



INSTYTUT
NA RZECZ
EKOROZWOJU



PROPOZYCJE MECHANIZMÓW WSPARCIA PROCESU PRZECIWDZIAŁANIA ZJAWISKU UBÓSTWA ENERGETYCZNEGO W POLSCE

**dr inż. Arkadiusz Węglarz
Grzegorz Kubalski
Dominik Owczarek**

Wydawca:

Fundacja Instytut na rzecz Ekorozwoju
ul. Nabelaka 15, lok. 1, 00-743 Warszawa
tel. 22 851-04-02, -03, -04, faks 22 851-04-00
e-mail: ine@ine-isd.org.pl, <http://www.ine-isd.org.pl>

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

Instytucje i osoby pragnące wesprzeć działalność na rzecz ekorozwoju mogą dokonywać wpłat na konto:
Bank PeKaO SA, II Oddział w Warszawie

Wpłaty w PLN: 92 1240 1024 1111 0000 0267 8197

Projekt graficzny: Wydawnictwo Wiatr s. c. www.wiatr.com.pl

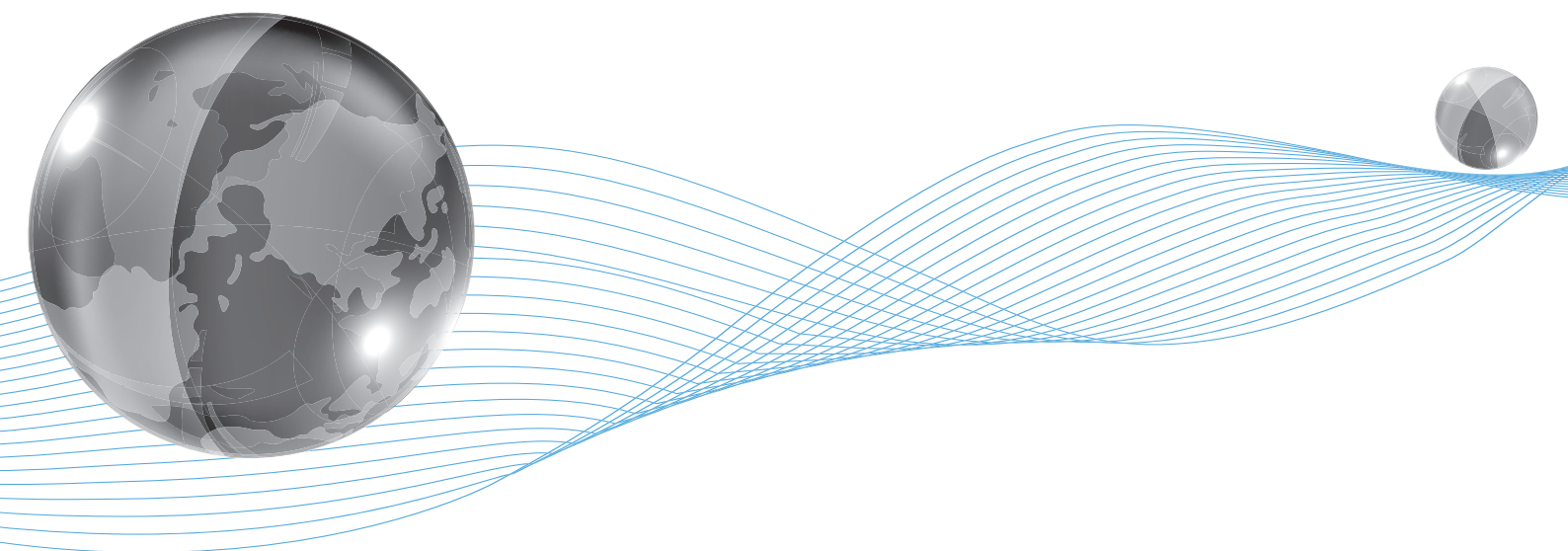
Skład komputerowy: Leszek Kosmański

© **Copyright by Fundacja Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2014**

ISBN: 978-83-89495-36-5

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





PROPOZYCJE MECHANIZMÓW WSPARCIA PROCESU PRZECIWDZIAŁANIA ZJAWISKU UBÓSTWA ENERGETYCZNEGO W POLSCE

**dr inż. Arkadiusz Węglarz
Grzegorz Kubalski
Dominik Owczarek**

Opracowanie zostało przygotowane na zlecenie Instytutu na rzecz Ekorozwoju
w ramach projektu „Efektywność energetyczna”.

Osoby odpowiedzialne po stronie instytutu:

dr Andrzej Kassenberg

Agnieszka Tomaszewska-Kula



**INSTYTUT
NA RZECZ
EKOROZWOJU**

Warszawa, maj 2014



O AUTORACH:

dr inż. Arkadiusz Węglarz

Doradca Zarządu ds. gospodarki niskoemisyjnej w Krajowej Agencji Poszanowania Energii S.A., adiunkt na Wydziale Inżynierii Lądowej Politechniki Warszawskiej, wiceprezes Zarządu Zrzeszenia Audytorów Energetycznych. Współautor kilkudziesięciu publikacji naukowych, kilkudziesięciu opracowań technicznych i artykułów prasowych o tematyce budowlanej i efektywności energetycznej w gospodarce. Autor licznych ekspertyz, m.in. dla Ministerstwa Gospodarki, Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Środowiska, Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska, Polskich Sieci Energetycznych, Ministerstwa Infrastruktury, Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Kierownik i wykonawca projektów realizowanych w ramach programów: Phare, Save, 5PR, 6PR, IEE, bilateralnych. Odznaczony Złotym Krzyżem Zasługi przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej za osiągnięcia w dziedzinie efektywności energetycznej w budownictwie.

Grzegorz Kubalski

Prawnik, teoretyk i praktyk samorządu terytorialnego. Absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego oraz Wydziału Fizyki Uniwersytetu Warszawskiego. Autor artykułów i glos w czasopismach naukowych, w szczególności w „Samorządzie Terytorialnym”. W latach 1998-2002 radny Rady Powiatu Legionowskiego, w tym od 2000 roku Przewodniczący Rady Powiatu, w latach 2002-2006 Wójt Gminy Jabłonna, od 2006 roku ekspert samorządowy. Od 2008 roku związany ze Związkiem Powiatów Polskich. Pełni m.in. funkcję eksperta ds. samorządów w projekcie „Dobry klimat dla powiatów” realizowanym wspólnie przez ZPP i Instytut na rzecz Ekorozwoju. Od 2011 roku ekspert zewnętrzny Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w pracach legislacyjnych związanych z funkcjonowaniem jednostek samorządu terytorialnego. Członek Zarządu Fundacji Europejski Instytut Samorządu Terytorialnego.

Dominik Owczarek

Analitik w Instytucie Spraw Publicznych, psycholog środowiskowy, filozof, doktorant w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego, stypendysta na Freie Universität-Berlin i na Uniwersytecie Jagiellońskim. W ISP prowadzi projekty z obszaru polityki społecznej, dialogu społecznego, partycypacji publicznej, ubóstwa energetycznego. Członek International Association for People-Environment Studies (IAPS), Forum Rewitalizacji.



SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	4
Streszczenie	5
1. Wstęp	8
2. Analiza stanu istniejącego	10
3. Opracowanie definicji ubóstwa energetycznego i przeprowadzenie badań skali i charakterystyki zjawiska w Polsce	14
ZESTAW REKOMENDACJI – PROPOZYCJE MECHANIZMÓW WSPARCIA	20
4. Propozycja nowego systemu wsparcia w oparciu o modyfikację istniejących mechanizmów w ramach Ustawy o efektywności energetycznej (bez uwzględnienia Dyrektywy 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej).	20
4.1. Propozycje zmian w Ustawie o efektywności energetycznej w celu wsparcia procesu przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu – wariant 1	20
4.2. Propozycje zmian w Ustawie o efektywności energetycznej w celu wsparcia procesu przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu – wariant 2	22
4.3. Propozycje zmian w Ustawie o efektywności energetycznej w celu wsparcia procesu przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu – wariant 3	23
5. Propozycja systemu wsparcia procesu przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu w oparciu o System Białych Certyfikatów i wymagania Dyrektywy 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej (uwzględnione propozycje modyfikacji SBC przedstawione w ekspertyzie prof. Krzysztofa Żmijewskiego.)	24
5.1. Modyfikacja Systemu Białych Certyfikatów	24
5.2. Fundusz Efektywności Energetycznej	25
6. Zmiany w Ustawie o wspieraniu termomodernizacji i remontów	26
6.1. Wprowadzenie	26
6.2. Zwiększenie wysokości premii termomodernizacyjnej w przypadku budynków zamieszkiwanych przez gospodarstwa ubogie energetycznie	27
6.3. Zawieszenie progu 25% zwiększenia efektywności energetycznej spowodowanej termomodernizacją dla budynków zamieszkiwanych przez gospodarstwa ubogie energetycznie	29
6.4. Pokrycie wkładu własnego ze środków publicznych w przypadku podmiotów aplikujących o przyznanie premii termomodernizacyjnej nie posiadających zdolności kredytowej	29
6.5. Zawieszenie obowiązku zaciągania kredytu, który jest warunkiem otrzymania premii termomodernizacyjnej	31
7. Granty NFOŚiGW na cele poprawy efektywności energetycznej budynków zamieszkiwanych przez gospodarstwa domowe ubogie energetycznie	32
8. Gwarancje finansowe dla wspólnot nie posiadających zdolności kredytowej	34
9. Finansowanie inwestycji w efektywność energetyczną za pośrednictwem organizacji pozarządowych	36
10. Mechanizm wsparcia procesu wychodzenia z ubóstwa energetycznego dla bezrobotnych - doradca energetyczny zamiast ubogi energetycznie	37
WDRAŻANIE PROPONOWANYCH MECHANIZMÓW	39
11. Wdrażanie mechanizmów przeciwdziałania zjawisku ubóstwa energetycznego	39
11.1. Jak dotrzeć do grupy osób ubogich energetycznie?	39
11.2. Jak zachęcić do korzystania z instrumentów pomocy ubogim energetycznie?	41
12. Podsumowanie	43
13. Literatura, strony internetowe	44



WYKAZ SKRÓTÓW

BC	– białe certyfikaty
BGK	– Bank Gospodarstwa Krajowego
ESCO	– Energy Service Company – przedsiębiorstwo usług energetycznych
ERDF	– The European Regional Development Fund (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego)
EU-SILC	– The European Union Statistics on Income and Living Conditions (Europejskie badanie dochodów i warunków życia)
FEE	– Fundusz Efektywności Energetycznej
GD	– gospodarstwo domowe
GUS	– Główny Urząd Statystyczny
JST	– Jednostka samorządu terytorialnego
NFOŚiGW	– Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
PO KL	– Program Operacyjny Kapitał Ludzki
SBC	– System Białych Certyfikatów
URE	– Urząd Regulacji Energetyki



STRESZCZENIE

Celem niniejszej ekspertyzy jest wskazanie możliwych sposobów przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu.

