła gazowego, ciepła systemowego i do-cieplenia.

Wsparcie przyjmuje formę dotacji lub dotacji na częściową spłatę kapitału kredytu bankowego do 100% wartości inwestycji, w zależności od charakteru inwestycji oraz przeciętnego dochodu miesięcznego na osobę w gospodarstwie realizującym inwestycję. Maksymalny wkład własny właścicieli nie może przekroczyć 10% inwestycji.

Wysokość dofinansowania dla jednego budynku (a w przypadku budynku o dwóch lokalach – w jednym lokalu) może wynieść maksymalnie 53 tys. zł, przy czym gmina może uzupełnić tę kwotę o dodatkowe środki.

Program realizowany jest przez gminy w oparciu o środki z budżetu państwa, przy czym 30% środków musi zapewnić gmina. Program jest dostępny dla mieszkańców, jeżeli dana gmina zawarła porozumienie z NFOŚiGW.

⁴¹ Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 stycznia 2022 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków (Dz.U. 2022 poz. 438).

d) Program „TERMO”

Program „TERMO” skierowany jest przede wszystkim do właścicieli i zarządców budynków mieszkalnych wielorodzinnych. W jego ramach można otrzymać:

- premię termomodernizacyjną z opcją grantu termomodernizacyjnego (26–50% wartości inwestycji w zależności od jej zakresu);
- premia remontowa (25% wartości inwestycji);
- premię MZG na poprawę stanu technicznego mieszkaniowego zasobu gminy (50–60% wartości inwestycji);
- refinansowanie kosztów inwestycji w OZE (50% wartości inwestycji);
- premię kompensacyjną dla właścicieli budynków, w których w latach 1994–2005 znajdowały się lokale kwaterunkowe.

e) Program „Moje Ciepło”

Program „Moje Ciepło” wspiera zakup pomp ciepła poprzez dotację na zakup i instalację pompy ciepła. Warunkiem udzielenia dofinansowania jest uzyskanie, w wyniku inwestycji, podwyższonego standardu energetycznego budynku. Maksymalna kwota dotacji wynosi od 7 do 21 tys. zł oraz do 30% lub 45% kosztów inwestycji. Jest ona również uzależniona jest od tego, czy ubiegający się jest posiadaczem Karty Dużej Rodziny i jaką kategorię przedsięwzięcia podjął.

f) Ulga termomodernizacyjna

W ramach ulgi termomodernizacyjnej można odliczyć koszty związane z zakupem materiałów i urządzeń potrzebnych do pracy. Instrument ten jest dostępny dla gospodarstw domowych dysponujących odpowiednimi środkami na przeprowadzenie termomodernizacji. W efekcie jego znaczenie dla niwelowania ubóstwa energetycznego, charakterystycznego dla gospodarstw domowych o najniższych dochodach, jest niewielkie.

Syntetyczna ocena instrumentów w kategorii II

Program „Czyste Powietrze” był na przestrzeni lat dopracowywany i w obecnym kształcie wydaje się instrumentem efektywnym (dającym szansę na niwelowanie ubóstwa energetycznego), w który dalej warto inwestować. Według informacji PAP do końca 2022 roku do programu złożono ponad 530 tys. [wniosków o łącznej wartości wnioskowanego dofinansowania ok. 10 mld zł](#)⁴². Od początku uruchomienia programu do czerwca 2023 roku złożono ok. 557 tys. wniosków odnośnie do wymiany źródeł ciepła i 319 tys. dotyczących termomodernizacji.

Jednak ze względu na brak szczegółowych danych odnośnie do profilu beneficjentów (bazując na statystykach dostępnych na stronie internetowej programu) trudno ocenić efektywność programu z perspektywy gospodarstw najbardziej narażonych na ubóstwo energetyczne⁴³. Pojawiają się głosy, że nadal nie wspiera on w wystarczającym stopniu grupy najbardziej wrażliwej, która potrzebuje większego i bardziej kompleksowego wsparcia, także technicznego.

Dużo gorsze wyniki notuje program „Stop Smog”. Choć dokładne statystyki odnośnie do programu „Stop Smog” nie są publikowane, to informacje ogólnie dostępne dotyczące liczby zawartych porozumień z gminami pozwalają wnioskować, że program nie odniósł sukcesu.

Pierwszym jego problemem jest niski poziom dofinansowania projektu (53 000 zł). W warunkach wysokiej inflacji ta kwota dla dużej części projektów jest zbyt niska. Dana gmina może kwoty z budżetu centralnego dodatkowo uzupełnić o swoje środki, ale dla najuboższych gmin, posiadających ograniczone środki finansowe, już sama wysokość udziału własnego gminy (30%) jest znaczącą barierą przystąpienia do programu.

⁴² PAP, „Od 3 stycznia program „Czyste Powietrze” po nowemu – co się zmieni?”, 16.12.2022 (<https://samorzad.pap.pl/kategoria/srodowisko/od-3-stycznia-program-czyste-powietrze-po-nowemu-co-sie-zmieni>).

⁴³ <https://czystepowietrze.gov.pl/>

Po drugie, ustawa regulująca program „Stop Smog” jest znacznie bardziej restrykcyjna w zakresie warunków, jakie jednocześnie musi spełnić beneficjent. Część tych kryteriów może być sprawdzona obiektywnie (np. poziom dochodów), natomiast inne mogą być problematyczne (np. ocena stanu majątkowego beneficjenta). Sprawę komplikuje fakt, że często czynności sprawdzające wykonują pracownicy socjalni, którzy nie są ekspertami w kwestiach finansowych i już przy obecnym zakresie obowiązków są przeciążeni.

Po trzecie, program uwzględnia kryterium dochodowe, które bazuje na kryterium dochodowym dla dodatku mieszkaniowego. Nie bierze jednak pod uwagę kryteriów związanych z energochłonnością, zużyciem energii i wielkości wydatków na energię.

Z kolei program „TERMO”, biorąc pod uwagę najdłuższy czas jego realizacji, także nie sprostał oczekiwaniom. [Według danych BGK⁴⁴](#) na czerwiec 2023 roku, w ramach programu „TERMO” od 1999 roku wartość przyznanego dofinansowania wyniosła 2,8 mld zł, udzielonych kredytów z premią 14,2 mld zł – w ramach 49,4 tys. przedsięwzięć realizowanych w programie. Głównymi beneficjentami są wspólnoty i spółdzielnie mieszkaniowe (ok. 90% wg struktury wniosków).

Z perspektywy walki ze zjawiskiem ubóstwa energetycznego program „TERMO” nie może być postrzegany jako kluczowy. Z udostępnionych przez BGK danych wynika, że liczba beneficjentów jest uzależniona zarówno od liczby mieszkańców, jak i dochodów. Znaczenie dochodów jest w szczególności istotne w przypadku instrumentów zakładających realizowanie inwestycji z kredytu, co oznacza, że aplikujący musi dysponować zdolnością kredytową oraz potencjałem do spłaty kredytu. W przypadku niektórych wspólnot i spółdzielni zapewnienie zdolności do spłaty kredytu może wiązać się z okresowym podniesieniem stawek czynszu. W tym kontekście brakuje w nim mechanizmu atrakcyjnego dla najbardziejniejszych wspólnot i spółdzielni.

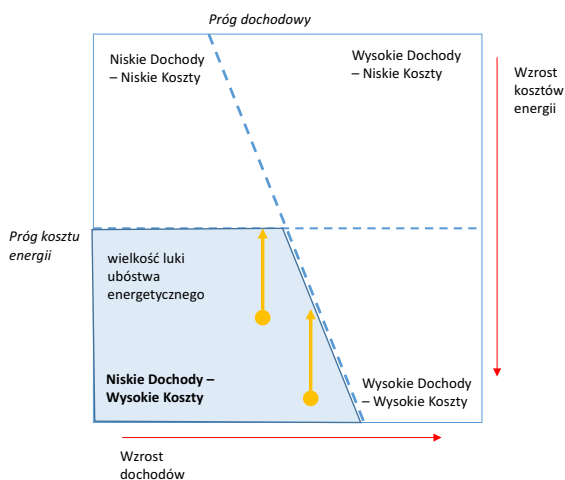
⁴⁴ BGK, Dane liczbowe Programu TERMO (https://www.bgk.pl/files/public/Pliki/Fundusze_i_programy/Programy/Program_TERMO/Dane_liczbowe_-_Program_TERMO.pdf).

6. Szacunki kosztów zniwelowania ubóstwa energetycznego

6.1. Koszty złagodzenia skutków wysokich cen energii

Do oszacowania nakładów potrzebnych do zniwelowania ubóstwa energetycznego przyjęto podejście uproszczone, wzorujące się na metodzie wykorzystywanej w Wielkiej Brytanii, tj. luki ubóstwa energetycznego (*fuel poverty gap*). Metoda ta polega na szacowaniu nakładów, jakie są potrzebne do wyjścia określonej liczby gospodarstw ze strefy zagrożenia ubóstwem energetycznym.

Rysunek 9. Ilustracja luki ubóstwa energetycznego przy wykorzystaniu miary Wysokie Koszty, Niskie Dochody

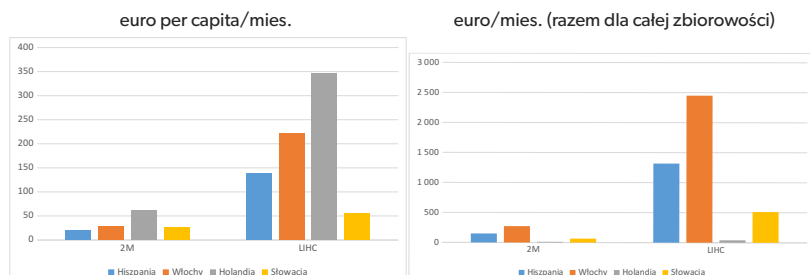


Źródło: Opracowanie własne na podstawie UK Department for Business, Energy & Industrial Strategy

W przypadku Wielkiej Brytanii miarą wykorzystywaną do szacowania liczby gospodarstw domowych zagrożonych ubóstwem jest Niski Dochód Niska Efektywność Energetyczna (*Low Income Low Energy Efficiency*, LILEE).

Na poniższym rysunku przedstawiono szacunki luki ubóstwa energetycznego (*energy poverty gap*) wykonane przez firmę Trinomics dla lat 2012–2014. Z analizy wynika, że skala wydatków na zniwelowanie luki ubóstwa energetycznego związana jest z liczbą gospodarstw domowych zagrożonych ubóstwem, a to z kolei uzależnione jest od rodzaju przyjętego miernika ubóstwa energetycznego.

Rysunek 10. Szacunek nakładów na zniwelowanie ubóstwa energetycznego w wybranych krajach, 2014



Oznaczenia: *per capita* – na osobę w gospodarstwie zaklasyfikowanym jako ubogie energetycznie; *2M* – podwójna mediana wydatków na energię; *LIHC* – Wysokie Koszty, Niskie Dochody (*LIHC*).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Trinomics (2014)

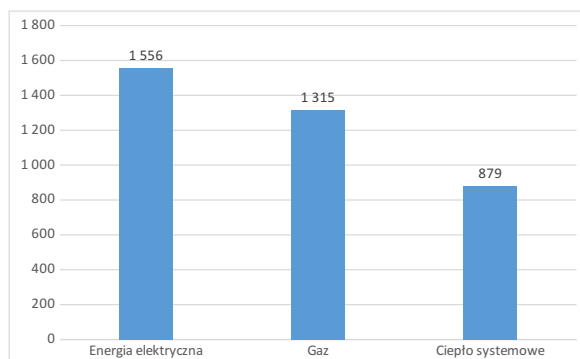
W kontekście skokowego wzrostu cen energii w okresie 2022–2023 w przypadku Holandii szacowano, że wartość luki ubóstwa energetycznego wzrosła z ok. 457 euro rocznie do 1017 euro rocznie dla wskaźnika LIHC⁴⁵. Z kolei w przypadku Wielkiej Brytanii w okresie 2021–2022 luka ubóstwa energetycznego (*fuel poverty*) wzrosła z ok. 250 funtów rocznie do 340 funtów rocznie⁴⁶.

⁴⁵ T.M. Croon (i inni), Beyond headcount statistics: Exploring the utility of energy poverty gap indices in policy design, 2023.

⁴⁶ UK Department for Energy Security and Net Zero /DESNZ/, Annual Fuel Poverty Statistics in England, 2023.

W przypadku Polski punktem wyjścia do oceny luki ubóstwa energetycznego mogą być wydatki gospodarstw domowych na energię. Poniżej zestawiono szacunek wydatków ponoszonych na poszczególne nośniki energii.

Rysunek 11. Szacunek wydatków gospodarstw domowych na wybrane nośniki energii, zł/gosp. dom. rocznie, 2022



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych URE, ARE, GUS, Forum Energii

W oparciu o przedstawioną powyżej metodę w ramach prac nad niniejszym raportem analitycy Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego (CAKJ) dokonali uproszczonego oszacowania nakładów niezbędnych do zniwelowania ubóstwa energetycznego (tj. w sensie przyjętej miary ubóstwa energetycznego jako obniżenia poniżej 10% udziału wydatków na energię w dochodzie gospodarstwa domowego). Metoda ta bazuje na oszacowaniu kwoty dopłaty do wydatków na energię pozwalającą gospodarstwu domowemu na wyjście ze strefy zagrożenia ryzykiem ubóstwa energetycznego (przykładowo mierzonego wskaźnikiem LIHC). Ta kwota ma charakter kwoty wypłacanej na bieżąco w celu pokrycia bieżących wydatków na energię.

Ze względu na brak przekrojowych danych o profilach gospodarstw domowych, na potrzeby oszacowania dokonano istotnego uproszczenia (głównie bazowano na danych za 2022 rok, a w przypadku ich braku dokonano estymacji).

W pierwszym kroku w oparciu o dane GUS zidentyfikowane zostały wydatki na nośniki energii (energia elektryczna, gaz i inne paliwa) na jedno gospodarstwo domowe (ok. 5,6 tys. zł rocznie w 2022 roku – kwota ta obejmuje gospodarstwa domowe zamieszkałe zarówno w ocieplanych jak i nieocieplanych budynkach, dalej w opisie „średnia bazowa”).

W kolejnym kroku wyznaczono, znów w oparciu o dane GUS, przedziałowo procent gospodarstw ubogich energetycznie, zaczynając od progu 10,5% (wskaźnik LIHC dla 2021 roku). W oparciu o analizę opracowań z zakresu ubóstwa energetycznego w Polsce założono, że rzeczywisty poziom ubóstwa energetycznego może być wyższy niż ww. próg. Wykorzystując dane do GUS odnośnie struktury zużycia energii w gospodarstwach domowych według kierunków użytkowania (ok. 65% stanowi ogrzewanie pomieszczeń), udziału mieszkań w budynkach nieocieplonych (ok. 17%) oraz potencjału poprawy efektywności w wyniku ocieplenia budynku (ok. 30%), dokonano szacunkowego podziału ww. średniej bazowej na wydatki ponoszone przez gospodarstwa domowe zamieszkujące budynki ocieplane oraz nieocieplane.

Następnie wyznaczono przedziałowo kwotę niwelującą poziom ubóstwa energetycznego jako pewien procent ww. wydatku na nośniki energii. Założono, że kwota ta ma umożliwić obniżenie udziału wydatków na nośniki energii w dochodzie gospodarstwa domowego do poziomu poniżej 10%⁴⁷. Konserwatywnie badacze CAKJ przyjęli jako próg odniesienia 8%.

Poniżej przedstawiona tabela zawiera wyniki obliczeń. Ze względu na brak pewności odnośnie do procentowego udziału gospodarstw

⁴⁷ Dotyczy rozporządzalnego dochodu poniżej oficjalnie określonego progu ubóstwa. W przypadku wskaźnika 10%, stanowi on linię umownego poziomu nadmiernego obciążenia gospodarstw domowych wydatkami na paliwa i energię w relacji do dochodów rozporządzalnych gospodarstwa domowego. Wartość ta oparta jest o analizy dochodów i wydatków prowadzonych m.in. w latach 80-tych i 90-tych w W. Brytanii (por. Chapter 4 The UK's technical definitions: Boardman and the LIHC indicator; <https://www.gov.scot/publications/new-definition-fuel-poverty-scotland-review-recent-evidence/pages/9/>). Określenie poziomu tego wskaźnika adekwatnego dla Polski i obecnych uwarunkowań ekonomicznych, wymagałoby przeprowadzenia bardziej pogłębionych badań.

domowych ubogich energetycznie kalkulacja jest przedstawiona przedziałowo.

Przykładowo: przy założeniu, że procent gospodarstw domowych ubogich energetycznie wynosi 10,5% – wówczas w warunkach braku termomodernizacji budynków zamieszkałych przez gospodarstwa ubogie energetycznie kwota niwelująca ubóstwo energetyczne wynosi ok. 2,5 mld zł rocznie; w przypadku ocieplenia ww. % nieocieplonych mieszkań kwota niwelująca ubóstwo energetyczne wynosi ok. 2,1 mld zł rocznie. Kwoty te mogą znacząco wzrosnąć w sytuacji, kiedy procent gospodarstw domowych ubogich energetycznie w rzeczywistości znacząco przekroczy 10,5%.

Tabela 4. Szacunek nakładów na znielowanie ubóstwa energetycznego bez i z dociepleniem kwalifikujących się budynków (mln zł/rok)

		bez docieplenia kwalifikujących się budynków % gospodarstw ubogich energetycznie						
		PLN/gosp. dom./rok		10,5%	13,0%	15,5 %	18,0%	20,5%
Kwota niwelująca ubóstwo ener- getyczne		842	mln zł/rok (razem)	1111	1375	1639	1903	2166
		1122		1482	1833	2185	2537	2889
		1403		1852	2292	2731	3171	3611
		1684		2222	2750	3278	3805	4333
		1964		2593	3208	3824	4440	5055
		2245		2963	3667	4370	5074	5777
		z dociepleniem kwalifikujących się budynków % gospodarstw ubogich energetycznie						
		PLN/gosp. dom./rok		10,5%	13,0%	15,5 %	18,0%	20,5%
Kwota niwelująca ubóstwo ener- getyczne		842	mln zł/rok (razem)	1056	1306	1557	1808	2058
		1122		1408	1742	2076	2410	2744
		1403		1759	2177	2595	3013	3430
		1684		2111	2613	3114	3615	4116
		1964		2463	3048	3633	4218	4802
		2245		2815	3483	4152	4820	5488

Źródło: Opracowanie własne

Celem symulacji było określenie orientacyjnej kwoty, która byłaby potrzebna, aby zniwelować problem ubóstwa energetycznego. Powyższe oszacowanie należy interpretować jako pewną kwotę przekazywaną gospodarstwom domowym ubogim energetycznie w każdym roku. Kwota ta w kolejnych latach powinna uwzględniać wzrost cen nośników energii, jak również inne zmiany wynikające np. ze zmian w profilu zapotrzebowania na energię, dynamikę termomodernizacji itp.

Warto jednak zaznaczyć, że to podejście nie doprowadzi do trwałego zniwelowania przyczyn kreujących ubóstwo energetyczne. Potrzebne jest podejście systemowe, które uwzględniałoby równoczesne działania w wielu obszarach. Przykładami instrumentów redukcji ubóstwa energetycznego stwarzających szansę stałej redukcji części przyczyn kreujących ubóstwo energetyczne są m.in. instrumenty ukierunkowane na zmniejszenie zapotrzebowania na energię, w tym w szczególności działania na rzecz efektywności energetycznej (np. termomodernizacja).

Podkreślmy, że mowa o usunięciu jedynie części przyczyn. Przeprowadzenie kompleksowej termomodernizacji lub wymiany kociołka na piec gazowy w przypadku gospodarstwa domowego o bardzo niskich dochodach nie oznacza automatycznie, że wyjdzie ono ze strefy zagrożenia ubóstwem energetycznym. Nadal bowiem będzie ono narażone na wysokie ceny nośników energii oraz możliwy wzrost zapotrzebowania na energię. Przykładowo, gospodarstwo domowe może skonsumować oszczędności wygenerowane przez termomodernizację, zwiększając zużycie energii na cele do tej pory ograniczane (np. wydłużenie czasu i zwiększenie natężenia oświetlenia oraz częstsze korzystanie z pralki).

Trwałe zniwelowanie ubóstwa energetycznego mogłoby się zmaterializować w warunkach wysokiej podaży taniej energii (a w zasadzie dużej nadwyżki nad potrzebami) oraz lokalnej samowystarczalności energetycznej, w tym w powiązaniu z uzyskaniem trwałej efektywności energetycznej budynków mieszkalnych i rozwoju energetyki

obywatelskiej. W tym kontekście ważna jest również edukacja w promocji racjonalnego i oszczędnego korzystania z energii (oznaczać to może zwiększenie akcentów w tej kwestii w programach nauczania).

6.2. Koszty termomodernizacji

Niezbędne nakłady na termomodernizację analitycy CAKJ oszacowali w sposób uproszczony w oparciu o dostępne dane odnośnie do budynków wymagających termomodernizacji oraz szacunkowych kosztów termomodernizacji.

Budynki wielomieszkaniowe

W przypadku budynków wielomieszkaniowych liczba budynków zamieszkałych przez gospodarstwa domowe ubogie energetycznie oszacowano w oparciu o liczbę budynków wielomieszkaniowych kwalifikujących się do termomodernizacji oszacowaną przez GUS (210 tys.), którą następnie korygowano, wykorzystując dane GUS (tj. procentowy udział gospodarstw domowych ubogich energetycznie – 10,5%)⁴⁸.

Przyjęte podejście może charakteryzować się znaczącym niedoszacowaniem z tego względu, że w danym budynku wielomieszkaniowym może mieszkać różna liczba rodzin ubogich energetycznie. Przeprowadzone oszacowanie zakłada niejako zagregowanie gospodarstw domowych ubogich energetycznie do „umownych” budynków wielomieszkaniowych zamieszkałych w całości przez gospodarstwa domowe ubogie energetycznie.

⁴⁸ Por. GUS, Opracowanie metodologii i przeprowadzenie badania skali działań termomodernizacyjnych budynków mieszkalnych wielomieszkaniowych w celu poprawy ich energochłonności oraz ocena potrzeb i planowanych działań w tym kierunku, 2019, online: <https://stat.gov.pl/statystyki-eksperymentalne/srodowisko-efektywnosc-energetyczna/opracowanie-metodologii-i-przeprowadzenie-badania-skali-dzialan-termomodernizacyjnych-budynkow-mieszkalnych-wielomieszkaniowych-w-celu-poprawy-ich-energochlonnosci-oraz-ocena-potrzeb-i-planowanych-1,1.html> (dostęp: 25.09.2023).

Budynki jednorodzinne

W przypadku domów jednorodzinnych przyjęto zbliżoną metodę. Według danych GUS, w Polsce mamy ok. 6,4 mln domów jednorodzinnych, a procentowy udział mieszkań znajdujących się w nieocieplonych budynkach wynosi ok. 16,7%. Na tej podstawie wyznaczono liczbę nieocieplonych budynków jednorodzinnych. Następnie założono, że liczba budynków jednorodzinnych zamieszkałych przez gospodarstwa domowe ubogie energetycznie odpowiada procentowemu udziałowi gospodarstw domowych ubogich energetycznie (10,5%) w liczbie gospodarstw domowych ogółem (założenie to jest celowym uproszczeniem wynikającym z braku odpowiednich danych).

Podobnie jak w przypadku budynków wielomieszkaniowych, przyjęte podejście oraz założenia mogą skutkować znaczącym niedoszacowaniem. Według analiz przeprowadzonych m.in. przez Centrum Polityk Publicznych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie stosunkowo duża liczba gospodarstw ubogich energetycznie zamieszkuje budynki jednorodzinne. Może to oznaczać, że przyjęte przez nas proporcje ww. metodzie są zaburzone. Przykładowo: zakładając, że ok. 30% gospodarstw domowych ubogich energetycznie mieszka w domach jednorodzinnych, oszacowana według przyjętej metody liczba budynków do termomodernizacji wzrosłaby o ok. 2,4 raza.

Oszacowano, że wykonanie termomodernizacji istniejących budynków zamieszkiwanych przez gospodarstwa ubogie energetycznie to koszt ok. 22 mld zł.

Tabela 5. Szacunkowe nakłady na przeprowadzenie termomodernizacji istniejących budynków zamieszkiwanych przez gospodarstwa ubogie energetycznie przy założeniu skali ubóstwa energetycznego na poziomie 10,5%

Budynki wielomieszkaniowe		
Liczba budynków wymagających termomodernizacji	tys.	19,9
Uśredniony koszt termomodernizacji	tys. zł/szt.	421,2
Koszty razem	mld zł	8,4
Budynki jednorodzinne		
Liczba budynków wymagających termomodernizacji	tys.	112,0
Uśredniony koszt termomodernizacji	tys. zł/szt.	125,0
Koszty razem	mld zł	14,0
Razem	mld zł	22,4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS, Polski Alarm Smogowy, www.muratorplus.pl, Centrum Polityk Publicznych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie

6.3. Potencjalne źródła finansowania

2–3 mld zł rocznie transferów pieniężnych dla gospodarstw domowych ubogich energetycznie oraz ok. 22 mld zł na termomodernizację istniejących budynków, w których mieszkają osoby odczuwające zjawisko ubóstwa energetycznego – to oszacowany poziom środków, który pozwoliłby na skuteczną walkę ze zjawiskiem ubóstwa energetycznego, przy założeniu skali ubóstwa energetycznego w Polsce na poziomie 10,5%.

Gdzie można szukać źródeł finansowania na niwelowanie ubóstwa energetycznego? Według PEP2040 w wersji z 2021 roku do końca

obecnej dekady na transformację Polski miało zostać przeznaczone ok. 260 mld zł ze środków unijnych i krajowych, m.in. z:

- Polityki Spójności (ok. 79 mld zł);
- Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (alokacja dla Polski ok. 15,6 mld zł);
- ReactEU (ok. 1,8 mld zł);
- pozostałych instrumentów (np. programy priorytetowe NFOŚiGW oraz środki Wspólnej Polityki Rolnej ok. 20 mld zł);
- nowych instrumentów, np. Funduszu Modernizacyjnego i Funduszu Transformacji Energetyki (zasilanego środkami ze sprzedaży uprawnień do emisji CO₂, którego budżet ówczesne szacunki określały na kwotę nawet 47,6 mld zł);
- *Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (ok. 97,8 mld zł)*.*

* nieporozumienia na linii Bruksela–Warszawa zamroził wypłacanie środków z tego źródła, co obniża szacowaną w PEP2040 kwotę łącznych środków do 160 mld zł.

Od czasu publikacji PEP2040 (w momencie pisania raportu nadal nie została opublikowana aktualizacja tego dokumentu) pojawiły się nowe potencjalne źródła finansowania i skonkretyzowano już wymienione. W latach 2026–2032, według rozporządzenia wprowadzającego Społeczny Fundusz Klimatyczny, Polska może otrzymać maksymalnie 17,6% z łącznej puli środków. To może oznaczać dla naszego państwa maksymalnie 11,439 mld euro (51,534 mld zł według kursu NBP z 10.08.2023 roku) na siedem lat⁴⁹.

W ramach rewizji dyrektywy ETS [zdecydowano się](#) także na zwiększenie środków z Funduszu Modernizacyjnego, który już wcześniej według szacunków Forum Energii oznaczał dla Polski nawet 50 mld zł

⁴⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia Społecznego Funduszu Klimatycznego i zmieniające rozporządzenie (UE) 2021/1060.

na lata 2021–2030⁵⁰. Ponownie to Polska jest największym beneficjentem z udziałem na poziomie 43,41% puli środków⁵¹. Fundusz Modernizacyjny, zarządzany przez Europejski Bank Inwestycyjny, jest zasilany z dochodów ze sprzedaży przez UE 4,5% łącznej liczby uprawnień do emisji i ma wspierać państwa, przed którymi stoją największe wyzwania pod kątem skali potrzebnej redukcji emisji CO₂, a także te o niższym niż średnia unijna poziomie PKB *per capita*. Obok inwestycji w nowe źródła wytwórcze niewykorzystujących stałych paliw kopalnych i ogólnej modernizacji sektora energetycznego priorytetem Funduszu jest wsparcie instrumentów wymierzonych w zwiększanie efektywności energetycznej, także w sektorze budownictwa.