W sposób oczywisty wymaga to w pierwszej kolejności zdefiniowania kogo uznajemy w za znajdującym się w stanie ubóstwa energetycznego. Jest to o tyle istotne, że – tak jak zostało wykazane w rozdziale poświęconym opisowi stanu obecnego – prawo polskie nie używa pojęcia ubóstwa energetycznego, a bliskoznaczne pojęcie odbiorcy wrażliwego (zarówno energii elektrycznej, jak i paliw gazowych) jest definiowane poprzez fakt pobierania dodatku mieszkaniowego – co niekoniecznie jest rozwiązaniem trafnym.

Ekspertyza wskazuje, że – podobnie jak ubóstwo ekonomiczne – ubóstwo energetyczne może być definiowane na jeden z dwóch sposobów: absolutny i względny (relatywny). Ten pierwszy jest bardziej zobiektywizowany, lecz jednocześnie znacznie trudniejszy. Wymaga on bowiem wyznaczenia koszyka dóbr, które są niezbędne do zaspokojenia określonego standardu energetycznego. Wydatki niezbędne do nabycia takiego koszyka są porównywane z dochodem osiąganym w danym gospodarstwie domowym; za ubogie energetycznie uznaje się gospodarstwa domowe, w których wydatki takie przekraczają określony odsetek dochodów. Podejście relatywne w swojej czystej postaci opiera się na porównaniu poziomu wydatków ponoszonych na zaspokajanie potrzeb energetycznych do wybranej wielkości charakteryzującej poziom tych wydatków w społeczeństwie jako całości. W praktyce nie stosuje się czystego podejścia relatywnego, gdyż prowadzi ono do promowania marnowania energii (istnieje ryzyko, że za ubogich energetycznie nie będą uznani ubodzy oszczędzający energię, gdyż

w ich przypadku odsetek wydatków na ten cel będzie oczywiście niższy). Bez wcześniejszego przeprowadzenia odpowiednich badań przez statystykę publiczną nie było niestety możliwe sformułowanie na poziomie niniejszej ekspertyzy konkretnej definicji. Możliwe jest natomiast wskazanie rekomendacji wskazanych do wykorzystania na etapie jej późniejszego formułowania:

- wydaje się, że podstawą do sformułowania definicji powinno być podejście względne
- niezbędne jest wyznaczenie modelowych wydatków energetycznych dla poszczególnych typów lokali mieszkalnych i uwzględnianie ich jako jednego z czynników kwalifikowania poszczególnych gospodarstw domowych do grupy ubogich energetycznie. Bez tego może zaistnieć sytuacja promowania marnotrawienia energii;
- zakwalifikowanie do grona ubogich energetycznie powinno być powiązane z istniejącymi już progami dochodowymi uprawniającymi do uzyskania pomocy ze strony państwa. Nie musi to być powiązanie bezpośrednie – wzorem Wielkiej Brytanii może ono następować poprzez warunek, by dochód gospodarstwa domowego pomniejszony o wydatki na cele energetyczne był niższy niż uprawniający do pomocy.

Przeprowadzony w ramach niniejszej ekspertyzy przegląd wskazał z jednej strony na ułomności dotychczasowych instrumentów prawnych skierowanych na przeciwdziałanie ubóstwu energetycznemu, a z drugiej – ich niedostateczny poziom finansowania. Oznacza to konieczność dokonania zmian dotyczących odpowiednio: sposobu wydatkowania środków i źródeł ich pozyskiwania.

W tym pierwszym obszarze niezbędne jest wyróżnienie trzech kategorii działań:

- ukierunkowanych na ograniczenie technicznych przyczyn ubóstwa energetycznego. W tym zakresie wymienić należy przede wszystkim korektę mechanizmów wsparcia już obecnie przewidzianych w ustawie o wspieraniu przedsięwzięć termomodernizacyjnych i remontów. Ich problemem jest bowiem niedostosowanie do specyfiki gospodarstw domowych ubogich energetycznie. Gospodarstwa takie nie mają bowiem ani zdolności kredytowej, ani tym bardziej możliwości zgromadzenia własnych środków – zwłaszcza na kompleksowe przedsięwzięcia. Warto podkreślić, że opisany problem dotyczy wyłącznie przypadków, w których gospodarstwo ubogie energetycznie jest jednocześnie właścicielem lokalu mieszkalnego. Jeśli bowiem gospodarstwo takie jest jedynie najemcą lokalu to problem zgromadzenia odpowiednich środków na działania termomodernizacyjne jest problemem właściciela, najczęściej gminy.

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

- poprzez zwiększenie wysokości premii termomodernizacyjnej w przypadku budynków zamieszkałych przez gospodarstwa ubogie energetycznie;
- poprzez zawieszenie obowiązku zaciągania kredytu na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego w budynkach zamieszkałych przez gospodarstwa domowe ubogie energetycznie. Istnieje jednak obawa, że zmiana ta nie przyniesie znaczących efektów – gdyż brak zdolności kredytowej oznacza zazwyczaj również brak możliwości samodzielnego zgromadzenia odpowiednich środków;
- poprzez zawieszenie progu 25% zwiększenia

efektywności energetycznej w wyniku realizacji termomodernizacji budynku zamieszkałego przez gospodarstwa ubogie energetycznie. Zmiana ta umożliwiłaby prowadzenie mniejszych przedsięwzięć, jednakże jednocześnie mogła prowadzić do nieefektywnego wydatkowania środków;

- pokrycie wkładu własnego ze środków publicznych w przypadku podmiotów aplikujących o przyznanie premii termomodernizacyjnej, a nie posiadających zdolności kredytowej. W praktyce sprowadzałoby się to jednak do dodatkowego finansowania publicznego takich przedsięwzięć – różniących się od sposobu wymienionego pod pkt a jedynie osobą płatnika.

Spośród tych propozycji na rekomendację zasługuje przede wszystkim sposób pierwszy; pozostałe niosą bowiem za sobą negatywne konsekwencje – wskazane wyżej.

Dodatkowo warto jest rozważyć uruchomienie programu grantowego ukierunkowanego na poprawę efektywności energetycznej budynków mieszkalnych (bez względu na formę ich własności). Operatorem takiego programu może być zarówno Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (ze środków własnych), jak i organizacje pozarządowe (w oparciu o przekazane im środki publiczne);

- ukierunkowanych na ograniczenie mentalnych przyczyn ubóstwa energetycznego. Będzie to możliwe jedynie poprzez skuteczne dotarcie do gospodarstw ubogich energetycznie nie posiadających odpowiednich kompetencji w zakresie zarządzania energią. W sposób oczywisty najskuteczniej będzie to w stanie zrobić ktoś z podobnego środowiska – zatem w ekspertyzie został opisany mechanizm „odpracowywania” długu wobec



przedsiębiorstwa energetycznego poprzez udzielanie przez uprzednio przeszkolonych dłużników doradztwa w zakresie zarządzania energią. Oczywiście w tym zakresie kluczową rolę będzie odgrywała postawa przedsiębiorstw energetycznych, które w ramach krótkowzrocznej polityki mogą opisać działanie uważać za zbędne;

- ukierunkowanych na bieżące złagodzenie dolegliwości ekonomicznej ubóstwa energetycznego. W tym zakresie istotną rolę już obecnie pełni system pomocy społecznej. Konieczne do dokonania zmiany są tu relatywnie najmniejsze. Nie licząc kwestii samej identyfikacji ubogich energetycznie (kwestii definicyjnej), najważniejszą zmianą – zgodnie z sugestiami płynącymi ze strony środowisk samorządowych – jest włączenie dodatku energetycznego do dodatku mieszkaniowego. Obecna konstrukcja tego pierwszego sprawia bowiem, że koszy transakcyjne niejednokrotnie przekraczają jego kwotę.

Skuteczna realizacja tak obecnych, jak i wskazanych wyżej działań będzie wymagała znalezienia efektywnego źródła jej finansowania. Wobec dużej niepewności oparcia się bezpośrednio na budżecie Państwa niezbędne będzie wprowadzenie zmian w Ustawie o efektywności energetycznej. Może to nastąpić w różnych wariantach, szczegółowo omówionych w dalszej części ekspertyzy:

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

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

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

Spośród wymienionych wyżej trzech możliwych kierunków działań rekomendować należy przede wszystkim to trzecie, jako zapewniające odpowiednią wydajność dochodową.

1. WSTĘP

Ubóstwo energetyczne definiuje się jako zjawisko polegające na doświadczaniu trudności w utrzymywaniu adekwatnego ciepła w miejscu zamieszkania za rozsądną cenę⁽¹⁾. Nie jest to definicja precyzyjna, ponieważ kluczowe pojęcia w jej rozwinięciu (w definiensie) mają nieostre odniesienie. Nie łatwo określić zarówno czym jest „adekwatne ciepło” jak i „rozsądna cena”.

Dyskusja o tym zjawisku w Unii Europejskiej jest względnie nowa. Tylko Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej oraz Francja przyjęły własną definicję na poziomie krajowym. Do tej pory pojawiły się również tylko wstępne oszacowania skali ubóstwa energetycznego w Europie. Na podstawie raportu w projekcie European Fuel Poverty and Energy Efficiency - w zależności od kryteriów jakie się przyjmuje – określa się, że problem ten dotyczy od 50 do 125 milionów osób w Europie⁽²⁾. Ponadto badania nad charakterystyką ubóstwa energetycznego znajdują się w fazie początkowej. Wiadomo, że długotrwałe trudności w utrzymaniu optymalnej temperatury mogą prowadzić do chorób układu oddechowego, alergii (w przypadku zbyt wilgotnych i zagrzybionych mieszkań), a także do pogorszenia dobrostanu psychicznego (stres, niepokój, obniżenie nastroju). Te czynniki z kolei mogą prowadzić do spadku odporności, zaburzeń hormonalnych, zaburzeń funkcjonowania układu krążenia.⁽³⁾ Mimo jednak dość szczątkowej wiedzy na temat ubóstwa energetycznego instytucje

Unii Europejskiej jak również Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny z uwagi na dotkliwość tego problemu rekomendują wprowadzenie do prawa krajów członkowskich zarówno definicji wrażliwego odbiorcy energii jak również przygotowanie krajowych polityk publicznych zmniejszających skalę tego zjawiska⁽⁴⁾.