Kolejnym potencjalnym źródłem środków, które należy wymienić ze względu na skalę potencjalnie dostępnych środków, jest Krajowy Plan Odbudowy z unijnego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności, który w szczególności opisywaliśmy dwa lata temu w raporcie Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego: *Jak wydamy ponad 100 miliardów? Ocena projektu Krajowego Planu Odbudowy*⁵². W jego ramach Polska miała otrzymać prawie 160 mld zł, w tym ponad 100 mld zł dotacji i 50 mld zł preferencyjnych pożyczek, które w prawie 43% miały iść na realizację celów klimatycznych. Według planu, który Polska złożyła do Komisji Europejskiej, 17,3 mld zł miało zostać przeznaczonych na „Czyste powietrze i efektywność energetyczną”, co miało sfinansować:

- 791 200 nowych źródeł ciepła w budynkach jednorodzinnych;
- 332 zmodernizowane energetycznie budynki placówek oświatowych;

⁵⁰ dr Sonia Buchholtz, Forum Energii; Krzysztof Mrozek, Polska Zielona Sieć, „Kogo spytać, na co polska wyda 50 mld zł z funduszu modernizacyjnego?”, maj 2022 (https://forum-energii.eu/pl/blog/fundusz-modernizacyjny-kogo-pytac#_ftn1)

⁵¹ Zob. online: <https://modernisationfund.eu/how-it-works/> (dostęp: 25.09.2023).

⁵² Centrum Analiz KJ, „Jak wydamy ponad 100 miliardów? Ocena projektu Krajowego Planu Odbudowy”, 2021.

- 12 355 nowych mieszkań w budynkach energooszczędnych (dla gospodarstw domowych o niskich i średnich dochodach);
- [70 039 termomodernizacji](#) domów jednorodzinnych i mieszkań⁵³.

Jednak ze względu na fakt, że polskie KPO jest zamrożone z powodu konfliktu polskiego rządu i Komisji Europejskiej, oraz że kończy się czas na realizację programów w ramach unijnego instrumentu (cele wpisane w projekty mają być osiągnięte do połowy 2026 roku), nie bierzemy tych środków pod uwagę we wnioskach i rekomendacjach formułowanych w ramach niniejszego raportu. Chociaż trwają nabory w ramach KPO, które są prefinansowane ze środków własnych polskiego państwa, to ich ograniczona liczba i niepewność polityczna [nie skłaniają do ich uwzględnienia](#)⁵⁴.

W szukaniu źródeł finansowania programów dedykowanych walce z ubóstwem energetycznym warto też zwrócić uwagę na wydatki już ponoszone, takie jak zamrożenie cen energii elektrycznej dla wszystkich gospodarstw domowych lub dodatek węglowy – ich modyfikacja mogłaby posłużyć za poważny zastrzyk funduszy skierowanych do gospodarstw ubogich energetycznie.

Ze względu na brak kryteriów dochodowych alokacja wsparcia z części instrumentów wsparcia rozkłada się mniej więcej proporcjonalnie na wszystkie gospodarstwa domowe i nie premiuje gospodarstw ubogich energetycznie⁵⁵. Ze względu na brak szczegó-

⁵³ Zob. Zielona energia i zmniejszenie energochłonności, Gov.pl, online: <https://www.gov.pl/web/planodbudowy/zielona-energia-i-zmniejszenie-energochlonoosci> (dostęp: 25.09.2023).

⁵⁴ Zob. Nabory z Krajowego Planu Odbudowy w sierpniu 2023 r., Gov.pl, 31.07.2023, online: <https://www.gov.pl/web/planodbudowy/nabory-z-krajowego-planu-odbudowy-w-sierpniu-2023-r> (dostęp: 25.09.2023).

⁵⁵ Część instrumentów uwzględnia progi zużycia; w przypadku gazu – budżet nie wyodrębnia środków założonych na refundację VAT, która przysługuje najuboższym gospodarstwom domowym. Struktura alokacji środków przeznaczonych na instrumenty wsparcia uzależniona jest również od profilu/wielkości zużycia energii adekwatnych dla danego przedziału dochodów.

łowych danych odnośnie do gospodarstw domowych (profilu konsumpcji energii oraz dochodu) przeprowadzono tylko uproszczoną analizę struktury alokacji – w oparciu o strukturę dochodów.

Gospodarstwa ubogie energetycznie koncentrują się głównie w grupie gospodarstw domowych o najniższych dochodach. Udział gospodarstw domowych o przeciętnym miesięcznym dochodzie rozporządzalnym na osobę w wysokości poniżej 2 tys. zł/mies. w ogólnej liczbie gospodarstw domowych wynosi ok. 41%. Oznaczałoby to, że według przyjętego podejścia większość środków z analizowanych instrumentów wsparcia (ok. 60%) trafia do gospodarstw bardziej zamożnych.

Tabela 6. Uproszczona analiza struktury alokacji środków publicznych przeznaczanych na instrumenty wsparcia do grup dochodowych (mld zł)

Przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny na osobę, tys. zł/mies./os.

Udział w liczbie gospodarstw domowych w przedziale dochodowym

Instrument	Okres	Do 2 tys.	2–4 tys.	4–6 tys.	6 tys. i więcej	Razem
		0,413	0,475	0,081	0,031	1,000
Energia elektryczna – zamrożenie cen, dodatek elektryczny	2023–2025	11,1	12,7	2,2	0,8	26,8
Węgiel – dodatek węglowy	2022–2023	6,4	7,4	1,3	0,5	15,5
Ciepło – maksymalne ceny; dopłaty do paliw	2022–2023	6,0	6,9	1,2	0,4	14,5
Gaz – maksymalne, refundacja VAT	2023–2032	20,4	23,5	4,0	1,5	49,5
Węgiel – zakup węgla przez gminy	2023	2,0	2,3	0,4	0,2	4,9
Energia elektryczna – maksymalne ceny	2022–2032	8,1	9,4	1,6	0,6	19,7
RAZEM		54,1	62,2	10,6	4,1	130,9

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS oraz ustaw wprowadzających analizowane instrumenty

Sfinansowanie termomodernizacji

Oszacowane nakłady na termomodernizację dla budynków zamieszkałych przez gospodarstwa domowe ubogie energetycznie powinny zostać sfinansowane co do zasady w ramach programów „Czyste Powietrze”, „Stop Smog”, „Ciepłe Mieszkanie” i „TERMO”. Całkowity budżet tych czterech programów to ok. 106 mld zł. Programy te zawierają kryteria dochodowe gospodarstw domowych i w tym sensie stwarzają one szansę dotarcia do gospodarstw domowych ubogich energetycznie.

W przypadku gospodarstw ubogich energetycznie należy mieć na uwadze również różne warunki mieszkaniowe – część mieszka w budynkach wielomieszkaniowych, a część w domach jednorodzinnych. Z perspektywy samodzielnej decyzji o termomodernizacji tylko w przypadku domów jednorodzinnych oraz mieszkań (bez ocieplenia ścian budynku i modernizacji instalacji centralnych) mogą one samodzielnie decydować o przystąpieniu do programu „Czyste Powietrze” i „Ciepłe Mieszkanie” (w tym przypadku możliwość przystąpienia jest warunkowane przystąpieniem danej gminy do programu).

W sytuacji, kiedy gospodarstwo ubogie energetycznie mieści się w mieszkaniu w budynku wielomieszkalnym, wówczas o termomodernizacji (m.in. ścian całego budynku) decydują zarządy wspólnot mieszkaniowych, spółdzielni czy gmin. Instytucje te mają możliwość skorzystania m.in. z programu Termo, przewiduje się również zmiany w programie „Ciepłe Mieszkanie”, dopuszczające do programu małe wspólnoty (3–7 lokali).

Ze względu na wysokie koszty sfinansowania inwestycji, mimo dotacji (premier), część wspólnot nie będzie w stanie zdecydować się na termomodernizację. Oznacza to, że określona część gospodarstw domowych ubogich energetycznie nie skorzysta na realizacji wymienionych programów.

Sfinansowanie dopłat do energii

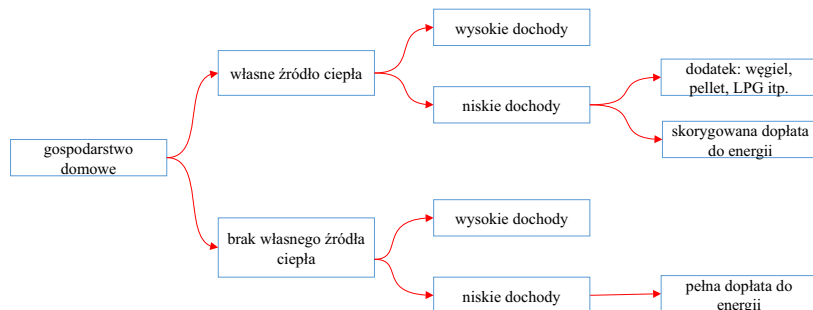
Mówiąc o dopłatach obniżających wpływ wzrostu cen energii, można podsumować, że gospodarstwa domowe korzystają obecnie z m.in.:

- a) dodatku osłonowego – adresuje wzrost cen ogółem, tj. zarówno w obszarze wydatków na dobra konsumpcyjne, jak i nośniki energii;
- b) dodatku węglowego;
- c) dodatków do innych paliw stanowiących główne źródło ciepła, jak pelet, drewno, LPG, olej opałowy.

Wprowadzenie dedykowanych dopłat do energii wymagałoby m.in.:

- a) ustalenia, w jakim stopniu beneficjenci korzystający z dodatku węglowego oraz dodatku do innych paliw mogliby równocześnie korzystać z dopłaty do energii (alternatywą byłoby zastąpienie ww. dodatków dopłatą do energii uwzględniającą specyfikę wykorzystania ww. paliw jako głównych źródeł ciepła);
- b) uspołnienia polityki cenowej w zakresie energii elektrycznej oraz gazu z polityką dopłat do energii, tak aby z dopłat korzystały gospodarstwa domowe najbardziej dotknięte ubóstwem energetycznym;
- c) uspołnienia dopłat z polityką dbania o jakość powietrza i wspierania ograniczenia energochłonności budynków.

Rysunek 12. Ilustracja alokacji środków przeznaczonych na sfinansowanie dopłat do energii



Źródło: Opracowanie własne

Środki na sfinansowanie dedykowanych dopłat do energii mogłyby potencjalnie pochodzić z instrumentów przeznaczonych na finansowanie dodatków do węgla i innych paliw po wprowadzeniu kryterium dochodowego. Obecnie beneficjentami ww. dodatków są wszystkie gospodarstwa domowe spełniające kryteria „techniczne”, niezależnie od osiągniętych dochodów. Wprowadzenie kryterium dochodowego pozwoliłoby wyłączyć z grupy beneficjentów gospodarstwa domowe o ponadprzeciętnych dochodach i w ten sposób zaoszczędzone środki przeznaczyć na dopłaty do energii dla gospodarstw ubogich energetycznie.

7. Jakiej polityki oczekują badani?

Jak już wspomniano, na potrzeby zderzenia teoretycznej analizy z oczekiwaniami obywateli – szczególnie tych mniej zamożnych, o profilu bardziej konserwatywnym oraz pochodzących z mniejszych ośrodków miejsko-wiejskich – przeprowadzono badania jakościowe i ilościowe (ich opis znajduje się w Aneksie do niniejszego raportu).

Respondenci w badaniach jakościowych postulowali potrzebę systemowego, ustalonego przez ekspertów podejścia do wsparcia osób doświadczających ubóstwa energetycznego. Sami deklarowali chęć dzielenia się zasobami z takimi osobami. Zauważali, że wsparcie państwa często jest zbyt powszechne i mało zróżnicowane, trafiając do bogatych i na cele, które nie są najważniejsze – np. na ogrzewanie biur na niezmiennym poziomie czy przesadne oświetlenia galerii handlowych, podczas gdy w szkołach jest ono zmniejszane. Takie sytuacje w ich opinii generują frustrację i poczucie braku prowadzenia przemyślanej polityki przez państwo, które powinno mądrze dystrybuować swoje zasoby.

Widać w ich wypowiedziach jasne przesłanie, że państwo powinno funkcjonować jak dobry gospodarz, długofalowo planować i rozważnie inwestować, a nie jedynie pełnić rolę strażaka gaszącego pożary.

Respondenci obawiają się, że decydenci maskują strukturalne problemy polskiej energetyki (np. przestarzałą infrastrukturę) dopłatami do paliw i rachunków, równocześnie nie będąc wystarczająco zaangażowanymi w modernizację infrastruktury energetycznej. Według deklaracji respondenci są gotowi do priorytetyzacji kwestii energetycznych, jeżeli polityka energetyczna będzie prowadzona odpowiedzialnie, transparentnie i długoterminowo.

W części ilościowej badania respondenci zgłosili gotowość do dalszego oszczędzania energii (75%), szczególnie w przypadku praktycznych wskazówek, jak należy to robić i możliwości otrzymania bonusu finansowego z tytułu wygenerowanych oszczędności. Podkreślają potrzebę budowania nawyków oszczędzania zasobów w trudnej rzeczywistości (m.in. poprzez edukację i kampanie reklamowe), w tym energii elektrycznej.

Badani jako potencjalnie bardziej skuteczne ocenili działania na rzecz zwalczania ubóstwa energetycznego na poziomie władz lokalnych (finansowane z budżetu państwa) niż centralnym – odpowiednio 73% (odpowiedzi „skuteczne” lub „raczej skuteczne”) i 60% – ale warto podkreślić, że skuteczność na obu poziomach jest wysoko oceniana.