To opracowanie ma na celu zebranie dotychczas istniejącej wiedzy o ubóstwie energetycznym w Polsce i przygotowanie propozycji polityk publicznych nakierowanych na rozwiązanie tego problemu w oparciu o przybliżoną jego definicję.

Ubóstwo energetyczne może mieć przyczyny trojkiego rodzaju.

- Gospodarstwo domowe (np.: o przeciętnym przychodzie) może zamieszkiwać w budynku o bardzo niskiej efektywności energetycznej lub używać energochłonne / kosztowne urządzenia, co w konsekwencji prowadzi do wyższych wydatków na cele energetyczne niż w przypadku gospodarstwa o zbliżonych dochodach, ale zamieszkującego w efektywnym energetycznie budynku wyposażonego w energooszczędne urządzenia.
- Gospodarstwo domowe zamieszkujące efektywny energetycznie budynek wyposażony w efektywne energetycznie urządzenia, jednakże dysponujące niskimi dochodami przeznacza relatywnie wysoką część swojego dochodu na pokrycie kosztów energii. Są to zatem gospodarstwa ubogie w kategoriach ekonomicznych. Kluczowym czynnikiem w tym obszarze są również ceny energii (oraz jej rodzaje używane w danym gospodarstwie), które modyfikują skalę wydatków.

(1) 'Tackling Fuel Poverty in Europe. Recommendations Guide for Policy Makers' (2009), Raport 'European Fuel Poverty and Energy Efficiency' http://www.fuel-poverty.org/Documents/EPEE_Project_presentation.pdf

(2) idem

(3) Liddel, C., The Benefits of Tackling Fuel Poverty. Mental Health Impacts and why these Exist. Prezentacja ze spotkania Roundtable on Health and Well-being Impacts, 18-19 kwietnia 2013, Kopenhaga, Za: Stepniak, A., Tomaszewska, A. (2014) Ubóstwo energetyczne a efektywność energetyczna. Analiza problemu i rekomendacje. Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa

(4) Dyrektywa 2009/72/WE, Dyrektywa 2012/27/UE, Opinia EKES w sprawie „W kierunku skoordynowanych działań europejskich na rzecz zapobiegania ubóstwu energetycznemu i zwalczania go” 18.09.2013



- Kolejnym czynnikiem jest nieefektywne wykorzystanie źródeł energii. Zakładając że dane gospodarstwo domowe zamieszkuje efektywny budynek wyposażony w efektywne urządzenia oraz dysponuje przeciętnym dochodem w dalszym ciągu może ponosić wysokie koszty na cele energetyczne, jeśli używa źródeł energii w niewłaściwy sposób np. przegrzewa mieszkanie, otwiera okno w momencie intensywnego ogrzewania, nie wyłącza odbiorników energii.

W konsekwencji można mówić zatem o trzech typach działań odpowiadających na problem ubóstwa energetycznego:

- Działania nakierowane na rozwiązanie problemu **technicznego** – termomodernizacja budynków, wymiana urządzeń energochłonnych;
- Działania nakierowane na rozwiązanie problemu **ekonomicznego** – radzenie sobie z aktualnymi wydatkami na cele energetyczne („miękką poduszką”, *safety net*, system aktywizacji i integracji społecznej);
- Działania nakierowane na rozwiązanie problemu **postaw wobec efektywnego wykorzystania energii** (w aspekcie poznawczym, behawioralnym i emocjonalnym) – działania edukacyjne podnoszące poziom wiedzy i umiejętności obsługi urządzeń zasilanych energią, a także dostarczanie wiedzy potrzebnej przy wyborze i zakupie sprzętów efektywnych energetycznie, przy modernizacji i obsłudze systemu grzewczego.

W tym opracowaniu zespół ekspercki przedstawia następujące propozycje działań nakierowanych na określenie i rozwiązanie problemu ubóstwa energetycznego w Polsce:

DZIAŁANIA BADAWCZE I DIAGNOSTYCZNE

- Wypracowanie polskiej definicji ubóstwa energetycznego oraz przeprowadzenie badania skali i charakterystyki zjawiska w Polsce w celu tworzenia polityki opartej o wiedzę

DZIAŁANIA W OBSZARZE POLITYK PUBLICZNYCH

- Modyfikacja istniejących mechanizmów w ramach Ustawy o efektywności energetycznej (bez uwzględnienia Dyrektywy 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej) – 3 warianty;
- Propozycja systemu wsparcia procesu przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu w oparciu o System Białych Certyfikatów i wymagania Dyrektywy 2012/27/UE o efektywności energetycznej – 2 warianty;
- Modyfikacja obecnie funkcjonującego Funduszu Termomodernizacji i Remontów – w szczególności mechanizmu premii termomodernizacyjnej;
- Wprowadzenie grantów na podnoszenie efektywności energetycznej w ramach Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej;
- Wprowadzenie mechanizmu gwarancji finansowych dla ubogich podmiotów (np.: wspólnot mieszkaniowych) zaciągających kredyt na cele inwestycji podnoszących efektywność energetyczną;
- Finansowanie inwestycji w efektywność energetyczną za pośrednictwem organizacji pozarządowych;
- Weryfikacja mechanizmu dodatku energetycznego połączonego obecnie z mechanizmem dodatku mieszkaniowego;
- Mechanizm wsparcia procesu wychodzenia z ubóstwa energetycznego dla bezrobotnych.

2. ANALIZA STANU ISTNIEJĄCEGO

W ramach analizy stanu istniejącego odrębnie należy omówić samo wykorzystanie pojęcia ubóstwa energetycznego w aktach normatywnych i planistycznych szczebla krajowego i występujące już w tej chwili mechanizmy ukierunkowane na ograniczanie skali ubóstwa energetycznego – nawet jeśli ten cel nie jest *explicite* wskazany.

W tym pierwszym obszarze należy wyraźnie wskazać, że pojęcie ubóstwa energetycznego praktycznie nie jest stosowane w prawie polskim i ogólnopolskich politykach publicznych. Najlepszym tego dowodem jest fakt, że wśród dokumentów promulgowanych w ogólnopolskich dziennikach urzędowych (Dziennik Ustaw i Monitor Polski) występuje ono jedynie w Założeniach Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014-2020. W ramach postawionego w tym dokumencie celu wspierania przestrzennego planowania architektonicznego dostosowanego do wszystkich (projektowanie uniwersalne) i z uwzględnieniem potrzeb różnych grup wiekowych (w tym osób starszych) jednym z rekomendowanych kierunków interwencji jest upowszechnianie świadomości w zakresie efektywności energetycznej mieszkań i budynków będących własnością osób starszych oraz ograniczenia ryzyka ubóstwa energetycznego⁽⁵⁾. Warto w tym miejscu zasygnalizować, że kierunek ten mieści się w ramach zasygnalizowanego w ramach niniejszej ekspertyzy obszaru działań ukierunkowanych na budowę postawy efektywnego wykorzystania energii.

Ustawa z dnia 26 lipca 2013 roku o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych

innych ustaw⁽⁶⁾ wprowadziła do polskiego porządku prawnego pojęcie odbiorcy wrażliwego – odpowiednio energii elektrycznej i paliw gazowych – które to pojęcie jest zbliżone do pojęcia osoby znajdującej się w energetycznym ubóstwie. Podkreślić jednak należy, że odbiorca wrażliwy został zdefiniowany poprzez odwołanie do cechy pobierania dodatku mieszkaniowego (ryczałtu na zakup opału), która to cecha – jak w dalszej części ekspertyzy wykażemy – niekoniecznie jest miarodajna z punktu widzenia ubóstwa energetycznego.

Brak wykorzystania pojęcia ubóstwa energetycznego nie oznacza jednak, że nie istnieją mechanizmy, które prowadzą do ograniczenia jego skali. Mechanizmy te omówione zostaną zgodnie z zarysowaną wcześniej typologią działań odpowiadających na problem ubóstwa energetycznego:

- przewidziane w obecnym stanie prawnym działania z zakresu rozwiązania problemu technicznego stanowiącego potencjalnie źródło ubóstwa energetycznego ograniczają się zasadniczo do wsparcia termomodernizacji budynków.

W przeważającej części odbywa się to zgodnie z przepisami Ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o wspieraniu termomodernizacji i remontów⁽⁷⁾. Ustawa ta przewiduje dwa podstawowe narzędzia wspierające realizację przedsięwzięć poprawiających efektywność energetyczną – premię termomodernizacyjną i premię remontową.

Premia termomodernizacyjna przysługuje inwestorowi, jeśli w wyniku realizacji przedsięwzięcia termomodernizacyjnego zostanie osiągnięty jeden z następujących celów:

- zmniejszenie rocznego zapotrzebowania

(5) Vide załącznik do uchwały nr 238 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 roku w sprawie przyjęcia dokumentu Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014-2020, publ. M.P. z 2014 roku, Nr 118

(6) Dz.U. z 2013 r. poz. 984

(7) Dz.U. z 2008 r. Nr 223, poz. 1459 z późn. zm.



na energię – w zależności od charakteru inwestycji od 10% do 25%;

- zmniejszenie rocznych strat energii co najmniej o 25%;
- zmniejszenie rocznych kosztów pozyskania ciepła co najmniej o 20%;
- zamiana źródła energii na źródło odnawialne lub zastosowanie wysokosprawnej kogeneracji⁽⁸⁾.

Warunkiem wypłaty premii termomodernizacyjnej jest jednak zaciągnięcie kredytu na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego. Warunek ten w odniesieniu do gospodarstw domowych znajdujących się w stanie ubóstwa energetycznego praktycznie uniemożliwia uzyskanie wsparcia na ograniczenie technicznej przyczyny tego ubóstwa – gospodarstwa takie nie posiadają bowiem najczęściej zdolności kredytowej.

Wysokość premii termomodernizacyjnej stanowi 20% wykorzystanej kwoty kredytu zaciągniętego na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego jednak nie więcej niż 16% kosztów poniesionych na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego i dwukrotność przewidywanych rocznych oszczędności kosztów energii⁽⁹⁾.

Premia remontowa jest oparta na podobnych założeniach – skierowana jest jednak wyłącznie na przedsięwzięcia remontowe przeprowadzane w budynkach wielorodzinnych, których użytkowanie zostało rozpoczęte przed dniem 4 sierpnia 1961 roku⁽¹⁰⁾.

Premie przyznawane są ze środków Funduszu Termomodernizacji i Remontów, na który składają się środki przekazywane z budżetu państwa (w wysokości określonej w ustawie budżetowej), dochody kapitałowe ze środ-

ków Funduszu, darowizny i zapisy, a także inne wpływy. Taka struktura przychodów uzależnia Fundusz Termomodernizacji i Remontów od bieżących potrzeb budżetu państwa – było to szczególnie dobrze widoczne w ostatnich latach. O ile bowiem jeszcze w 2012 roku przyznano 2859 premii termomodernizacyjnych i 658 premii remontowych, to w 2013 roku liczba ta wynosiła odpowiednio już tylko 869 i 313. Podobnie drastyczny spadek widoczny jest w ujęciu kwotowym – w przypadku premii termomodernizacyjnych ze 139,4 mln zł w 2012 roku na 47,9 mln zł w 2013 roku, zaś w przypadku premii remontowych odpowiednio: z 31,8 mln zł na 14,2 mln zł⁽¹¹⁾. Liczby te jednocześnie wyraźnie pokazują, że skala potrzeb jest niewspółmierna do dostępnych środków finansowych;

- wśród działań nakierowanych na rozwiązanie problemu ekonomicznego wymienić należy przede wszystkim mechanizm dodatku mieszkaniowego wraz z wprowadzonym w ostatnim czasie dodatkiem energetycznym.

Dodatek mieszkaniowy stanowi świadczenie z zakresu pomocy społecznej przysługujące na mocy ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o dodatkach mieszkaniowych⁽¹²⁾ osobom ponoszącym wydatki na cele mieszkaniowe w legalnie zajmowanych lokalach mieszkalnych⁽¹³⁾. Dodatek mieszkaniowy przysługuje, jeżeli średni miesięczny dochód na jednego członka gospodarstwa domowego w okresie 3 miesięcy poprzedzających datę złożenia wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego nie przekracza 175% kwoty najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym

(8) Art. 3 Ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów

(9) Art. 5 Ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów

(10) Art. 6 ust. 1 Ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów

(11) Dane liczbowe FTiR, www.bgk.pl, dostęp: 30 kwietnia 2014 roku

(12) t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 966, zm.: Dz.U. z 2013 r., poz. 984

(13) Wyjątek został tu uczyniony dla osób oczekujących na przysługujący im lokal zamienny albo socjalny – nawet wówczas, gdy lokal mieszkalny zajmują bez tytułu prawnego – por. art. 2 ust. 1 pkt 5 Ustawy o dodatkach mieszkaniowych

i 125% tej kwoty w gospodarstwie wieloosobowym⁽¹⁴⁾. Drugi warunek przyznania dodatku mieszkaniowego jest związany z wielkością mieszkania – dodatek nie przysługuje bowiem jeżeli powierzchnia lokalu mieszkalnego jest nieproporcjonalnie duża w stosunku do liczby osób w nim zamieszkujących. Wysokość dodatku mieszkaniowego stanowi różnicę między świadczeniami okresowymi ponoszonymi przez dane gospodarstwo domowe w związku z zajmowaniem lokalu mieszkaniowego (wydatki mieszkaniowe), a kwotą stanowiącą odpowiedni odsetek dochodów gospodarstwa domowego. Odsetek ten został ustalony na 15% dochodów w gospodarstwie jednoosobowym, 12% w gospodarstwie 2-4-osobowym i 10% dochodów w gospodarstwie liczącym co najmniej 5 osób⁽¹⁵⁾. Do wydatków mieszkaniowych zaliczane są w szczególności opłaty za energię ciepłą, a w przypadku niewyposażenia lokalu w instalację doprowadzającą energię ciepłą do celów ogrzewania - ryczałt na zakup opału.

Dodatek mieszkaniowy w obecnym stanie prawnym nie obejmuje wydatków poniesionych na gaz przewodowy i energię elektryczną dostarczane do lokalu mieszkalnego na cele bytowe. Koszty związane z nabyciem tej drugiej przez osoby otrzymujące dodatek mieszkaniowy są rekompensowane poprzez dodatek energetyczny przysługujący na podstawie przepisów Ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 roku – Prawo energetyczne. Dodatek energetyczny ma charakter ryczałtowy i wynosi rocznie nie więcej niż 30% iloczynu limitu zużycia energii elektrycznej oraz średniej ceny energii elektrycznej dla odbiorcy energii elektrycznej w gospodarstwie domowym⁽¹⁶⁾. Limit zużycia energii elektrycznej jest uzależ-

niony od liczby osób tworzących gospodarstwo domowe i wynosi: 900 kWh rocznie dla gospodarstwa jednoosobowego, 1250 kWh dla gospodarstwa liczącego od 2 do 4 osób i 1500 kWh – dla gospodarstwa liczącego co najmniej 5 osób⁽¹⁷⁾.

Instrument ten został wprowadzony do polskiego prawa z obowiązku, jaki nakłada na kraje członkowskie Dyrektywa 2009/72/WE konieczność wprowadzenia terminu odbiorcy wrażliwego i instrumentu wspierającego tę grupę do polityk publicznych.

Potencjalnie ok. 250 tys. gospodarstw domowych może korzystać z tego instrumentu (przybliżona liczba gospodarstw korzystających z dodatku mieszkaniowego). Ma on charakter zabezpieczenia społecznego i jego głównym zadaniem jest zmniejszanie aktualnie doświadczanych trudności z ponoszeniem opłat za energię. Jest on zatem formą bieżącego wyrównywania obciążeń finansowych ponoszonych na energię i spełnia taką samą funkcję jak zasiłek socjalny. Może on pomóc gospodarstwom domowym doświadczającym czasowych trudności finansowych np. gospodarstwa borykające się z problemem bezrobocia lub innej formy trudności związanych z uzyskiwaniem niewystarczających przychodów. Jego zadaniem nie jest rozwiązywanie przyczyn ubóstwa energetycznego, a jedynie jego bieżące łagodzenie. Niemniej jednak jest to niezbędny instrument w zestawie metod oddziaływania na zjawisko ubóstwa energetycznego. Nie powinien natomiast być narzędziem jedynym, ponieważ jest niewystarczający (choć konieczny). Co więcej dodatek energetyczny jest instrumentem, który może zmniejszać obciążenie budżetu gospodarstwa domowego w procesie termomodernizacji, który wiąże się ze wzrostem wartości funduszu remontowego

(14) Art. 3 ust. 1 Ustawy o dodatkach mieszkaniowych

(15) Art. 6 ust. 1 Ustawy o dodatkach mieszkaniowych

(16) Art. 5c ust. 1 i 2 Ustawy – Prawo energetyczne

(17) Art. 5c ust. 3 Ustawy – Prawo energetyczne



w danej wspólnotcie / spółdzielni mieszkaniowej (wraz z dodatkiem mieszkaniowym, który zwiększa swoją wartość wraz ze wzrostem wydatków mieszkaniowych)

Rozdzielenie dodatku mieszkaniowego i energetycznego jest negatywnie oceniane przez przedstawicieli administracji gminnej, którzy wskazują że prowadzi ono do wzrostu kosztów obsługi zadania bez żadnych realnych korzyści. Można zatem uznać, że obowiązujące prawo przewiduje mechanizmy ochrony socjalnej gospodarstw dotkniętych ubóstwem energetycznym. Wymagają one jednak z jednej strony pogłębionej refleksji nad ich skutecznością, zaś z drugiej - optymalizacji z punktu widzenia efektywności;

- praktycznie nie są prowadzone działania skierowane na edukację energetyczną społeczeństwa. Tej roli nie są bowiem w stanie spełnić incydentalnie podejmowane akcje – niezbędne jest stworzenie mechanizmów systematycznego nakłaniania do oszczędności energii.

Jak wynika z powyższego krótkiego przeglądu w chwili obecnej nie istnieje wystarczające wsparcie procesu przeciwdziałania zjawisku ubóstwa energetycznego w Polsce. Celem niniejszej ekspertyzy jest właśnie zasygnalizowanie możliwości zmian w tym zakresie.

3. OPRACOWANIE DEFINICJI UBÓSTWA ENERGETYCZNEGO I PRZEPROWADZENIE BADAŃ SKALI I CHARAKTERYSTYKI ZJAWISKA W POLSCE

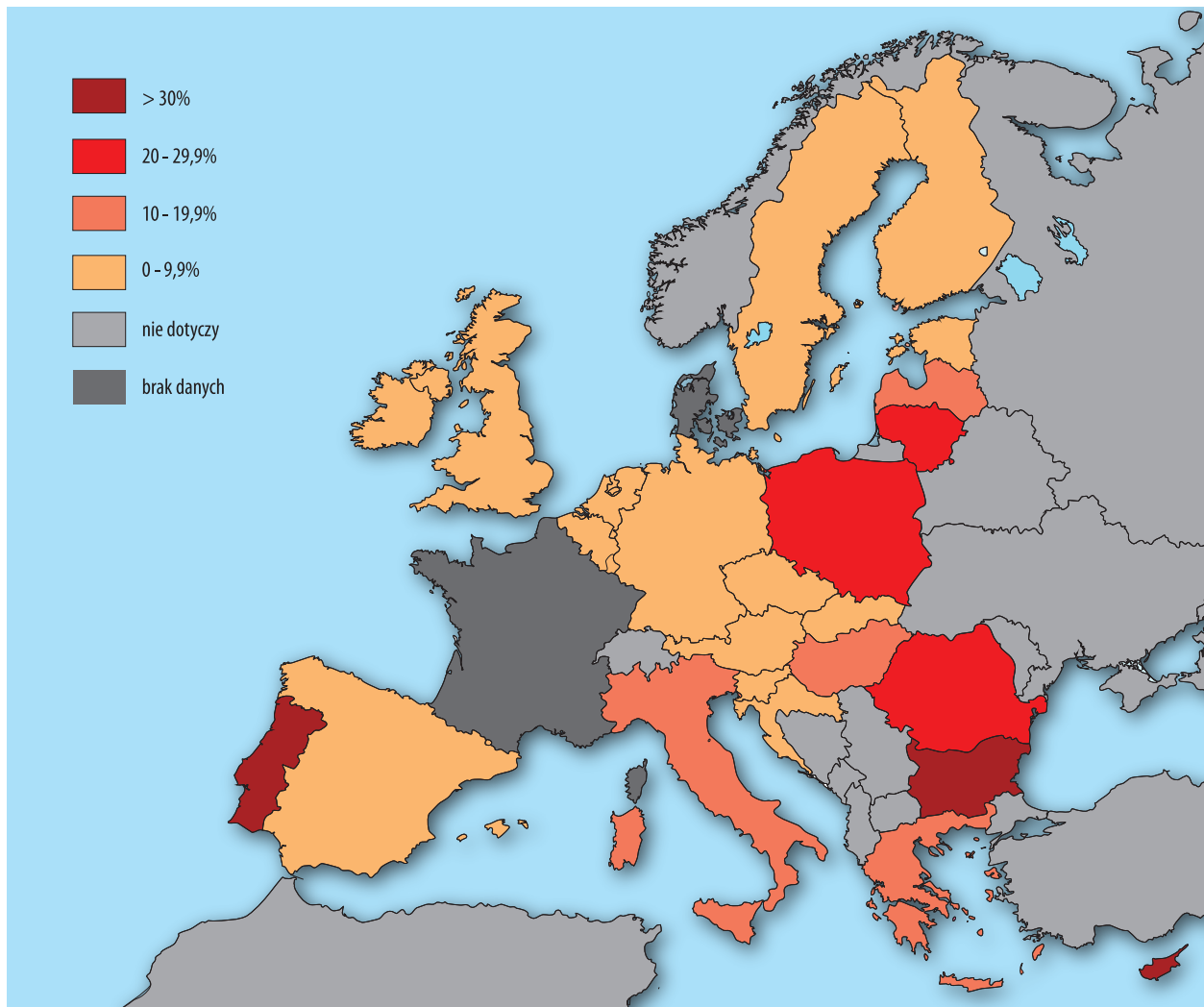
Jak zostało to już zaznaczone obecnie nie dysponujemy rzetelną definicją ubóstwa energetycznego w Polsce – zarówno w kategoriach socjologicznych jak i na potrzeby instrumentów polityk publicznych. Nie jesteśmy w tym względnie krajem odosobnionym w Europie. W Europie najczęściej stosowanym wskaźnikiem (a raczej przybliżeniem) - z braku innych mierników – jest pytanie zadawane gospodarstwom domowym w ogólnoeuropejskim badaniu EU-SILC o doświadczanie trudności z utrzymaniem adekwatnego poziomu ciepła w miejscu zamieszkania. Należy zaznaczyć, że pytanie dotyczy percepcji doświadczania trudności, a nie zobiektywizowanych wskaźników doświadczania trudności. Z tego względu ma ono wyłącznie charakter oszacowania. Wykres przedstawiający rozkład wyników w Europie przedstawia rysunek na stronie obok. Można wnioskować na jego podstawie, że skala zjawiska jest większa w krajach Środkowej i Wschodniej Europy, a także w krajach Europy Południowej. Jest to wynik kontrintuicyjny, ponieważ zakładać można, że większe problem z utrzymaniem ciepła mogą mieć gospodarstwa domowe w krajach o zimniejszym klimacie. Wytłumaczeniem tego rozkładu wyników jest odniesienie do wymienionej wcześniej typologii przyczyn ubóstwa energetycznego. Kraje, w których efektywność ener-