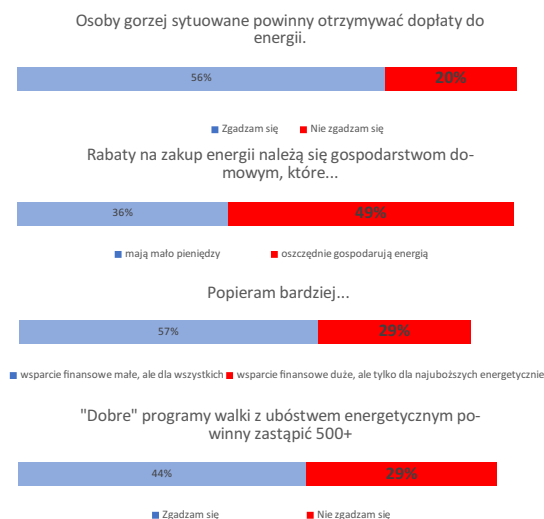
Według respondentów państwo powinno wspierać osoby w trudnej sytuacji, w tym doświadczających ubóstwa energetycznego (3. miejsce tej grupy w rankingu priorytetyzacji wsparcia państwa, zaraz po samotnych matkach i emerytach). Ponad połowa z nich deklaruje potrzebę wsparcia bezwarunkowego lub za cenę podniesienia wydatków socjalnych, natomiast dla 33% ważne było, aby ta pomoc była ograniczona do obecnego budżetu.

W części ilościowej badania część z nich deklaruje nawet, że jest gotowa w zamian zgodzić się na odejście od innych mechanizmów socjalnych – 44% uważa, że „dobre” programy na rzecz walki z ubóstwem energetycznym mogłyby zastąpić program 500+.

Jednak należy zauważyć, że część respondentów wyraźnie podważa prospołeczne i prosystemowe deklaracje z ogólnego wywiadu w ramach badania jakościowego. Ewentualne podwyżki cen na rzecz sfinansowania długofalowych inwestycji, wśród tej grupy respondentów, nie zyskały dużej aprobaty (jedynie 19% „za”). Jednym z prawdopodobnych powodów jest wykazane ograniczone zaufanie tej grupy do dużych firm energetycznych. Potrzeba kontroli dużych firm energetycznych, aby ograniczyć zawyżanie przez nie cen energii znalazła się na wysokim, drugim miejscu w rankingu preferencji działań.

Jeżeli już podwyżki rachunków miałyby zostać przeznaczone na konkretne działania, to badani najchętniej wydaliby uzyskane w ten sposób dodatkowe środki na rozwój OZE (36%), budowę elektrowni jądrowej (25%), infrastrukturę energetyczną (17%), a dopiero na 4. miejscu na dopłaty do rachunków dla osób ubogich (16%).

Rysunek 13. Najważniejsze odpowiedzi badanych dotyczące walki z ubóstwem energetycznym (N=1026; na wykresach nie pokazano odpowiedzi „nie wiem” / „trudno powiedzieć”)

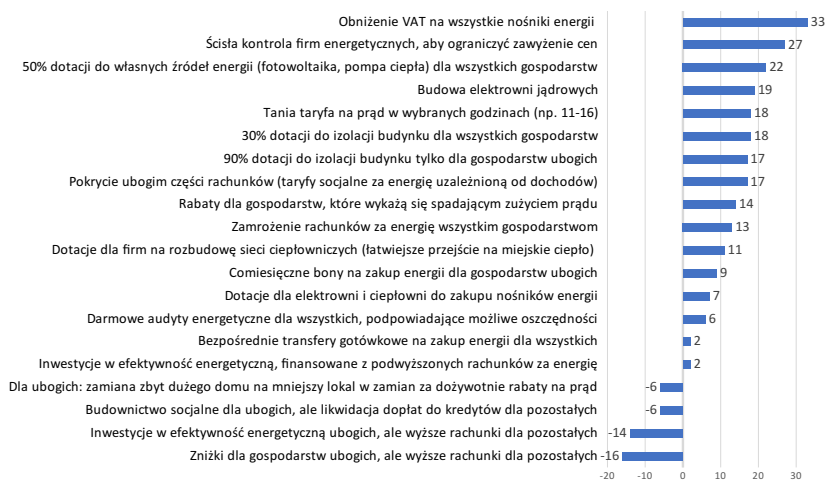


Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań przeprowadzonych na potrzeby raportu (patrz Aneks)

Pomysł tworzenia specyficznych programów dla ubogich energetycznie finansowanych z pieniędzy wszystkich obywateli nie zyskał popularności. Dopiero na 7. miejscu rankingu preferencji działań znajdują się najpopularniejsze działania celowane wobec ubogich energetycznie (90% dotacji do izolacji budynków dla ubogich gospodarstw), a ostatnie trzy miejsca z wynikiem ujemnym zajmują interwencje, w ramach których ubodzy energetycznie zyskują kosztem ogółu społeczeństwa.

Co istotne, więcej osób było skłonnych do wsparcia rabatów dla osób oszczędzających energię niż dotacji (dopłat) dla ubogich (odpowiednio 49% i 36%). Ponadto prawie dwukrotnie więcej respondentów (57%) popiera drobne dopłaty do rachunków dla wszystkich niż znaczące dopłaty wyłącznie dla ubogich (29%). Respondenci ocenili również powszechne zamrożenie cen energii jako słuszne (60%). Najlepiej odebrane przez badanych było obniżenie podatku VAT na wszystkie nośniki energii, co pokazuje po raz kolejny ograniczone zaufanie do państwa oraz poparcie dla mechanizmów opartych na obniżaniu podatków i zmniejszaniu obciążeń odczuwalnych przez obywatela.

Rysunek 14. Ranking preferencji wobec metod zwalczania ubóstwa energetycznego (skala -100; +100; wartości ujemne oznaczają elementy zdecydowanie nieatrakcyjne) (N=1026)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań przeprowadzonych na potrzeby raportu (patrz: Aneks)

8. Rekomendacje – czyli jak walczyć z ubóstwem energetycznym w Polsce

Rekomendacje dla ogólnej polityki gospodarczej

a) Odpowiednia komunikacja i edukacja

Komunikowanie i projektowanie instrumentów, mających na celu walkę ze zjawiskiem ubóstwa energetycznego, musi wziąć pod uwagę oczekiwania społeczeństwa, tak aby zapewnić szerokie poparcie, wykraczające poza daną kadencję rządu. Przeprowadzone przez nas badania pokazują, że istnieje duże oczekiwanie wprowadzenia długofalowych, transparentnych i systemowych mechanizmów, które będą powstawały w otwartej współpracy z szerokim gronem ekspertów.

Jest to realizacja wyraźnej potrzeby zapewnienia spokoju i bezpieczeństwa obywatelom, którzy chcą widzieć w rządzących dobrych i roztropnych „gospodarzy”, a nie wyłącznie „strażaków”. Efektywność wydatkowania środków publicznych w kontekście projektowania wsparcia publicznego okazała się szczególnie ważna dla respondentów, co skłania do wniosku o potrzebie podkreślenia tej wartości przy komunikowaniu działań związanych z celowaniem i różnicowaniem wsparcia do ubogich energetycznie.

Respondenci oczekują powiązania wsparcia finansowego z oszczędzaniem energii, więc jest to czynnik, który warto wyróżnić w komunikacji, tak jak po prostu całościowy wątek odpowiedzialnej konsumpcji. Wśród badanych można zauważyć niechęć do instrumentów wsparcia, które biorą pod uwagę jedynie niski poziom

dochodów gospodarstw domowych, zwłaszcza w sytuacji, gdyby miały one być finansowane z celowych podwyżek cen energii.

Retoryka wokół programów walczących ze zjawiskiem ubóstwa energetycznego powinna także pokazywać wsparcie dla najuboższych energetycznie jako element poprawy lokalnego środowiska naturalnego, w tym czystości powietrza, a także rozwoju lokalnych społeczności. Warto podkreślać potrzebę budowania więzi społecznych i wzajemnej pomocy. Wydaje się, bazując na odpowiedziach badanych, że w tym duchu najlepiej odbierane są duże dotacje do termomodernizacji budynków zamieszkiwanych przez ubogie energetycznie gospodarstwa domowe.

Ponadto społeczeństwo powinno być edukowane odnośnie do ubóstwa energetycznego. Przykład krajów o wysokich dochodach mieszkańców (np. Wielka Brytania, Niemcy i Hiszpania) otwarcie komunikujących ten problem powinien być wskazówką dla polskiego rządu. Widać także oczekiwanie prowadzenia szeroko zakrojonych kampanii społecznych, które będą uczyć oszczędzania energii.

Edukacja powinna mieć szeroki charakter – zarówno wykształcić w społeczeństwie nawyki oszczędzania energii, ale również wskazać, jak można to osiągnąć. Kampanie edukacyjne powinny być profilowane tak, aby gospodarstwo domowe potrafiło, samodzielnie lub z niewielkim wsparciem, efektywnie korzystać z energii i z dostępnych narzędzi oferowanych przez państwo.

Ważne jest uwzględnienie edukacji na poziomie lokalnym. Należy mieć na uwadze, że gospodarstwa ubogie energetycznie charakteryzują się różnymi ograniczeniami, np. w zakresie dostępu i właściwego zrozumienia komunikatów informacyjnych. Wiedzę na ten temat często posiadają organizacje działające na poziomie lokalnym. Wsparcie tych organizacji może być niezbędne, aby dotrzeć do gospodarstw znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji. Należy rozważyć dostosowanie programów nauczania tak, aby nawyki odpowiedzialnego korzystania z energii były budowane od najmłodszych lat.

Na słuszność takiej rekomendacji wskazują również wnioski Ogólnopolskiego panelu obywatelskiego o kosztach energii przeprowadzonego w drugiej połowie 2022 roku. Inicjatywa zrealizowana przez Fundację Stocznia wśród propozycji zmian na wysokim miejscu wymienia szersze działania informacyjne, edukacyjne i potrzebę bardziej bezpośredniej kampanii informacyjnej, również w trakcie zajęć szkolnych, w obszarze efektywności energetycznej i nawyków w korzystaniu energii⁵⁶.

b) Długofalowe i strategiczne planowanie – przygotowanie PEP2040, KPEiK i PSK

Mając na uwadze skalę problemu ubóstwa energetycznego oraz realne ryzyko trwałego utrzymywania się wysokich cen energii, niezbędne jest opracowanie przez rząd kompleksowej strategii niwelowania ubóstwa energetycznego (w tym diagnozy, miar oceny i działań). Takie działanie odpowiadałoby również oczekiwaniom badanych, którzy deklarowali potrzebę systemowego działania i długofalowego planowania. W tworzeniu strategii konieczne są szerokie konsultacje eksperckie, których wnioski powinny być traktowane poważnie – tego także oczekują respondenci.

Ocena wpływu działań na zjawisko ubóstwa energetycznego powinna być elementem składowym każdej strategii w obszarze energetyki. Ponadto przygotowywana aktualizacja PEP2040 powinna zawierać program redukcji ubóstwa energetycznego w warunkach prawdopodobnie trwale wysokich cen energii – prognoza cen energii elektrycznej dla gospodarstw domowych z PEP2040 przed aktualizacją (czyli sprzed inwazji Rosji na Ukrainę) zakłada w okresie 2020-2025 wzrost cen energii o ok. 21% w cenach stałych.

W kontekście potrzeby horyzontalnego planowania nie można również zapomnieć o odpowiednim przygotowaniu Krajowego planu na rzecz energii i klimatu (KPEiK). Zgodnie z zaleceniem Komisji (UE) 2020/1563 z dnia 14 października 2020 roku dotyczące

⁵⁶ Fundacja Stocznia, „Podsumowanie Ogólnopolskiego panelu obywatelskiego o kosztach energii”, 2022.

ubóstwa energetycznego w KPEiK państwa członkowskie muszą oszacować liczbę gospodarstw domowych dotkniętych ubóstwem energetycznym.

Strategia niwelowania ubóstwa powinna poprzedzać opracowanie przez rząd – w bliskiej współpracy z ekspertami, nie tylko zajmującymi się polityką energetyczną – Planu społeczno-klimatycznego (PSK), który będzie stanowił integralny element uzyskania środków ze Społecznego Funduszu Klimatycznego (SFK). Warto pamiętać, że SFK podejmuje także temat ubóstwa transportowego.

Plan Społeczno-klimatyczny powinien zawierać m.in.:

- kompleksową diagnozę czynników kreujących ubóstwo;
- ocenę efektów realizowanych instrumentów na miary ubóstwa energetycznego, m.in. ceny maksymalne/zamrożenie cen energii/paliw; programy „Stop Smog”, „Czyste Powietrze”. Powinna ona uwzględniać m.in.:
 - wpływ ww. programów na gospodarstwa najuboższe (ujęte w ramach szerokokorozumianej grupy gospodarstw zaklasyfikowanych jako narażonych na ubóstwo, w tym ubóstwo energetyczne),
 - zróżnicowanie ubóstwa na poziomie regionalnym i specyficznych cech gospodarstw domowych – punkt wyjścia do ewentualnego różnicowania kryteriów udzielania pomocy w ramach instrumentów wsparcia;
- ocenę wdrażanych instrumentów oraz propozycje zmian, w tym uwzględniających perspektywę działań na poziomie centralnym i regionalnym (m.in. najbardziej efektywne mechanizmy docierania do najuboższych);
- ocenę efektywności mechanizmów wsparcia bezpośredniego (np. transfery społeczne, dodatki do paliw) oraz pośredniego (np. efektywność energetyczna, lokalne OZE) wraz z wizją na przyszłość.

PSK stanowi dużą szansę kompleksowego spojrzenia, a następnie zaprojektowania instrumentarium oddziałującego na ubóstwo energetyczne. Aby tak się stało, niezbędne jest zaangażowanie w tworzenie PSK instytucji spoza polityki energetycznej. Należy mieć świadomość, że PSK ma oddziaływać na zniwelowanie czynników wywołujących (lub utrzymujących) ubóstwo energetyczne, a nie niwelowanie skutków (wsparcie bezpośrednie). Może to oznaczać potrzebę głębokiego przeformułowania istniejących programów wsparcia np. pod kątem ich wzajemnego powiązania.