getyczna (budynków, urządzeń) jest wyższa, w których są niższe wskaźniki ubóstwa ekonomicznego i w których udział osób o prezentujących postawy proekologiczne (nastawionych na podejmowanie działań efektywnych energetycznie) jest wyższa, charakteryzują się niższymi wskaźnikami ubóstwa energetycznego. Poziom ubóstwa energetycznego w Polsce mierzony w ramach badania EU-SILC jest wyższy niż średni w Europie: 16,2% gospodarstw domowych w 2012 roku miało trudność z wystarczającym ogrzaniem mieszkania w zimie i 25,8% gospodarstw domowych deklarowało, że ich mieszkanie nie jest wystarczająco chłodne w lecie⁽¹⁸⁾.

Jedyną oficjalną definicją, która została wdrożona do polskich polityk publicznych w odniesieniu do grupy gospodarstw ubogich energetycznie jest kategoria odbiorcy wrażliwego (której znaczenie jest zbliżone do pojęcia gospodarstw domowych ubogich energetycznie).

Z tego punktu widzenia zespół ekspercki rekomenduje potrzebę przygotowania definicji ubóstwa energetycznego wraz ze wskazaniem wyraźnych kryteriów kwalifikujących do grupy ubogich energetycznie i oszacowanie skali tego zjawiska w Polsce w podziale geograficznym. W następnym kroku należy dopasować polityki publiczne do skali i charakterystyki tego zjawiska, realizując tym samym model polityki opartej o wiedzę. W świetle tych badań należy ocenić również trafność dotarcia i skuteczność dodatku energetycznego. Z uwagi na fakt, że dokonania takiego badania jest nieokreślone w czasie, tymczasowym rozwiązaniem jest bieżąca ewaluacja obecnego instrumentu i przyglądanie się jego efektywności w łagodzeniu ubóstwa energetycznego. Aktualne usprawnienie mechanizmu dodatku

(18) Raport GUS (2014), „Dochody i warunki życia ludności Polski (raport z badania EU-SILC 2012)”, http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/wz_dochody_warunki_zycia_raport_2012.pdf



Procent gospodarstw domowych, których nie stać na dostateczne ogrzanie domu.

Źródło: <http://fuelpoverty.eu/>, Boardman, B. (2010b) Liberalization and fuel poverty. W: Rutledge, I. and Wright, P., red. 2010. UK Energy Policy and the End of Market Fundamentalism. Oxford: Oxford University Press. Rozdział 9.

energetycznego może polegać chociażby na włączeniu go jako części dodatku mieszkaniowego bez konieczności dodatkowego ubiegania się o jego przyznanie. Dzięki temu uproszczona zastałaby procedura i zmniejszone byłyby koszty transakcyjne procesu.

W związku z tym, że nie dysponujemy ani właściwą definicją ani odpowiednio adresowanym

instrumentem wsparcia osób (gospodarstw domowych) ubogich energetycznie w Polsce, niezbędne jest przygotowanie rzetelnego badania skali tego zjawiska, które stanowić powinno punkt wyjścia w wypracowaniu precyzyjnej definicji ubóstwa energetycznego. Taka definicja z kolei powinna być podstawą do wyznaczenia kryteriów kwalifikujących do skorzystania

z instrumentów mających na celu wychodzenie z ubóstwa energetycznego (w modelu polityki opartej o dowody). Konstrukcja definicji zatem nie jest tylko związana z określeniem socjologicznej skali i charakterystyki zjawiska, ale ma również swoje konsekwencje dla polityk publicznych i wysokości wydatków publicznych. Istotnym wymiarem jest ponadto pozycjonowanie (wysokości) progów kwalifikowalności do grupy ubogich energetycznie w stosunku do istniejących już progów uprawniających do korzystania z innych form wsparcia grup wykluczonych w Polsce.

Zespół ekspercki proponuje skonstruowanie polskiej definicji ubóstwa energetycznego w oparciu o istniejące definicje ubóstwa ekonomicznego oraz w odniesieniu do już istniejących definicji tego zjawiska w innych krajach.

Do definiowania ubóstwa w kategoriach ekonomicznych najczęściej podchodzi się na dwa sposoby: absolutny i relatywny.

Pierwszy sposób definiowania polega na wyznaczeniu koszyka dóbr i jego wartości w danym kraju/regionie w określonym czasie (rok/kwartał/miesiąc), w skład którego wchodzi produkty i usługi niezbędne do podtrzymania funkcji biologicznych (bieda skrajna/minimum egzystencji) lub zaspokojenia podstawowych potrzeb biologicznych i społecznych (minimum socjalne). Wysokość kwoty (prog), która definiuje biedę oblicza się dla gospodarstwa domowego w przeliczeniu na osobę używając skal ekwiwalentności⁽¹⁹⁾. Progi te w Polsce wyznaczane są co roku przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych w podziale na typ gospodarstw domowych. Drugi najpopularniejszy sposób definiowania ubóstwa polega na wyznaczeniu progów dochodu w przeliczeniu na osobę w gospodarstwie

domowym (z zastosowaniem skal ekwiwalentności⁽²⁰⁾) w odniesieniu do mediany wynagrodzeń w danym kraju/regionie w określonym czasie (rok/kwartał/miesiąc). Najczęściej stosuje się dwa progi 50% lub 60% mediany przychodów gospodarstwa domowego jako próg relatywnego ubóstwa ekonomicznego. Gospodarstwa domowe dysponujące przychodem na członka niższym niż wyznaczony próg określa się jako ubogie w kategoriach relatywnych.

Te dwie metody definiowania ubóstwa ekonomicznego można przełożyć na definiowanie ubóstwa energetycznego.

Wylczenie ubóstwa energetycznego w kategoriach absolutnych wymaga zatem określenia minimalnego „koszyka dóbr”, które są niezbędne do zaspokojenia podstawowych potrzeb w kategoriach energetycznych. W drugim kroku należy obliczyć jaki udział mają te wydatki w dochodzie danego gospodarstwa w odniesieniu do stałego progów definiującego ubóstwo energetycznie. Gospodarstwami domowymi ubogimi energetycznie określilibyśmy te gospodarstwa, które wydają na cele energetyczne większy procent swoich dochodów niż ten zdefiniowany. Z racji na różnorodność warunków mieszkaniowych gospodarstw domowych w obliczaniu wydatków na cele energetyczne należy uwzględnić szereg zmiennych – przede wszystkim powierzchnię mieszkania i ceny energii. W ten sposób **utworzone powinny być modelowe wydatki na cele energetyczne w zależności od typu mieszkania**. Drugim etapem tworzenia definicji ubóstwa energetycznego w sensie absolutnym jest **wyznaczenie udziału modelowych wydatków energetycznych w przychodzie, którym dysponuje gospodarstwo domowe**. Jeśli wysokość wydatków na cele energetyczne danego gospodarstwa domowego przekracza okre-

(19) Skala stosowana przez OECD w celu wylczenia dochodu na członka gospodarstwa domowego według następującej reguły: wagę 1,0 przypisuje się pierwszej osobie dorosłej w gospodarstwie domowym, wagę 0,7 każdej innej osobie w wieku 14 lat i więcej oraz wagę 0,5 dla każdego dziecka poniżej 14 roku życia.

(20) idem



ślony próg wydatków na cele energetyczne, uznaje się je za ubogie energetycznie. Zbliżony typ definiowania i wyliczania ubóstwa energetycznego przyjęto w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej oraz we Francji. W Zjednoczonym Królestwie definicja ta polega na 1. wyznaczeniu modelowych typów mieszkań i wystandaryzowaniu wydatków energetycznych niezbędnych do zapewnienia optymalnego poziomu ciepła (przyjęto że w pomieszczeniach mieszkalnych temperatura powinna wynosić 21°C a w pomieszczeniach niemieszkalnych 18°C) oraz 2. na wyznaczeniu progu wydatków na cele energetyczne w wysokości 10% w stosunku do dochodu, którym dysponuje gospodarstwo domowe.

Aby wyznaczyć definicję ubóstwa energetycznego typu absolutnego w Polsce należałoby przejść etapy jej konstruowania jak w Zjednoczonym Królestwie: wyznaczyć modelowe wysokości wydatków na cele energetyczne w różnych typach mieszkań, oraz ustalić procentowy próg wydatków na cele energetyczne w stosunku do przychodu gospodarstwa domowego. Każde gospodarstwo domowe, dla którego wyznaczona modelowa wartość wydatków na cele energetyczne przekracza ustalony próg będzie kwalifikowane jako ubogie energetycznie.