Warto podkreślić, że pozostało niewiele czasu do przygotowania PSK (terminem jest czerwiec 2025 roku). Będzie to stanowiło wyzwanie dla opracowania spójnej koncepcji, wypracowanej w sposób multidyscyplinarny, przy realnych konsultacjach z partnerami społecznymi.

c) Przełamywanie silosowości poprzez łączenie polityki społecznej i energetycznej

Ubóstwo energetyczne jest złożonym zjawiskiem, wykraczającym poza politykę energetyczną. Oznacza to, że prowadzenie działań wyłącznie w domenie tej polityki nie zniweluje problemu ubóstwa energetycznego. Budując instrumenty, niezbędne jest już na początkowym etapie prac współdziałanie instytucji i agencji rządowych odpowiedzialnych m.in. za politykę energetyczną, społeczną, mieszkaniową i środowiskową. W konsekwencji zasadne jest łączenie działań w zakresie ubóstwa dochodowego i energetycznego. Słuszność tego kierunku potwierdza np. powstanie, także z tym przesłaniem, [grupy roboczej na rzecz społecznie sprawiedliwej polityki klimatyczno-energetycznej przy WRZOS](#) (Wspólnocie Roboczej Związków Organizacji Socjalnych), której prace prowadzi Fundacja Habitat for Humanity Poland⁵⁷.

⁵⁷ Zob. Grupa robocza na rzecz społecznie sprawiedliwej polityki klimatyczno-energetycznej działająca przy Wspólnocie Roboczej Związków Organizacji Socjalnych, Wrzos.org.pl, 2023, online: <https://www.wrzos.org.pl/aktualnosci/grupa-robocza-na-rzecz-spoecznie-sprawiedliwej-polityki-klimatyczno-energetycznej-dzialajaca-przy-wspolnocie-roboczej-zwiazkow-organizacji-socjalnych/> (dostęp 20.09.2023).

Z sytuacją jaką mamy (i najprawdopodobniej będziemy mieć) do czynienia to transformacja energetyczna skutkująca wzrostem cen energii, który wpłynie na warunki życia gospodarstw domowych. Pojawia się zatem pytanie, jak projektować politykę społeczną? Czy zasiłki powinny wzrosnąć, jeżeli planuje się utrzymanie mechanizmu maksymalnych cen energii? Jak na taką sytuację powinna zareagować polityka mieszkaniowa poprzez działania gmin w obrębie zasobu mieszkaniowego? To tylko jeden z przykładów, potwierdzający, że w prace nad strategicznymi dokumentami w zakresie energetyki powinny być również zaangażowane resorty odpowiedzialne za politykę społeczną, administracja lokalna oraz lokalne organizacje pozarządowe.

Potrzebne jest zmapowanie przez rząd kompetencji poszczególnych ministerstw, departamentów i agencji, pod kątem identyfikacji wspólnych obszarów kompetencyjnych w zakresie walki z ogólnym ubóstwem i ubóstwem energetycznym. Pozwoliłoby to na sprawniejsze powoływanie międzyresortowych i multidyscyplinarnych zespołów do prac nad dokumentami strategicznymi, które wykraczałyby poza obszar danego ministerstwa.

Skala potrzeb w zakresie transformacji energetycznej jest ogromna. Wdrożenie zmian wymaga odpowiednich kompetencji i środków zarówno na poziomie centralnym, jak i lokalnym. W tym kontekście, niezbędne jest odpowiednie zaprojektowanie roli samorządów w transformacji energetycznej oraz wyposażenie samorządów w odpowiednie zasoby.

Samorządy odgrywają kluczową rolę w zakresie identyfikacji gospodarstw domowych znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej i w monitorowaniu stanu ubóstwa w gminie. W ramach dostępnych środków finansowych należałoby wyznaczyć pulę środków przeznaczoną na wzmocnienie zasobów ludzkich samorządów, co mogłoby zwiększyć efektywność wydatkowania środków.

d) Usystematyzowanie definicji ubóstwa energetycznego

Stosowane definicje ubóstwa energetycznego w krajowych dokumentach nie są jednoznaczne i wewnętrznie spójne. Zależnie od przyjętej definicji i miary ubóstwa energetycznego, jego wielkość można szacować od kilku do ponad 30%. W wielu przypadkach instrumenty ograniczają się do kryterium dochodowego, abstrahując od kryterium energetycznego. Skutkiem tego jest m.in. brak możliwości zbadania skuteczności zastosowanych instrumentów względem najuboższych, przez co trudno zaprojektować instrumenty wsparcia, tak aby trafiły do właściwych grup docelowych.

Warto z tego powodu sfinansować ze środków publicznych badania, które miałyby na celu wypracowanie definicji i miar ubóstwa energetycznego – jednej lub kilku kategorii definicji, w zależności od zinwentaryzowanych cech gospodarstw domowych spełniających kryteria osób doświadczających ubóstwa energetycznego.

Uwzględnienie w projektowanych miarach i definicjach stosowanych kryteriów w zakresie udzielania pomocy o charakterze niwelowania ubóstwa energetycznego tak, aby: a) lepiej sprofilować kryteria udzielania pomocy; b) móc mierzyć rzeczywistą efektywność stosowanych instrumentów.

Pewnym problemem w opracowaniu takich miar może być brak wiedzy o dochodach na poziomie lokalnym. Znaczna część danych o charakterze administracyjnym jest dostępna, a wyzwaniem jest ich zebranie z różnych biur, departamentów i wydziałów, a następnie zagregowanie, aktualizacja oraz powiązanie z innymi danymi.

Ważnym elementem pracy nad zdefiniowaniem ubóstwa energetycznego jest skorzystanie z wiedzy instytucji lokalnych, działających na poziomie gmin, które często mają bezpośrednią styczność z gospodarstwami domowymi w trudnej sytuacji finansowej i codziennie mierzą się z problemem właściwej alokacji środków.

e) Wspieranie i upowszechnianie badań na ubóstwem, w tym ubóstwem energetycznym

Bardzo wysokie zróżnicowanie skali ubóstwa energetycznego w różnych grupach społecznych stanowi wyzwanie dla projektowania instrumentów wsparcia. Niezbędne jest stworzenie warunków dla bardziej precyzyjnej alokacji środków.

W tym celu niezbędne jest prowadzenie systemowych badań, których celem powinno być m.in. określenie charakterystyki i cech grup społecznych narażonych na ryzyko ubóstwa energetycznego a następnie identyfikowanie praktycznych możliwości dotarcia do tych grup z instrumentami wsparcia. Przeprowadzone badania społeczne wskazują, iż gospodarstwa ubogie energetycznie należy nie tylko charakteryzować ilościowo (np. dochód, zużycie energii, warunki mieszkaniowe), ale również jakościowo (np. pewna nieporadność życiowa, różne dysfunkcje).

Upowszechnieniu badań mogłoby również sprzyjać bardziej otwarte i bardziej szczegółowe niż dotychczas publikowanie danych związanych z wdrażaniem instrumentów wsparcia. Dotyczy to zarówno danych gromadzonych przez instytucje centralne jak i lokalne.

Instrumenty finansujące badania w zakresie ubóstwa powinny wspierać multidyscyplinarność zespołów badawczych, jak również promować uczestnictwo w pracach badawczych osób z organizacji lokalnych np. ośrodków pomocy społecznej, które mają bezpośrednią styczność z osobami ubogimi energetycznie.

Rekomendacje w zakresie konkretnych narzędzi

a) Celowanie stosowania cen maksymalnych lub cen stałych energii oraz dopłat do paliw uwzględniające różnice charakterystyczne dla ubóstwa energetycznego

Instrumentem o największej skali finansowej, w kontekście wartości pomocy oddziałującej na poziom cen energii, jest wprowadzenie cen maksymalnych oraz cen stałych („zamrożenie” cen).

Ze względu na ograniczone środki budżetowe, w sytuacji ogromnych potrzeb inwestycyjnych Polski potrzebnych na realizację transformacji energetycznej, proponujemy wprowadzenie mechanizmu różnicującego poziom wsparcia w zależności nie tylko od poziomu dochodów gospodarstwa domowego, ale również od miar ubóstwa energetycznego, co w praktyce oznaczałoby stworzenie progów cenowych. Ponadto podobny mechanizm powinien zostać wdrożony w kontekście wsparcia w ramach dodatku węglowego i dopłat do innych paliw (pelet, LPG, olej opałowy, itp.).

W projektowaniu kryteriów, aby zyskać społeczną akceptację zmian, kluczowe jest pokazanie społeczeństwu, że ubóstwo samo w sobie nie jest gwarantem otrzymania wsparcia. Ważne również jest podkreślanie w retoryce realizacji potrzeby roztropności wydatkowania ograniczonych środków publicznych.

Kwalifikacja do progów cenowych mogłaby się odbywać na podstawie wskaźników wyznaczanych dla danego gospodarstwa domowego w oparciu o dane o zużyciu energii (dane w posiadaniu operatora energetycznego), dane o dochodach (dane w posiadaniu Urzędu Skarbowego, ZUS-u) oraz inne informacje, będące w posiadaniu administracji publicznej (np. Karta Dużej Rodziny i charakterystyka budynku wynikająca z jego wpisu do CEEB – te źródła są już zresztą częściowo uwzględniane).

Działanie to mogłoby się odbywać w ramach szerszej inicjatywy związanej z mapowaniem i wiązaniem danych o gospodarstwach

domowych na potrzeby bardziej precyzyjnego profilowania wsparcia, wykonywanego a następnie udzielanego w sposób automatyczny (tj. całkowicie odciążyć gospodarstwo domowe od kompletowania, na potrzeby wniosków o wsparcie, dokumentacji, która jest już w posiadaniu administracji lub operatora energetycznego – np. udzielone dotacje, świadczenia, zużycie energii). W tym kontekście pojawia się potrzeba integracji/łączenia danych w posiadaniu administracji centralnej oraz samorządów.

Dodatkowo progi cenowe mogłyby uwzględniać stopniowy wzrost stawek dla gospodarstw domowych zużywających energię powyżej pewnego progu referencyjnego. Mechanizm ten mógłby częściowo finansować obniżone stawki dla gospodarstw domowych ubogich energetycznie, jak również motywować do oszczędzania energii.

Z przeprowadzonych badań wynika, że więcej respondentów było skłonnych do wsparcia rabatów na ceny energii dla osób oszczędzających energię niż dla dotacji dla odbiorców ubogich energetycznie. Mając to na uwadze, można rozważyć wprowadzenie automatycznych premii cenowych (niższej ceny energii w relacji do ceny referencyjnej) dla użytkowników, którzy zmniejszyli wolumen zużycia energii w relacji rok-do-roku (w przypadku „powrotu” do wolumenu zużycia do okresu przed udzieleniem premii, następowalaby utrata premii)⁵⁸.

b) Dopracowanie już istniejących instrumentów w zakresie poprawy efektywności energetycznej budynków

Aby uzyskać jak najszybszy efekt, warto poprawić już istniejące programy, które w dużej mierze są, co do zasady, poprawnie zaprojektowane w słusznym kierunku.

⁵⁸ Taki instrument funkcjonuje już obecnie w Niemczech dla energii elektrycznej oraz gazu, gdzie odbiorcy mający niższe zużycie energii w porównaniu do poprzedniego okresu rozliczeniowego uzyskują odpowiednio bardziej atrakcyjną cenę energii (tj. rabat od ceny referencyjnej). Mechanizm ten działa w sposób automatyczny adekwatny poziom ceny jest wyliczany przez dostawcę energii. Mechanizm realizuje dwa cele: zmniejszenie wydatków na energię poprzez ceny maksymalne (ceny preferencyjne) oraz premiowanie nawyków prooszczędnościowych.

Program Czyste Powietrze – powołanie instytucji Inżyniera Kontraktu

Warto uwzględnić w programie „Czyste Powietrze” wsparcie, np. w formie grantu (podobnie jak to się dzieje w przypadku audytu energetycznego) na sfinansowanie czynności związanych z zarządzaniem i administracją całej inwestycji (można tu wykorzystać instytucję tzw. Inżyniera Kontraktu⁵⁹). Alternatywą mogłoby być wyposażenie gmin w środki pozwalające na zatrudnienie Inżynierów Kontraktu, którzy fizycznie zarządzaliby procesem inwestycyjnym w przypadku gospodarstw domowych nieposiadających takich zdolności organizacyjnych – często właśnie ubogich energetycznie (w przypadku gospodarstw najuboższych, czynności Inżyniera Kontraktu musiałyby w 100% być pokrywane przez ww. grant). Pewnym wzorcem mógłby być [projekt EKO-TEAM](#) realizowany na terenie Metropolii Krakowskiej⁶⁰, poszerzony o czynności związane z zarządzaniem daną inwestycją.

Ponadto uzupełnieniem ww. inicjatywy mogłaby być certyfikacja generalnych wykonawców uwzględniająca zarówno zdolności techniczne, jak i rzetelność wykonawczą. Takie działanie mogłoby zwiększyć zaufanie najuboższych gospodarstw względem wykonawców. Kolejnym uzupełnieniem mogłaby być prosta porównawka kosztów realizacji na bazie rzeczywistych projektów, dająca pewne przybliżenie potencjalnych kosztów realizacji inwestycji dla danego zakresu oraz geograficznej lokalizacji inwestycji.

⁵⁹ Instytucja Inżyniera Kontraktu funkcjonuje powszechnie w przypadku projektów inwestycyjnych. Przykładowo do zadań Inżyniera Kontraktu należy m.in. całościowy nadzór nad jakością wykonywanych robót przez wykonawców, rozliczanie umów na realizację prac, kontrola harmonogramu.

⁶⁰ Por. sieć ekodoradców; Projekt EKO TEAM jako nowy kierunek wsparcia środowiska w Metropolii Krakowskiej, MetropoliaKrakowska.pl, online: (<https://metropoliakrakowska.pl/projekty/eko-team>) (dostęp: 26.09.2023).

Program TERMO – zwiększenie kwoty jaka może zostać sfinansowana ze środków własnych

W ramach programu „TERMO” warto rozważyć zwiększenie kwoty, jaka może zostać sfinansowana ze środków własnych, co pozwoliłoby zmniejszyć obciążenie mieszkańców budynku wielomieszkalnego kosztami zewnętrznego finansowania. Ponadto warto uzupełnić premię, której beneficjentem są wszyscy mieszkańcy danego budynku, o dodatkową premię pod postacią dopłaty do czynszu na pokrycie kosztów finansowych termomodernizacji dla gospodarstw domowych zagrożonych ubóstwem energetycznym zamieszkujących dany budynek. Wysokość dopłaty powinna pokrywać ewentualny wzrost kosztów użytkowania nieruchomości z tytułu ewentualnego wzrostu stawek czynszu, wynikających z zaciągnięcia kredytu bankowego przez spółdzielnię/wspólnotę. Taki mechanizm mógłby stanowić istotną zachętę dla wspólnot, w których znaczna liczba mieszkańców dysponuje niskimi dochodami.

Program Stop Smog: wprowadzenie kryteriów specyficznych dla ubóstwa energetycznego

Część słabości programu „Stop Smog” ma zostać wyeliminowana poprzez nowelizację ustawy regulującej program „Stop Smog”, m.in. zwiększenie średniego kosztu realizacji przedsięwzięcia niskoemisyjnego z 53 tys. zł do 106 tys. zł, usunięcie kryterium majątkowego dla beneficjentów końcowych; zmniejszenie wkładu własnego gminy z 30% do 10%, przy zwiększeniu zaangażowania środków Funduszu Termomodernizacji i Remontów z 70% do 90%⁶¹. Rząd nie przewiduje jednakże zmian w zakresie kryteriów odnośnie dochodów i ubóstwa energetycznego. W tym kontekście jedną z propozycji zmian mogłoby być wprowadzenie ww. kryteriów.

⁶¹ Por. P. Mirowski, Pełnomocnik Prezesa Rady Ministrów ds. Programu „Czyste Powietrze” i Efektywności Energetycznej Budyneków, Warszawa, 08.02.2023, online: [https://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/634_20230210/\\$file/634_20230210.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/634_20230210/$file/634_20230210.pdf) (dostęp: 26.09.2023).

c) Zwiększenie możliwości wykorzystania partnerstwa publiczno-prywatnego

Realizacja szeroko zakrojonych programów poprawy efektywności energetycznej wymaga nie tylko środków finansowych, ale również kompetencji technicznych oraz organizacyjnych. Pozyskanie tych kompetencji przez małe gminy może być bardzo problematyczne.

W związku z powyższym można rozważyć, a nawet sprawdzić pilotażowo, czy sektor prywatny mógłby przejąć część odpowiedzialności za realizację programów na poziomie lokalnym.

Przykładowo mechanizm zaangażowania prywatnych firm mógłby obejmować:

- zinventaryzowanie wspólnie z gminą zakresu potrzebnych inwestycji;
- prowadzenie bezpośredniej komunikacji z potencjalnymi beneficjentami w zakresie zachęcania ich do działań proefektywnościowych;
- opracowanie dla każdego indywidualnego beneficjenta, za jego zgodą, planu kosztów-efektów wraz z rekomendacją dalszych działań;
- opracowanie i przeprocedowanie dla każdego indywidualnego beneficjenta, za jego zgodą, wniosków o dofinansowanie;
- dla wniosków, które uzyskały dofinansowanie, przeprowadzenie nadzoru nad realizacją inwestycji;
- rozliczenie inwestycji.

Firmy mogłyby być wyłaniane w ramach konkursów organizowanych przez samorządy i rozliczane częściowo w zależności od osiągniętych efektów (np. zrealizowanych projektów termomodernizacyjnych na przydzielonym terenie).

Alternatywą dla zaangażowania firm prywatnych to zwiększenie zasobów i kompetencji po stronie administracji.

d) Dopłaty (lub bony) do wymiany urządzeń domowych

Urządzenia AGD generują istotne zapotrzebowanie na energię elektryczną w gospodarstwach domowych. Wymiana mniej na bardziej efektywne urządzenia stwarza szansę obniżenia zużycia energii. Zakup nowych urządzeń, ze względu na relatywnie wysoki koszt, może stanowić barierę dla gospodarstw o najniższych dochodach.

Działanie może być wzorowane np. na niemieckim programie Stromspar Check, który m.in. umożliwia przekazywanie gospodarstwom mikrodotacji lub bonów na zakup bardziej efektywnych urządzeń AGD, głównie lodówek o wartości 100–200 EUR.

Działanie mogłoby składać się z bonów na sfinansowanie wymiany starych urządzeń AGD na nowe, bardziej efektywne energetyczne, m.in. kuchenka, lodówka, pralka, suszarka, zamrażarka, zmywarka, telewizor, oświetlenie (żarówki).

Grupę docelową powinny stanowić gospodarstwa domowe ubogie energetycznie, a wielkość bonu powinna być uzależniona od wysokości osiągniętych dochodów przez gospodarstwo. W przypadku tych najbardziej ubogich energetycznie poziom dofinansowania powinien wynosić nawet 80-100% kosztów nabycia urządzenia. Jednocześnie należałoby wprowadzić mechanizmy zabezpieczające przed działaniami spekulacyjnymi (uzyskiwania dochodów ze sprzedaży „darmowych” urządzeń).

e) Promocja i zwiększenie możliwości wykorzystania koncepcji spółdzielni i klastrów energetycznych

Spółdzielnia energetyczna zajmuje się wytwarzaniem energii elektrycznej, biogazu lub ciepła w instalacjach odnawialnego źródła energii i równoważeniem zapotrzebowania energii wyłącznie na potrzeby własne spółdzielni energetycznej i jej członków⁶².

⁶² Możliwość utworzenia spółdzielni/klastrów energetycznych stwarzają przepisy Ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz.U. 2015 poz. 478).

Spółdzielnie i klastry energetyczne mogą w określonych warunkach ograniczyć ubóstwo energetyczne, o czym bardziej szczegółowo piszą autorzy w raporcie CAKJ: *Czas na integrację. Wyzwania i szanse dla wsi i rolnictwa w Polsce*.

Spółdzielnie energetyczne są powszechnym zjawiskiem w Europie, m.in. w Niemczech oraz Skandynawii. W określonych sytuacjach, spółdzielnie energetyczne mogą stworzyć mechanizm zapewniania energii po konkurencyjnym koszcie. Przykładowo: [belgijska spółdzielnia energetyczna Ecopower](#) była w stanie zaoferować swoim członkom konkurencyjne ceny energii w warunkach ogólnie wysokich cen energii⁶³.

Uzyskanie niskich cen energii przez wspólnoty energetyczne jest warunkowane w dużej mierze dostępem do finansowania (zależnym od m.in. bazy członkowskiej) oraz kosztem realizacji inwestycji energetycznych. Koszt inwestycji może być potencjalnie optymalizowany m.in. poprzez tworzenie przez gminy preferencyjnych warunków choćby dla dzierżawy terenów na potrzeby projektów OZE realizowanych przez spółdzielnie energetyczne, których członkami są mieszkańcy danej gminy. Tutaj warto docenić [otwarcie naboru](#) przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii w ramach części dotacyjnej Krajowego Planu Odbudowy na wsparcie przedinwestycyjne i inwestycyjne dla instalacji OZE realizowane przez społeczności energetyczne⁶⁴.

⁶³ T. Lehen, Belgien Energieknappheit stärkt Erneuerbaren-Initiativen den Rücken, Euractiv.de, 23 sierpnia 2022, online: <https://www.euractiv.de/section/energie/news/belgiens-energieknappheit-staerkt-erneuerbaren-initiativen-den-ruecken/> (dostęp: 26.09.2023); przeprowadzono bardzo uproszczone porównanie dla zużycia 2000 kWh rocznie korzystając z symulatora ceny Ecopower, zob. Prijsimulator, Ecopower.be, online: (<https://www.ecopower.be/groene-stroom/prijsimulator> (dostęp: 26.09.2023) oraz kalkulatora urzędu regulacyjnego, online: <https://vtest.vreg.be/> (dostęp: 26.09.2023); dla miejscowości Eeklo: koszt taryfy Ecopower to ok. 720 euro rocznie, z kolei stawki operatorów komercyjnych wahają się od 718 do 978 euro rocznie (w przypadku taryfy socjalnej, koszt wynosi ok. 495 euro rocznie).

⁶⁴ Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności, online: <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/krajowy-plan-odbudowy-i-zwiekszenia-odpornosci> (dostęp 20.09.2023).

Innym obszarem wsparcia mogłoby być udostępnianie spółdzielniom energetycznym nieodpłatnie dachów budynków należących do gminy celem instalacji paneli PV, a następnie współkorzystanie z nadwyżek wyprodukowanej energii. Finansowanie inwestycji może być optymalizowane również poprzez korzystanie z dotacji uruchomionych przez rząd w ramach programu „Energia dla wsi” (dofinansowanie budowy OZE; niestety program nie uwzględnia specyfiki gospodarstw ubogich energetycznie). W przypadku gospodarstw domowych ubogich energetycznie wkład własny na sfinansowanie członkostwa w spółdzielni energetycznej mógłby być dofinansowany przez gminę.

Bibliografia

- ASSIST, *Vulnerable Consumers and Fuel Poverty Report*, 2020 (http://www.assist2gether.eu/documenti/risultati/d2_5_vulnerable_consumers_and_fuel_poverty_report_final_201805151.pdf).
- Bałtycki Instytut Spraw Europejskich i Regionalnych (BISER), *Ubóstwo energetyczne w Polsce Północnej. Istota zjawiska, polityka łagodzenia, rekomendacje*, 2018 (https://biser.org.pl/wp-content/uploads/2018/10/Ub%C3%B3stwo-energetyczne-w-Polsce-P%C3%B3%C5%82nocnej_final.pdf).
- R. Boguszewski, T. Herudziński, *Ubóstwo energetyczne w Polsce*, Pracownia Badań Społecznych SGGW, 2018 (https://www.cire.pl/pliki/2/2018/ubostwo-energetyczne_w_polsce_raport_03_09_2018.pdf).
- P. Chrzanowski, J. Fabiszewska-Solares, M. Ościłowski, *Ubóstwo energetyczne. Rola efektywności energetycznej w walce z ubóstwem energetycznym*, WiseEuropa, 2022 (<https://wise-europa.eu/wp-content/uploads/2023/03/UBOSTWO-ENERGETYCZNE.pdf>).
- Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego, pod red. Michał Wojtyło: *Europejski Zielony Ład. Stan realizacji, wyzwania, nadzieje*, 2022 (<https://klubjagiellonski.pl/publikacje/europejski-zielony-lad-stan-realizacji-wyzwania-nadzieje/>).
- T.M. Croon (i inni), *Beyond headcount statistics: Exploring the utility of energy poverty gap indices in policy design*, 2023 (<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0301421523001647>).

Długoterminowa strategia renowacji budynków, 2022 (<https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/Dlugoterminowa-strategia-renowacji-budynkow>).

J. Dudek, P. Szlagowski-Budacz, *The Just Energy Transition Fund – Fostering Energy Transition, Countering Economic Inequality and Boosting EU Legitimacy*, 2/2019, Working Paper, Polish Economic Institute (<https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2019/10/PIE-JET-fund.pdf>).

Ecoserveis, *Atlas of Energy Poverty Initiatives in Europe State-by-State Review*, 2017 (<https://www.ecoserveis.net/wp-content/uploads/2019/02/Atlas-of-energy-poverty-initiatives-in-Europe.pdf>).

EU Energy Poverty Observatory, *Addressing Energy Poverty in the European Union: State of Play and Action*, 2019 (https://energy-poverty.ec.europa.eu/system/files/2022-04/paneureport2018_updated2019.pdf).

European Commission, *Energy Poverty, Transport Poverty and Living Conditions*, 2022 (<https://www.apren.pt/contents/publicationsothers/eu-energy-poverty-transport-poverty-and-living-conditions.pdf>).

I. Figaszewska, *Ubóstwo energetyczne – co to jest?*, Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki, nr 5 (67) 1 września 2009 (https://www.ure.gov.pl/ftp/Biuletyny_URE/2009/2009.09.01-biuletyn_nr5.pdf).

Fundacja Stocznia, *Podsumowanie Ogólnopolskiego panelu obywatelskiego o kosztach energii*, Warszawa 2022.

J. Sokołowski, A. Kielczewska, P. Lewandowski, *Defining and measuring energy poverty in Poland*, Instytut Badań Strukturalnych, IBS Research Report 01/2019, January 2019 (https://ibs.org.pl/app/uploads/2019/01/IBS_Research_Report_01_2019.pdf).

- K. Przedworska, *Inability to adequately heat a dwelling in the European Union and associated countries' households*, October 2020, *Wiadomości Statystyczne The Polish Statistician* 65(10):49-65, University of Economics in Katowice (https://www.researchgate.net/publication/347099877_Inability_to_adequately_heat_a_dwelling_in_the_European_Union_and_associated_countries_households).
- J. Rutkowski, K. Sałach, A. Szpor, K. Ziółkowska, *Jak ograniczyć skalę ubóstwa energetycznego w Polsce?*, IBS Policy Paper 1/2018 (https://ibs.org.pl/app/uploads/2018/01/IBS_Policy_Paper_01_2018_pl.pdf).
- M. Kachniarz, R. Dyjak, A. Puzio, I. Krok-Baściuk, *Raport końcowy z badania ewaluacyjnego pn.: Wsparcie działań dotyczących ochrony powietrza i ograniczania ubóstwa energetycznego w ramach regionalnego programu operacyjnego Województwa Śląskiego*, 2019, FundEko (https://www.ewaluacja.gov.pl/media/83730/Wsparcie_UbostwoEnergSlaskie.pdf).
- KAPE, *Spotkanie z ekspertem KAPE – Narada obywatelska o kosztach energii (ubóstwo energetyczne)* (<https://www.youtube.com/watch?v=Ge2EIFsoscA>).
- L. Karpińska, S. Śmiech, *Energetyczna bieda. Raport o gospodarstwach domowych ubogich energetycznie*, 5/2021, Centrum Polityk Publicznych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie (https://politykipubliczne.pl/wp-content/uploads/2021/05/23_Ubostwo-energetyczne-1.pdf).
- B. Kupiec, A. Szpor, *Bariery przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu na polskiej wsi. Społeczności energetyczne jako nowy element wsparcia*, w: M. Wojtyła (red.), *Czas na integrację. Wyzwania i szanse dla wsi i rolnictwa w Polsce*, Klub Jagielloński, 2023 (<https://klubjagiellonski.pl/wp-content/uploads/2023/06/czas-na-integracje-xxx-wersja-online.pdf>).