Na obecnym etapie nie dysponujemy odpowiednimi danymi, które pozwoliłyby definiować ubóstwo energetyczne w sensie absolutnym w Polsce, ponieważ nie dysponujemy ani modelowymi wydatkami na cele energetyczne w zależności od typu mieszkania, ani nie jest wyznaczony udział wydatków energetycznych w stosunku do poziomu dochodów. Zastosowanie progu 10% wydatków na cele energetyczne w Polsce dało wynik ponad 40% gospo-

darstw domowych ubogich energetycznie⁽²¹⁾. Kalkulacja ta została przeprowadzona na rzeczywistych wydatkach na cele energetyczne, a nie na wydatkach modelowych, co obarczone jest błędem związanym z niewłaściwym użytkowaniem ogrzewania (niedogrzewanie lub przegrzewanie mieszkań). Trudno jednak jednoznacznie zinterpretować ten wynik – może on oznaczać nieadekwatność zastosowanego progu (próg zbyt niski, który daje wysoki udział gospodarstw ubogich energetycznie) lub – zakładając poprawność progu – ogromną skalę tego zjawiska w Polsce. Prawdopodobnie częściowo obie interpretacje są prawidłowe czego można dowiedzieć się przeprowadzając opisane wyżej badania.

Przygotowanie definicji ubóstwa energetycznego w kategoriach relatywnych polega na wyznaczeniu mediany (lub średnich) wydatków na cele energetyczne w danym kraju/regionie w określonym czasie (rok/kwartał/miesiąc) i zdefiniowaniu stałego przelicznika wyznaczającego próg wydatków na cele energetyczne w ubogich gospodarstwach domowych w odniesieniu do tej mediany (średniej). Również w tym przypadku powinny zostać ustalone modelowe wydatki na cele energetyczne w zależności od typu mieszkania, aby uniknąć problemu z nieefektywnością energetyczną mieszkania lub niewłaściwego użytkowania źródeł energii.

Po raz kolejny można posłużyć się doświadczeniami Zjednoczonego Królestwa w wyznaczeniu przelicznika pozwalającego ustalić próg wydatków na cele energetyczne w ubogich gospodarstwach domowych. W 2002 roku średnie wydatki na cele energetyczne w tym kraju wynosiły ok. 3% wydatków gospodarstwa domo-

(21) Kurowski, P., Zagrożenie ubóstwem energetycznym. Próba ustalenia zjawiska (na podstawie danych GUS) "Biuletyn URE nr. 1/2012 <http://www.ure.gov.pl/pl/publikacje/biuletyn-urzedu-regula/4567dok.html>

	2000	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Wydatki ogółem (pln)	599,5	677,8	694,7	690,3	744,8	809,9	904,3	956,7	991,4	1015,1	1050,8
Wydatki na energię (pln)	58,2	73,2	70,2	75,8	86,1	84,6	96,4	107,6	118,2	124,2	127,3
%	9,7%	10,8%	10,1%	11,0%	11,6%	10,4%	10,7%	11,3%	11,9%	12,2%	12,1%

Wydatki na cele energetyczne w stosunku do ogółu wydatków gospodarstw domowych w Polsce w latach 2000-2012 (GUS, 2013)

wego, w 2012 roku było to już 5%. Próg biedy energetycznej w tym czasie był stały i wynosił 10%. Zatem przelicznik, którego poszukujemy ma wartość ok. 2-3 krotności średnich wydatków na cele energetyczne. Liczba gospodarstw domowych ubogich energetycznie w Anglii w tym czasie zwiększyła się blisko trzykrotnie, co było spowodowane wzrostem cen energii w tym czasie⁽²²⁾.

Jeśli podobny przelicznik zastosujemy w polskich warunkach, próg ubóstwa energetycznego (w definicji relatywnej) na pewno nie może być niższy niż udział średnich wydatków na cele energetyczne w stosunku do średnich przychodów gospodarstw domowych w Polsce, jak miałyby to miejsce, gdybyśmy zastosowali próg 10%. Średnie wydatki na cele energetyczne w Polsce przedstawione są w tabeli poniżej. W latach 2000-2012 oscylowały między 9,7% a 12,1% wydatków gospodarstw domowych. Stosując powyższy wskaźnik (2-3 krotność średnich wydatków) należałoby wyznaczyć próg na poziomie ok. 20%-30% wydatków gospodarstwa domowego.

W 2013 roku w Zjednoczonym Królestwie zaproponowano alternatywną definicję ubóstwa energetycznego o nazwie *Low Income High Costs*, która w swojej metodzie zbliżona jest do relatywnego podejścia definiowania ubóstwa. Określa ona gospodarstwa domowe ubogie energetycznie jako te, które spełniają dwa warunki: 1) wydają na cele energetyczne więcej niż mediana tych wydatków w kraju oraz 2) po uiszczeniu tej opłaty dochód tego gospodarstwa przesuwa je poniżej ustawowej granicy biedy (uprawniającej do pobierania zasiłków dla najuboższych). Jak pokazuje tabela poniżej wskaźnik LIHC daje stabilne wyniki w kolejnych latach (liczba osób zagrożonych ubóstwem energetycznym zbliżona jest do 2,5 mln). Natomiast wskaźnik wykorzystujący 10%owy próg daje większe wahania liczby ubogich energetycznie. Wyniki te pokazują, że oszacowanie skali zjawiska zależy od kryteriów definicyjnych, które się przyjmie. Różne definicje ubóstwa energetycznego będą miały również inne konsekwencje w kategoriach skuteczności polityk publicznych stosujących kryteria kwalifikujące do korzystania z instrumentów wsparcia. W badaniu zjawiska na

(22) Annual Report on Fuel Poverty. Statistics 2013, Department of Energy and Climate Change (2013) https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/199833/Fuel_Poverty_Report_2013_FINALv2.pdf



Próg	1996	2003	2006	2007	2008	2009	2010	2011
10% (mln)	5,100	1,222	2,432	2,823	3,335	3,964	3,536	3,202
LHC (mln)	2,810	2,613	2,423	2,522	2,629	2,697	2,675	2,570

Źródło: Annual Report on Fuel Poverty Statistics 2013, s. 10

pewno warto stosować różne aproksymacje – podobnie jak ma to miejsce w przypadku ubóstwa ekonomicznego – nie jest bez znaczenia jednak, którą z definicji przyjmiemy do stosowania w politykach publicznych.

W polskim kontekście dysponujemy danymi, które umożliwiałyby wyliczenie wielkości grupy ubogich energetycznie zgodnie z przedstawioną definicją relatywną. Niezbędny w tym celu jest dostęp do bazy danych GUS z badania wydatków gospodarstw domowych, na podstawie której wyznaczone mogą być średnie / mediana wydatków na cele energetyczne oraz obliczyć skalę zjawiska w oparciu o ten próg (stosując definicję LHC lub wprost definicję relatywną).

Dysponując powyżej opisanymi trzema sposobami definiowania ubóstwa energetycznego (absolutny, relatywny jako proporcja średnich wydatków do wydatków ubogich energetycznie gospodarstw oraz relatywny jako złożenie dwóch kryteriów), można ocenić skalę zjawiska oraz przyjąć jedną z nich (lub kilka z nich) jako definicję uprawniającą do korzystania z programów wsparcia dedykowanych zwalczaniu ubóstwa energetycznego. Jest to natomiast zadanie, do którego wykonania nie-

zbędna jest dostępność do statystyk publicznych oraz przygotowanie modeli wydatków energetycznych dla zdefiniowanych typów mieszkań. Gospodarzem konstruowania takiej definicji (która uprawniałaby do korzystania z instrumentów polityk publicznych) mogłoby być Ministerstwo Gospodarki lub Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, w których kompetencjach leży zajmowanie się grupą wrażliwych odbiorców energii.

ZESTAW REKOMENDACJI – PROPOZYCJE MECHANIZMÓW WSPARCIA

4. PROPOZYCJA NOWEGO SYSTEMU WSPARCIA W OPARCIU O MODYFIKACJĘ ISTNIEJĄCYCH MECHANIZMÓW W RAMACH USTAWY O EFEKTYWNOŚCI ENERGETYCZNEJ (BEZ UWZGLĘDNIENIA DYREKTYWY 2012/27/UE W SPRAWIE EFEKTYWNOŚCI ENERGETYCZNEJ).

4.1. Propozycje zmian w Ustawie o efektywności energetycznej w celu wsparcia procesu przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu – wariant 1

Przedsiębiorstwa energetyczne objęte obowiązkiem uzyskania i umorzenia świadectw efektywności energetycznej będą mogły uzupełnić część tego obowiązku o wartość rocznych oszczędności energii pierwotnej uzyskanej w wyniku działań przeciwdziałających zjawisku ubóstwa energetycznego jeśli:

- sfinansują część kosztów ponoszonych przez samorządy lub osoby zagrożone ubóstwem energetycznym na przedsięwzięcia przynoszące oszczędności energii (minimum 20%

kosztów netto inwestycji lub zakupu urządzenia) po odjęciu podatków i kosztów transakcyjnych ponoszonych przez samorządy lub osoby zagrożone ubóstwem energetycznym,

- i pokryją wszelkie koszty transakcyjne w zamian za zwolnienie z uczestnictwa w przetargu o białe certyfikaty.

Maksymalny akceptowalny koszt osiągnięcia oszczędności 1 toe w wyniku przedsięwzięć przeciwdziałającym ubóstwu energetycznemu powinien wynosić: 25 000. – zł.

Przedsiębiorstwa energetyczne oferujące usługi ESCO mogły by doliczać do kosztów inwestycyjnych uzasadnione koszty transakcyjne (np. przygotowanie umów z beneficjentem, wniosków do Systemu BC itp.). Przedsiębiorstwa energetyczne rozliczałyby się z URE wypełniając dokument podobny do deklaracji przetargowej zawierający zbiorcze zestawienie wyników audytów uproszczonych. Powstałaby lista przedsięwzięć, wraz z oszacowanymi oszczędnościami energii, które mogą służyć przeciwdziałaniu zjawisku ubóstwa energetycznego.

Przykłady przedsięwzięć przeciwdziałających zjawisku ubóstwa energetycznego.

- Termomodernizacja budynku,
- Montaż energooszczędnego oświetlenia wewnętrznego,
- Wymiana sprzętu AGD na energooszczędny,
- Zarządzanie energią.