- P. Lewandowski, A. Kielczewska, K. Ziółkowska, *Zjawisko ubóstwa energetycznego w Polsce, w tym ze szczególnym uwzględnieniem zamieszkujących w domach jednorodzinnych*, IBS Research Report 02/2018, kwiecień 2018 (<https://www.gov.pl/attachment/6c6e6567-5f87-4e7a-bf5b-03861670888c>).
- Lewiatan, *Efektywność energetyczna budynków – szanse i wyzwania dla polskich firm*, 2022 (https://lewiatan.org/wp-content/uploads/2022/09/efektywnosc_energetyczna_budynkow_OK.pdf).
- Lewiatan, *Kryzys energetyczny*, 2023 (https://lewiatan.org/wp-content/uploads/2023/05/kryzys_energetyczny.pdf).
- K. Marszał (i inni), *Analiza społeczno-polityczna dotycząca ubóstwa energetycznego w Warszawie*, Polska Zielona Sieć, Fundacja Instytut Reform, luty 2023 (https://ireform.eu/s/uploads/Analiza_spoeczno_polityczna_dotyczaca_ubostwa_energetycznego_w_Warszawie_23_02_2023_64d4cc4a92.pdf).
- Materiały konferencyjne z konferencji Energy Poverty Advisory Hub, która odbyła się w Warszawie w dniach 19–20 września 2023 (https://energy-poverty.ec.europa.eu/about-us/news/conclusions-our-annual-conference-warsaw-2023-09-25_en).
- Materiały odnośnie ubóstwa energetycznego oraz efektywności energetycznej projektu Energy Measures (<https://energymeasures.eu/poland/>).
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności*, 2022.
- Ministerstwo Klimatu i Środowiska, *Bank dobrych praktyk. Przeciwdziałanie ubóstwu energetycznemu w Polsce*, 2021 (<https://www.gov.pl/attachment/f7281ec7-e2d4-40ff-9da4-ee5454c5e753>).

Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, *Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2030 roku. Ekonomia Solidarności Społecznej*, Warszawa 2021.

National Energy Action (NEA), Energy Action Scotland (EAS), *Every home should be a warm and safe place*, Fuel Poverty Monitor 2021, (https://www.nea.org.uk/wp-content/uploads/2021/11/0000_NEA_Fuel-Poverty-Report-and-Exec-Summary_v2.pdf).

Najwyższa Izba Kontroli, *Stabilizacja cen energii elektrycznej*, 2021 (<https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/stabilizacja-cen-energii-elektrycznej.html>).

D. Owczarek, A. Miazga, *Ubóstwo energetyczne w Polsce – definicja i charakterystyka społeczna grupy*, 2015, Fundacja Instytut na rzecz Ekorozwoju (https://www.pine.org.pl/wp-content/uploads/pdf/ubostwo_energet_polska.pdf).

Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the review of emergency interventions to address high energy prices in accordance with Council Regulation (EU) 2022/1854, Brussels, 5.6.2023, COM(2023) 302 final (https://energy.ec.europa.eu/system/files/2023-06/COM_2023_302_1_EN_ACT_part1_v2.pdf).

M. Siergiejuk, *Ubóstwo i wykluczenie społeczne w Polsce i innych krajach Unii Europejskiej w latach 2008-2016*, Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, 2018 (<https://www.gov.pl/attachment/0b11dd4b-385e-40f2-b18a-71947321e8ff>).

SMF/Public First, *Energy bill support – designing policies to support British households in an age of high prices Interim report*, 2022 (<https://www.smf.co.uk/wp-content/uploads/2022/12/Energy-bill-support-interim-report-December-2022.pdf>).

- J. Sokołowski, J. Frankowski, *Ubóstwo energetyczne w województwie łódzkim. Raport z badania Danae/Instytut Badań Strukturalnych*, 2020 (https://analizyspoleczne.pl/Document/Badania_2019/ubostwo_energetyczne/ubostwo-energetyczne.pdf).
- J. Sokołowski, P. Lewandowski, A. Kielczewska, S. Bouzarovski (2020) *A multidimensional index to measure energy poverty: the Polish case*, *Energy Sources, Part B: Economics, Planning, and Policy*, 15:2, 92-112 (<https://powerpoor.eu/sites/default/files/2020-12/A%20multidimensional%20index%20to%20measure%20energy%20poverty%20the%20Polish%20case.pdf>).
- Trinomics, *Selecting Indicators to Measure Energy Poverty*, 2014 (<https://discovery.ucl.ac.uk/id/eprint/1502423/1/Selecting%20Indicators%20to%20Measure%20Energy%20Poverty.pdf>).
- UK Department for Energy Security and Net Zero /DESNZ/, *Annual Fuel Poverty Statistics in England*, 2023 (2022 data) (https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1139133/annual-fuel-poverty-statistics-lilee-report-2023-2022-data.pdf).

Aneks

Charakterystyka metodologii przeprowadzonych badań społecznych

Badania społeczne przeprowadził Krzysztof Jodłowski (właściciel firmy badawczej Day Ray). Ich część jakościowa została przeprowadzona w okresie 30.03–05.04.2023 roku i objęła realizację sześciu grup dyskusyjnych (FGI – *Focus Group Interview*), z trzema grupami docelowymi.

2 FGI zostały przeprowadzone z przedstawicielami targetu męskiego, o konserwatywnym i prawicowym profilu przekonań społecznych. Opis grupy docelowej: mężczyźni, 40+ lat, miks wykształcenia, w formalnym związku małżeńskim, zamieszkujący w większych gospodarstwach domowych, lojalny elektorat PiS, silnie religijni katolicy, korzystający z mediów o profilu prorządowym. Jedna z grup dyskusyjnych została przeprowadzona online i objęła mieszkańców województwa świętokrzyskiego. Druga z grup dyskusyjnych została przeprowadzona w formie wywiadów bezpośrednich w Lublinie i objęła mieszkańców wsi i małych miejscowości pod Lublinem, którzy dodatkowo charakteryzowali się niskimi dochodami gospodarstwa domowego, mieli problemy z opłaceniem rachunków i rat, oraz z zakupem opału i ogrzaniem zamieszkiwanego lokalu.

Kolejne 2 FGI zostały przeprowadzone z przedstawicielami targetu kobiecego, o lekko konserwatywnym profilu przekonań społecznych. Opis grupy docelowej: kobiety, wiek 30–55 lat, wykształcenie podstawowe i zasadnicze, część aktywna zawodowo i część zajmująca się gospodarstwem domowym, pozostające w formalnym związku małżeńskim, w większości dzieci w gospodarstwie domo-

wym, miks preferencji wyborczych: raczej nie głosują w wyborach, umiarkowana religijność, korzystanie z mediów głównego nurtu. Jedna z grup dyskusyjnych została przeprowadzona online i objęła mieszkanki województwa świętokrzyskiego. Druga z grup dyskusyjnych została przeprowadzona w formie wywiadów bezpośrednich w Lublinie i objęła mieszkanki wsi i małych miejscowości pod Lublinem, które dodatkowo charakteryzowały się niskimi dochodami gospodarstwa domowego, miały problemy z opłaceniem rachunków i rat oraz z zakupem opału i ogrzaniem zamieszkiwanego lokalu.

Ostatnie 2 FGI zostały przeprowadzone z przedstawicielami targetu liberalno-lewicowego: miks kobiet i mężczyzn w wieku 25–45 lat, z wykształceniem średnim i wyższym, stanowiącymi miks rodzin i singli/DINKS, ze średnim i wyższym statusem materialnym, określającymi swoje przekonania jako wypośrodkowane, liberalne lub lewicowe, w wyborach parlamentarnych zamierzającymi głosować na partie opozycyjne. Obydwie grupy dyskusyjne zostały przeprowadzone online i objęły mieszkańców Trójmiasta.

Niniejszy raport czerpie także z wyników dwóch badań ilościowych, będących kontynuacją badania jakościowego. Pierwsze badanie ilościowe zostało zrealizowane w maju 2023 roku metodą CAWI (panel) na próbie $N = 993$ dorosłych Polaków, średni czas realizacji wywiadu $T = 20$ minut. Próba kwotowo-losowa, z kontrolą płci, wieku, wielkości miejscowości oraz poziomu wykształcenia. Drugie badanie ilościowe zostało zrealizowane w lipcu 2023 roku metodą CAWI (panel) na próbie $N = 1026$ dorosłych Polaków, średni czas realizacji wywiadu $T = 15$ minut. Próba kwotowo-losowa, z kontrolą płci, wieku, wielkości miejscowości oraz poziomu wykształcenia.



Klub Jagielloński

Klub Jagielloński to niepartyjne stowarzyszenie łączące społeczników, ekspertów, publicystów i naukowców młodego pokolenia działających na rzecz dobra wspólnego. Pracujemy na rzecz sprawnego państwa i podmiotowości obywateli.

Eksperci i współpracownicy Klubu Jagiellońskiego przygotowują opinie, analizy i eseje, które przeczytać można na www.klubjagielloński.pl i w internetowym czasopiśmie idei „Pressje”. Znaleźć można tam komentarze dotyczące bieżących wydarzeń, ale też tematów, na które brak miejsca w głównym nurcie debaty.

Jeżeli spodobała Ci się niniejsza publikacja, dołącz do grona darczyńców Klubu Jagiellońskiego!

Możliwości wsparcia:

- Bezpośrednia wpłata na konto Klubu Jagiellońskiego:

47 1020 2892 0000 5102 0582 9454 (PKO BP S.A.)

tytułem: „Darowizna na cele statutowe”

- Wpłata w formie darowizny przez stronę www.klubjagielloński.pl/wesprzyj-nas za pomocą:

- przelewu ze strony banku
- karty płatniczej
- aplikacji BLIK
- portfela elektronicznego

- Przekazanie 1,5% podatku na rzecz Klubu Jagiellońskiego – nr KRS 0000128315

Dziękujemy za Twoje wsparcie!

Zasady współpracy

Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego podejmuje współpracę z podmiotami zewnętrznymi w zakresie rzetelnego opracowania zagadnień wskazanych przez instytucje publiczne oraz przedsiębiorców. Podejmowane przez nas działania badawcze oraz tworzone ekspertyzy opierają się na pracy kolegalnej. Łączymy doświadczenia przedstawicieli nauki, administracji oraz biznesu.

Jednocześnie informujemy, że wszelkie działania we współpracy z podmiotami zewnętrznymi muszą być zgodne z „5 zasadami niezależności eksperckiej Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego”:

1. Misyjność

Klub Jagielloński, w tym Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego, prowadzi działalność na rzecz zmiany prawa poprzez uczestnictwo w konsultacjach publicznych, udział w posiedzeniach komisji Sejmu i Senatu, kierowanie petycji do organów władzy publicznej oraz udział w innych formach konsultowania rozwiązań prawnych organizowanych przez instytucje publiczne, polityków i organizacje obywatelskie. Działalność ta ma charakter misyjny, jest prowadzona zgodnie z zasadą prymatu dobra wspólnego i finansowana ze środków własnych stowarzyszenia. Zdecydowana większość publikowanych przez nas materiałów ma charakter misyjny. Każdorazowo, jeżeli materiał powstał we współpracy z partnerem zewnętrznym lub został sfinansowany ze środków innych niż środki własne Klubu Jagiellońskiego, jest to wyraźnie zaznaczone w jego treści.

2. Niezależność

Warunkiem podjęcia współpracy doradczej z podmiotami rynkowymi jest zagwarantowana w umowie pomiędzy stronami niezależność badawcza. Nie dopuszczamy sytuacji, w której publikujemy materiał lub opracowujemy analizę pod tezy opracowane „na zewnątrz”.

3. Przejrzystość

Warunkiem podjęcia współpracy doradczej z podmiotami rynkowymi jest zagwarantowanie w umowie pomiędzy stronami pełnej transparentności zasad współpracy. Opracowany we współpracy z zewnętrznym partnerem materiał oznaczony jest na stronie tytułowej nazwą i logo partnera. Informacja o partnerstwie zawarta jest również w ewentualnych materiałach dla mediów.

4. Samoograniczenie

Podjęcie przez stowarzyszenie lub należącą do niego spółkę współpracy z podmiotami rynkowymi w zakresie opracowania analiz, ekspertyz, raportów czy projektów aktów prawnych wyklucza dalsze zaangażowanie Klubu Jagiellońskiego w proces stanowienia prawa w obszarze bezpośrednio związanym z tematem współpracy na co najmniej 12 miesięcy od publikacji materiału powstałego w partnerstwie. Eksperci CAKJ, którzy uczestniczą w procesie stanowienia prawa, a za pośrednictwem CA lub indywidualnie wykonywali zlecenia na zamówienie podmiotów rynkowych, zobowiązani są do uprzedniego, każdorazowego i publicznego przedstawienia tej informacji (np. w stanowisku wysyłanym w ramach konsultacji publicznych lub w informacji do władz odpowiedniej komisji parlamentarnej).

5. Odpowiedzialność

W ramach współpracy z partnerami rynkowymi CAKJ nie pośredniczy w kontaktach pomiędzy ich przedstawicielami a politykami i urzędnikami. Do udziału w spotkaniach promocyjnych i dyskusyjnych wokół materiałów powstałych w partnerstwie z podmiotami rynkowymi, a zawierających rekomendacje legislacyjne, CAKJ nie zaprasza imiennie zawodowych polityków ani urzędników. Klub Jagielloński, w ramach działalności statutowej, organizuje różnego rodzaju debaty, spotkania i seminaria z udziałem przedstawicieli różnych obszarów życia publicznego, w tym osób ze świata biznesu i polityki. Spotkania tego rodzaju, gdy dotyczą zagadnień regulacyjnych i pokrewnych, zawsze mają charakter misyjny i finansowane są wyłącznie ze środków własnych stowarzyszenia.