Podnosimy opłatę zastępczą do wysokości 2000 zł za toe. Przedsiębiorstwa energetyczne posiadające obowiązek umorzenia białych certyfikatów mogą odjąć od obowiązku wielkość



oszczędności energii, obliczoną według wzoru: wartość w zł zapłaty za oszczędności zakupione od inwestorów podzieloną przez opłatę zastępczą za 1 toe. Prezes URE będzie wyrywkowo kontrolował czy wykonano przedsięwzięcia zwiększające efektywność energetyczną i jednocześnie ograniczające zjawisko ubóstwa energetycznego.

Uzasadnienie:

Przedsiębiorstwa energetyczne odczuwają skutki zjawiska ubóstwa energetycznego poprzez to, że ich niektórzy klienci nie regulują w terminie rachunków za energię, oraz ograniczają jej zużycie znacznie pogarszając swój standard życia. Jednocześnie przedsiębiorstwa energetyczne na mocy Ustawy o efektywności energetycznej zobowiązane są do wypełnienia obowiązku umorzenia świadectw pochodzenia efektywności energetycznej (białych certyfikatów). Niestety na rynku nie ma wystarczającej liczby białych certyfikatów, więc większość przedsiębiorstw zapłaci opłatę zastępczą na konto Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Z tytułu opłat zastępczych przewiduje się około 400 mln zł wpływów do NFOŚiGW w 2014 roku. Podobnych wpływów na konto NFOŚiGW można spodziewać się w 2015 roku. Wydanie tych kwot nawet w całości na przeciwdziałanie ubóstwu energetycznemu wymagać będzie długiego czasu i pewnie pochłonie 10% wpływów na koszty biurowe. Informacja o systemie wsparcia nie dotrze do tych najbardziej potrzebujących odbiorców wrażliwych, bo ci nie mają wiedzy o istnieniu systemów wsparcia lub nie rozumieją tych mechanizmów nawet jeśli ta informacja dotrze do nich. Są też również pełni obaw przed wszelkimi nowościami. Tymczasem przedsiębiorstwa energetyczne nie odczuwają w sposób bezpośredni efektów wydanych pieniędzy z opłat zastępczych i nadal będą

kojarzenie jako ci krwio pijcy, którzy wystawiają wysokie rachunki za energię. Wrażliwi odbiorcy końcowi energii są znani przedsiębiorstwom energetycznym. Mogą one dotrzeć przez swoich inkasentów z propozycją pomocy dla tych osób jednocześnie zapewniając sobie skuteczność w ściąganiu opłat za energię i długoletnie umowy z odbiorcami, którym pomogą w tych trudnych chwilach. Będzie to też istotne z punktu widzenia marketingowego i polityki CSR. Dlatego uzasadnione jest aby dokonać wyżej opisanych zmian, których skutkiem będzie ograniczenie ubóstwa energetycznego, obniżenie kosztów systemu wsparcia w stosunku do tego, co może zaoferować NFOŚiGW.

Aby uruchomić ten mechanizm należałoby:

- dokonać zmian zapisów prawnych w Ustawie o efektywności energetycznej,
- dokonać zmian w Rozporządzeniu Ministra Gospodarki dotyczących formy audytu energetycznego.

Skutki:

- większe zaangażowanie przedsiębiorstw energetycznych w działania prospołeczne,
- rozwój usług energetycznych,
- zwiększenie liczby beneficjentów systemu białych certyfikatów,
- rozwój rynku materiałów i urządzeń wykorzystywanych w procesie poprawy efektywności energetycznej.

Ryzyka:

- na rynku pojawią się białe certyfikaty o niskiej cenie i przedsiębiorstwa przestaną się interesować zaproponowanym systemem wsparcia,
- odbiorcy końcowi nie będą zainteresowani współpracą z przedsiębiorstwami energetycznymi,

- efekty energetyczne, ze względu na niski poziom edukacji ekologicznej grup wrażliwych, nie będą zgodne z oczekiwaniami.

4.2. Propozycje zmian w Ustawie o efektywności energetycznej w celu wsparcia procesu przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu - wariant 2

W Ustawie o efektywności energetycznej można wprowadzić zapis, że 30% wpływów z opłat zastępczych NFOŚiGW przeznacza na dofinansowanie przedsięwzięć przeciwdziałającym zjawisku ubóstwa energetycznego.

Podnosi się opłatę zastępczą do wysokości 2000 zł za toe w celu zwiększenia wpływów do NFOŚiGW. NFOŚiGW tworzy system wsparcia przedsięwzięć przeciwdziałającym zjawisku ubóstwa energetycznego w oparciu o system bankowy na wzór programu Prosument.

Beneficjentami programu mogłyby być gminy i osoby fizyczne (gospodarstwa domowe) zagrożone ubóstwem energetycznym pod warunkiem poręczenia kredytu przez samorząd lub Krajowy Fundusz Poręczeń Kredytowych ulokowany w BGK. Aby uzyskać dofinansowanie w formie dotacji około 30% kosztów inwestycji i kredytu preferencyjnego na poziomie 60%, beneficjent musiałby przeznaczyć na inwestycje środki własne (minimum 10%). System obsługiwany byłby przez sektor bankowy, a NFOŚiGW przekazywałby jedynie bankom środki na dotacje i różnicę między odsetkami rynkowymi, a kredytem preferencyjnym, w zamian za odpowiedni efekt energetyczny wyliczony w audycie efektywności energetycznej. Im więcej środków własnych beneficjenta, tym lepsze powinny być warunki kredytowania. Banki uczestniczące w programie wybrane byłyby przez NFOŚiGW w drodze konkursu i przy pomocy swoich oddziałów obsługiwałyby program.

Uzasadnienie:

Urzednicy wydziałów opieki społecznej w samorządach i banki mają największą wiedzę o grupach odbiorców energii zagrożonych ubóstwem energetycznym. Banki posiadają doświadczenie w udzielaniu kredytów termomodernizacyjnych i kredytów na zakup kolektorów słonecznych. System można wdrożyć szybko gdyż nie wymaga on praktycznie żadnych zmian prawnych. Wystarczy, że odpowiednią decyzję podejmie Zarząd NFOŚiGW.

Skutki:

- Zwiększenie liczby udzielanych kredytów oraz zmniejszenie ryzyka opóźnień w spłatach rat kredytu,
- rozwój rynku urządzeń i materiałów stosowanych w procesie poprawy efektywności energetycznej.

Ryzyka :

- wielu wrażliwych odbiorców energii nie ma zdolności kredytowej, a ci którzy ją mają, boją się brać kredyty,
- samorzady są zadłużone i nie będą zainteresowane systemem, w którym będą musiały być poręczycielami kredytów o dużym stopniu ryzyka (wówczas można zastosować Fundusz Poręczeń Kredytowych w BGK zamiast poręczenia samorządów),
- problemy ze spłatą kredytów wśród grupy wrażliwych użytkowników energii mogą zniechęcić banki do programu,
- osoby, które skorzystają z kredytu na zakup urządzenia energooszczędnego nie będą płacić rat, stracą to urządzenie i popadną w jeszcze większe ubóstwo energetyczne, gdyż nie będą posiadać podstawowego sprzętu AGD lub kupią stary używany sprzęt o dużym zapotrzebowaniu na energię.



4.3. Propozycje zmian w Ustawie o efektywności energetycznej w celu wsparcia procesu przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu – wariant 3

W tym przypadku niewiele trzeba zmieniać w obowiązującym Systemie Białych Certyfikatów. Wystarczy aby roczne oszczędności energii uzyskiwane w wyniku realizacji przedsięwzięć przeciwdziałających ubóstwu energetycznemu były mnożone w deklaracji przetargowej przez czas określający trwałość efektów inwestycji lub urządzenia, np. wymiana kuchni elektrycznej na energooszczędną daje 400 kWh oszczędności energii elektrycznej na rok. Przewidywany czas użytkowania nowej kuchni to 10 lat. Do przetargu przyjmowane są oszczędności równe: $400 \text{ kWh} \cdot 10 \text{ lat} = 4000 \text{ kWh}$.

Należy stworzyć listę przedsięwzięć z wzorami na liczenie oszczędności energii i z góry określonym czasem uzyskiwania oszczędności energii. Ponieważ nadal istniałoby minimum oszczędności równych 10 toe, z którymi można wystartować w przetargu konieczne byłyby firmy, które łączyłyby oszczędności uzyskiwane przez gospodarstwa domowe w pakiety o minimum 10 toe oszczędności energii pierwotnej. Taką rolę powinny pełnić firmy typu ESCO. Należy wprowadzić obowiązek rejestracji firm ESCO przez Prezesa URE, aby zapewnić bezpieczeństwo systemu. ESCO mogłoby wykonywać część inwestycji przynoszących efekt energetyczny, a wymagających znacznych nakładów finansowych, ale mogłoby też skupować efekt energetyczny uzyskany w wyniku zakupu sprzętu AGD, RTV na raty spłacając w ten sposób część zaciągniętej pożyczki przez wrażliwych odbiorców energii posiadających zdolność kredytową. Będzie to głównie dotyczyć emerytów.

Uzasadnienie:

Proponowany mechanizm przenosi zadanie wyprowadzenia grup odbiorców końcowych z ubóstwa energetycznego z urzędników samorządowych na firmy typu ESCO, co zmniejsza obciążenia dla samorządu ale zwiększa ryzyko porażki związane z celami komercyjnej działalności podmiotów gospodarczych. Eksperti firm typu ESCO lepiej ocenią ryzyko inwestycyjne i finansowe jeśli to będą profesjonalści. Konieczna jest rejestracja firm typu ESCO w URE, aby w systemie nie włączyli się oszuści. System może przyczynić się do promocji firm ESCO i wdrożenia usług energetycznych przez przedsiębiorstwa energetyczne. W dalszej perspektywie (powszechne wprowadzenie inteligentnych sieci energetycznych) przedsiębiorstwo zamiast energii mogłoby oferować gospodarstwu domowemu usługę zapewnienia określonej temperatury w domu.

Aby uruchomić ten mechanizm należałoby:

- dokonać zmian zapisów prawnych w Ustawie o efektywności energetycznej,
- dokonać zmian w Rozporządzeniu Ministra Gospodarki dotyczącym formy audytu energetycznego.

Skutki:

- rozwój firm typu ESCO,
- rozwój rynku energooszczędnych urządzeń AGD, RTV,
- rozwój małych i średnich przedsiębiorstw budowlanych.

Ryzyka:

- Finansowanie przez stronę trzecią i firmy typu ESCO są mało popularne w Polsce i nie wystarczy ich, aby system prawidłowo działał i dał odpowiedni efekt w skali kraju,
- Odbiorcy wrażliwi są nieufni i niechętnie zaciągają kredyty, a kontrakt z firmą typu ESCO będzie miał dla nich taki charakter.