Klub Jagielloński jest wydawcą aplikacji

Pola. Zabierz ją na zakupy

Po zeskanowaniu kodu kreskowego z dowolnego produktu otrzymasz informacje o firmie, która go wyprodukowała. Pola powie Ci, czy dany producent opiera się na polskim kapitale, prowadzi u nas swoją produkcję, tworzy wykwalifikowane miejsca pracy, jest częścią zagranicznego koncernu.



Aplikacja Pola to nie tylko skaner kodów kreskowych, ale także platforma dyskusji o rozwoju polskich firm, wymiany doświadczeń między przedsiębiorcami i promocji prawdziwie polskich marek. Poniżej prezentujemy ofertę dla firm dzielących ideę patriotyzmu gospodarczego i świadomej konsumpcji.

Działania marketingowe, gwarantujące ekspozycje oferty produktowej



Rozszerzony opis firmy

W opisie Twojej firmy może znaleźć się logotyp i link do strony internetowej.



Zajęcia edukacyjne

Chętnie rozszerzymy wspólnie z Tobą nasze doświadczenie w edukacji młodzieży.



Audyt wewnętrzny

Czy wspierasz polskie firmy? Możemy to sprawdzić analizując wasze zamówienia.

Działania CSRowe, pozwalające budować wizerunek firmy odpowiedzialnej społecznie



Znak towarowy

Daj konsumentom gwarancję polskiego pochodzenia waszych produktów.



Patriotyczny e-commerce

Zapewnienie konsumentom informacji, których poszukują, daje przewagę konkurencyjną.



Statystyki skanowań

Sprawdź, jakie produkt Twojej lub konkurencyjnej firmy był najczęściej skanowany.

Buduj z nami [Klub Przyjaciół Poli!](#)

Nasz dorobek w organizacji imprez eksperckich



Wymiana poglądów na temat stosunków polsko-ukraińskich

Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego 28–30 września 2021 r. zorganizowało na Zamku Królewskim w Niepołomicach pod Krakowem polsko-ukraiński okrągły stół.

Wydarzenie miało na celu wymianę opinii na temat stosunków polsko-ukraińskich między intelektualistami i ekspertami młodego pokolenia, którzy mają silny wpływ na debatę publiczną w Polsce i na Ukrainie.



Czas na integrację. Wyzwania i szanse dla wsi i rolnictwa w Polsce

28 czerwca 2023 r. Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego we współpracy z Our Common Home zorganizowało konferencję w Centrum Konferencyjnym Zielna.

Podczas seminariów z udziałem ekspertów zidentyfikowano główne wyzwania stojące przed polską wsią i rolnictwem, które zostały opisane w raporcie CAKJ.

Publikacja została zaprezentowana podczas konferencji składającej się z dwóch paneli dyskusyjnych z udziałem polityków, ekspertów i dziennikarzy.



Centrum vs. peryferie. Podział ważniejszy niż lewica vs. prawica?

23 stycznia 2023 r. w Centrum Konferencyjnym Zielna w Warszawie odbyło się seminarium polsko-niemieckie. Organizatorzy: Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego oraz Hanns Seidel Stiftung.

Spotkanie było poświęcone naturze i konsekwencjom kulturowego podziału, który organizuje wyobraźnię polityczną w wielu państwach, dotyczyło sporu między centrami rozwojowymi a miejscami peryferyjnymi. Celem dyskusji było udzielenie odpowiedzi, jak łagodzić napięcia, aby nie pogłębiać polaryzacji.



Silny samorząd najlepszym sposobem na wzmocnienie demokracji i sprawności państwa na Bałkanach Zachodnich

Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego we współpracy z Ministerstwem Spraw Zagranicznych zorganizowało cykl konferencji w Albanii, Czarnogórze, Serbii i Macedonii Północnej.

Wydarzenie miało na celu promowanie dobrych praktyk w procesie samorządności, decentralizacji i demokracji lokalnej oraz zidentyfikowanie potencjalnych obszarów współpracy dwustronnej miast i gmin regionu.



Dyskusje eksperckie w formie okrągłych stołów na temat nowych technologii

Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego we współpracy z firmą Allegro zorganizowało dwa spotkania w formie okrągłych stołów nt. europejskich regulacji platform internetowych oraz przyszłości gospodarki cyfrowej.

Dorobek publikacyjny



Opozycja pod lupą. Ocena legislacyjnej działalności opozycji w latach 2019–2023

Forum parlamentu jest najbardziej naturalnym miejscem do prezentowania własnej wizji kształtowania polityk publicznych przez opozycję, pozbawionej możliwości sprawowania władzy wykonawczej. Jak przedstawiała się legislacyjna aktywność ugrupowań opozycyjnych w kadencji 2019–2023?



Rząd pod lupą. Ranking polityk publicznych 2019–2023

Kontekst drugiej kadencji rządów Prawa i Sprawiedliwości wyznaczyły pandemia, ponadprzeciętnie wysoka inflacja i wojna rosyjsko-ukraińska. Autorzy CAKJ oceniają, jak w tych warunkach przebiegała realizacja polityk publicznych.



Przekleństwo państwa średniego. Polska między Brukselą a Waszyngtonem

Konflikt na linii USA-UE nabrzmiewa od lat. Wobec rewizjonistycznej postawy Rosji i agresywnego podejścia Chin do handlu międzynarodowego to może być ostatnia szansa na zacieśnienie więzów transatlantycznych, aby utrzymać wpływy Zachodu na świecie.



Czas na integrację. Wyzwania i szanse dla wsi i rolnictwa w Polsce

Zbyt rzadko w spolaryzowanej debacie publicznej i emocjonalnych przemówieniach polityków podnosi się kwestie różnorodności polskiej wsi i wielowymiarowości strukturalnych wyzwań, które stoją przed obszarami wiejskimi, a w szczególności przed rolnikami.



Rząd pod lupą. Ranking polityk publicznych 2022

Średnia ocena polityk publicznych – 3,07 – wskazuje, że 2022 był kolejnym rokiem na „trójcę”, a więc zbliżonym do poprzednich lat. Konieczność zarządzania kryzysowego wyraźnie odbiła się na aktywności programowej rządu.



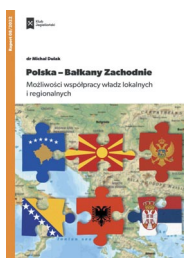
Czas przełomów. Wpływ pandemii i wojny na trendy gospodarcze

COVID-19 i wojna na Ukrainie skłoniły nas do stworzenia platformy dyskusji nad naturą i konsekwencją trwających zmian. Niniejsza publikacja jest efektem namysłu nad tym, w którą stronę będą zmierzać trendy gospodarcze.



Alternatywa dla żłobka. System opieki nad dziećmi do lat 3 w Polsce

Raport jest próbą wskazania drogi w myśleniu o wyzwaniach stojących przed młodymi rodzicami. Tam, gdzie to możliwe, poszerzamy gamę dostępnych rozwiązań i popularyzujemy te scenariusze, które mogą zredukować dyskomfort związany z podejmowaniem trudnych wyborów.



Polska – Bałkany Zachodnie. Możliwości współpracy władz lokalnych i regionalnych

Publikacja ma jasno sprecyzowany cel – pomóc polskim samorządowym w nawiązywaniu współpracy międzynarodowej z władzami lokalnymi i regionalnymi na Bałkanach Zachodnich.



Rozpad starego świata. Próba syntezy po pół roku wojny na Ukrainie [RAPORT SPECJALNY]

Ład globalny, Europa i przestrzeń postsowiecka już nie będą takie same. Polska musi być do tego przygotowana, aby wykorzystać możliwości, jakie to dla nas stwarza, oraz zniwelować zagrożenia, które przyniesie nowa rzeczywistość



Europejski Zielony Ład. Stan realizacji, wyzwania, nadzieje

Europejski Zielony Ład charakteryzuje się podejściem całościowym, obejmując zarówno sektory energetyczne, jak i inne obszary gospodarki. Tym samym EZŁ nie jest jedynie nową strategią polityki klimatycznej, ale de facto całościowej transformacji UE.



Cicha cyberrewolucja. Jak UE chce unormować konkurencyjność i wolność słowa w Internecie?

W unijnych propozycjach regulacji sieci nie znajdziemy przełomowych zapisów, ale sam fakt powstania regulacji należy uznać za początek rewolucji. UE szuka modelu zakorzenionego w gwarancji zachowania praw obywatelskich i w budowaniu konkurencyjności wolnego rynku.



Lokalna alternatywa. Jak wybudować w Polsce brakujące mieszkania?

Głównego celu polityki mieszkaniowej, którym było skuteczne włączenie się państwa w budowę mieszkań, wciąż nie udało się osiągnąć. Politykom i urzędnikom zabrakło konsekwencji, a wiele samorządów nie zdaje sobie sprawy, że dla rozwoju ich miast kluczowa jest budowa mieszkań.



Porzucenie złudzenia. 10 mitów o putinowskiej Rosji

Wbrew rozbrzmiewającym od czasu do czasu zarzutom o rzekomy „romantyzm” polskiej perspektywy historia przyznaje dziś rację realistycznemu spojrzeniu na putinowską Rosję, który stanowił przez ostatnie lata co do zasady wspólną linię naszych elit.



Skąd się wezmą przyszli czempioni polskiej gospodarki? Znaczenie rynku kapitału właścicielskiego dla rozwoju gospodarczego i cywilizacyjnego Polski

Aby kontynuować proces zmniejszania różnicy w poziomie rozwoju w stosunku do bogatych krajów Zachodu, powinniśmy budować inny model gospodarki – taki, w którym dominują firmy prywatne, które mają swoje centrale i faktyczne centra kompetencji w kraju.



Rząd pod lupą. Ranking polityk publicznych 2021

Średnia ocen wszystkich polityk publicznych – najniższa w historii naszego rankingu polityk publicznych – potwierdza, że zdolność rządzących do radzenia sobie z najważniejszymi wyzwaniami jest coraz mniejsza.



Nowy strategiczny ład. Transformacja Zachodu a bezpieczeństwo Polski

Bezpieczeństwo nie jest dane nam raz na zawsze i wymaga ciągłego wysiłku. Konieczna jest prawidłowa diagnoza zagrożeń i stworzenie długofalowej strategii całościowego bezpieczeństwa, która będzie realizowana niezależnie od aktualnego układu władzy.



Przemilczane nierówności. O problemach mężczyzn w Polsce

Błędem jest założenie, że mężczyźni we wszystkich grupach społecznych są uprzywilejowani. Utrwalanie go w dyskursie publicznym prowadzi do wykluczenia problemów mężczyzn z puli zjawisk wymagających politycznego rozwiązania.



Zielony konserwatyzm. Wyzwania i rekomendacje w 10 kluczowych obszarach

Formułując własne postulaty, prawica nie musi, a nawet nie powinna oglądać się na lewicę. Powinniśmy bazować na własnych fundamentach aksjologicznych i samodzielnie pracować nad tematem, proponując autorski wkład do globalnej dyskusji o sposobie zarządzania naszymi zasobami.



Starość po polsku. Propozycja reformy systemu opieki nad osobami starszymi

Słabość systemu opieki senioralnej wyrasta na jedno z najważniejszych wyzwań na trzecią dekadę XXI wieku. W raporcie prezentujemy swoistą mapę drogową dla decydentów odpowiedzialnych za kształtowanie polityki w zakresie opieki senioralnej.



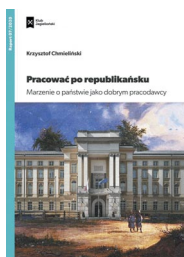
Jak wydamy ponad 100 miliardów? Ocena projektu Krajowego Planu Odbudowy

W raporcie „Jak wydamy ponad 100 miliardów? Ocena projektu Krajowego Planu Odbudowy” eksperci CAKJ przygotowali ewaluację projektu, ale także zaproponowali dodatkowe reformy, które mogą być dla politycznych decydentów cenną inspiracją do korekty przedstawionego dokumentu.



Rząd pod lupą. Ranking polityk publicznych 2020

Reakcja rządu na wybuch epidemii była szybka i zdecydowana, a do tego ciesząca się dużym zaufaniem społecznym. Niestety, późniejsze działania, a przede wszystkim przygotowania do II fali pandemii, obnażyły wszystkie słabości polskiego państwa.



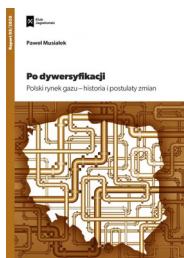
Pracować po republikańsku. Marzenie o państwie jako dobrym pracodawcy

Administrację publiczną cechuje przekonanie o niskiej legitymizacji własnego istnienia i własna odmiana folwarcznych stosunków międzyludzkich w pracy. Skutkuje to przyjmowaniem postaw asekuranckich, niską innowacyjnością działań, kompleksem niższości wobec „rynku”.



Nierealne oczekiwania. Bilans i perspektywy stosunków polsko-chińskich

W ostatniej dekadzie Polska osiągnęła niespotykany wcześniej poziom relacji politycznych z Chinami. Nie pomogło to jednak ani w otwarciu chińskiego rynku na import z nad Wisły, ani w sprowadzeniu dużych chińskich inwestycji.



Po dywersyfikacji. Polski rynek gazu – historia i postulaty zmian

Zakończenie wieloletniej umowy gazowej z Gazpromem oraz kluczowych inwestycji dywersyfikacyjnych zamknie pewną epokę na polskim rynku gazu i stworzy zupełnie nowe uwarunkowania wymagające na nowo zdefiniowania kluczowych wyzwań i odpowiedzi na nie.

Kontakt w sprawie współpracy:

Tomasz Ociepka

Dyrektor CAKJ

tomasz.ociepka@klubjagiellonski.pl

www.klubjagiellonski.pl