5. PROPOZYCJA SYSTEMU WSPARCIA PROCESU PRZECIWDZIAŁANIA UBÓSTWU ENERGETYCZNEMU W OPARCIU O SYSTEM BIAŁYCH CERTYFIKATÓW I WYMAGANIA DYREKTYWY 2012/27/UE W SPRAWIE EFEKTYWNOŚCI ENERGETYCZNEJ (UWZGLĘDNIONE PROPOZYCJE MODYFIKACJI SBC PRZEDSTAWIONE W EKSPERTYZIE PROF. KRZYSZTOFA ŻMIJEWSKIEGO).

5.1. Modyfikacja Systemu Białych Certyfikatów

Przyjmujemy, że zostaną wprowadzone zmiany w Systemie Białych Certyfikatów zaproponowane przez prof. Krzysztofa Żmijewskiego w ekspertyzie dla Departamentu Energetyki Ministerstwa Gospodarki, to znaczy:

- Zostanie zniesiona opłata zastępcza,
- Rolę opłaty zastępczej jako wartości odniesienia będzie spełniać cena referencyjna wykorzystywana jako cena wyjściowa w procedurze aukcji internetowej typu holenderskiego,
- Wprowadzenie ceny referencyjnej oznacza jednocześnie rezygnację z wyznaczania współczynnika omega (ω) i określania parametru (t)

Proponuje się utworzenie kolejnego, czwartego wydzielonego przetargu, gdzie byłyby przyznawane białe certyfikaty za działania szczególnie istotne dla realizacji polityki energetycznej i rozwoju gospodarki niskoemisyjnej, nie konkurencyjne rynkowo i wymagające dużego wsparcia. Do takich niewątpliwie należą przedsięwzięcia służące przeciwdziałaniu ubóstwu energetycznemu. W tym przetargu oszczędności energii uzyskane w wyniku przedsięwzięć służących przeciwdziałaniu ubóstwu energetycznemu mnożone byłyby przez czas ich osiągnięcia np. wymiana lodówki na energooszczędną daje 200 kWh oszczędności energii elektrycznej na rok. Przewidywany czas użytkowania nowej lodówki to 5 lat. Do przetargu przyjmowane są oszczędności równe: $200 \text{ kWh} \cdot 5 \text{ lat} = 1000 \text{ kWh}$. Należy stworzyć listę przedsięwzięć z wzorami na liczenie oszczędności energii i z góry określonym czasem uzyskiwania oszczędności energii.

Aby uruchomić ten mechanizm należałoby:

- dokonać zmian zapisów prawnych w Ustawie o efektywności energetycznej,
- dokonać zmian w Rozporządzeniu Ministra Gospodarki dotyczącym formy audytu energetycznego.

Uzasadnienie:

Daleko idące zmiany w Systemie Białych Certyfikatów dają możliwość wprowadzenia mechanizmu przeciwdziałania zjawisku ubóstwa energetycznego. Wyodrębnienie kolejnego przetargu, kiedy wprowadzono by współczynniki uwzględniające preferencję polityki społecznej i energetycznej dałoby możliwość realizacji tych polityk przy pomocy mechanizmów rynkowych. Zaproponowane rozwiązanie nie obciąża budżetu państwa.



Skutki:

- uproszczenie Systemu Białych Certyfikatów uaktywni wiele podmiotów, które dotychczas nie korzystały z tego mechanizmu poprawy efektywności energetycznej.
- nastąpi rozwój rynku usług, materiałów i urządzeń wykorzystywanych w inwestycjach związanych z poprawą efektywności energetycznej.

Ryzyka:

- proponowany mechanizm może zaburzyć System Białych Certyfikatów, który w proponowanej wersji zostanie znacznie uproszczony, co było postulowane przez liczne środowiska,
- współczynniki zwiększające efekt energetyczny nie zostaną właściwie dobrane (zmiany w procesie legislacyjnym) i system nie będzie funkcjonował prawidłowo.

5.2. Fundusz Efektywności Energetycznej

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

zapobiegania ubóstwu energetycznemu. Koniecznym wydaje się pokrywanie z FEE polskiego wkładu do projektów realizowanych w ramach programu Inteligentna Energia – Program dla Europy (jego kontynuacji na lata 2014-2020). Na działania edukacyjne, informacyjne i projekty miękkie powinno się przeznaczać maksymalnie 30% wpływów Funduszu Efektywności Energetycznej. FEE powinien być ulokowany w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Przedsiębiorstwa zobowiązane do umorzenia białych certyfikatów mogą odkupić od Funduszu oszczędności po wartości wsparcia jakiej udzielił on na przedsięwzięcia przeciwdziałające ubóstwu energetycznemu (min. 20% kosztów inwestycyjnych po weryfikacji oszczędności) plus koszty transakcyjne. Zakupione w ten sposób oszczędności będzie można odliczyć od obowiązków. Oznacza to w praktyce, że Fundusz ma odrębne prawo do emitowania białych certyfikatów lub równoważnych im oszczędności poza aukcją. Takie uprawnienie nie może rozregulować Systemu białych certyfikatów i dlatego emisja taka i jej wolumen winny być uzgodnione z Prezesem URE. Jeśli tak emitowane białe certyfikaty (BC) będą droższe od BC z aukcji oferowanych na wolnym rynku, to zakup z Funduszu będzie realizowany tylko w przypadku deficytu BC. Jeśli tak emitowane BC będą tańsze od BC z aukcji, to obniży się wartość BC na rynku i zmaleje zainteresowanie aukcją. Taka sytuacja sama w sobie nie musi być oceniana negatywnie, uzyskamy bowiem te same oszczędności, tyle że taniej.

Aby uruchomić ten mechanizm należałoby:

- dokonać dużych zmian w Ustawie o efektywności energetycznej,
- dokonać zmian w Ustawie o ochronie środowiska.

Uzasadnienie

Powstanie Funduszu Efektywności Energetycznej rozwiąże wiele problemów dotyczących dofinansowania termomodernizacji, przedsięwzięć ograniczających zużycie energii, projektów edukacyjnych itp.

Skutki:

- zwiększenie dostępności finansowania inwestycji podnoszących efektywność energetyczną wśród wrażliwych odbiorców energii,
- uniezależnienie funduszy na termomodernizację od budżetu państwa,
- zwiększenie możliwości finansowania przedsięwzięć podnoszących efektywność energetyczną wśród gospodarstw domowych.

Ryzyka:

- proponowany mechanizm może zaburzyć System Białych Certyfikatów,
- koszty transakcyjne w takim funduszu będą największe spośród proponowanych dotychczas mechanizmów.

6. ZMIANY W USTAWIE O WSPIERANIU TERMOMODERNIZACJI I REMONTÓW

6.1. Wprowadzenie

Funkcjonowanie Funduszu Termomodernizacji i Remontów – również w części polegającej na przyznawaniu premii termomodernizacyjnej – należy uznać za efektywne, a jego kontynuacja wysoce pożądana i społecznie pożyteczna. Jednakże nie jest to instrument, który trafia do gospodarstw domowych zagrożonych ubóstwem energetycznym głównie w związku z trudnością spełnienia kryterium zdolności kredytowej przy procedurze kredytowej, która jest warunkiem uzyskania premii termomodernizacyjnej. Ponadto w przypadku wspólnot mieszkaniowych, które posiadają zdolność kredytową, gospodarstwa ubogie energetycznie – jeśli dysponują odpowiednią regulaminową większością – mogą blokować inwestycje oznaczające w perspektywie krótkookresowej podniesienie wysokości funduszu remontowego. Rekomenduje się wprowadzenie czterech modyfikacji mechanizmu premii termomodernizacyjnej, co wiązałoby się z nowelizacją Ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów:

1. zwiększenie wysokości premii termomodernizacyjnej w przypadku budynków zamieszkiwanych przez gospodarstwa ubogie energetycznie,
2. zawieszenie progu 25% zwiększenia efektywności energetycznej spowodowanej termomodernizacją dla budynków zamieszkiwanych przez gospodarstwa ubogie energetycznie,



3. pokrycie wkładu własnego ze środków publicznych w przypadku wspólnot/spółdzielni nie posiadających zdolności kredytowej,
4. zawieszenie obowiązku zaciągania kredytu, który jest warunkiem otrzymania premii termomodernizacyjnej.

6.2. Zwiększenie wysokości premii termomodernizacyjnej w przypadku budynków zamieszkiwanych przez gospodarstwa ubogie energetycznie

Rekomendowana modyfikacja mechanizmu przydzielania premii termomodernizacyjnej polega na zwiększeniu wysokości tej premii na poziomie budynku o wartość kosztów inwestycji termomodernizacyjnej pomniejszonych o wartość oszczędności na kosztach energetycznych po przeprowadzeniu inwestycji w przypadku gospodarstw ubogich energetycznie. Dodatkowa premia dotyczyłaby tylko tych gospodarstw domowych, które zgodnie z przyjętymi kryteriami, uznane będą za ubogie energetycznie. Natomiast w przypadku gospodarstw domowych w danym budynku nie kwalifikujących się do tej grupy, premia obliczana byłaby zgodnie z obecnie obowiązującymi regułami (20% wartości kredytu i nie więcej niż 16% wartości inwestycji). Wysokość tej kwoty (wydatek inwestycyjny na cele termomodernizacji pomniejszony o oszczędności na pokrycie kosztów ogrzewania) można skalkulować na podstawie przeprowadzonego (obowiązkowego) audytu energetycznego. Wysokość dodatkowej premii obliczana byłaby proporcjonalnie do liczby gospodarstw domowych ubogich energetycznie w aplikującej wspólnocie/spółdzielni mieszkaniowej. W ten sposób inwestycja nie podnosi wydatków na cele mieszkaniowe gospodarstw ubogich

energetycznie, zwiększa natomiast poziom ich komfortu energetycznego wyprowadzając znaczącą część z nich poza ubóstwo energetyczne. Co więcej, pokrycie tych kosztów inwestycyjnych będzie silnym argumentem w momencie podjęcia decyzji podczas głosowania wspólnoty mieszkaniowej za realizacją inwestycji termomodernizacyjnej z wykorzystaniem mechanizmu premii termomodernizacyjnej. Jednocześnie zidentyfikowanie gospodarstw ubogich energetycznie we wspólnocie aplikującej o premię termomodernizacyjną będzie w interesie tej wspólnoty, a w kategoriach społecznych – gospodarstwa wykluczone społecznie staną się „pożądane społecznie”.

Uzasadnienie:

Instrument ten znajdzie swoje największe zastosowanie w przypadku wspólnot mieszkaniowych składających się z gospodarstw mieszanych (spełniających i nie spełniających kryterium ubóstwa energetycznego), w tym także wspólnot z mieszaną własnością mieszkań: prywatnych i komunalnych. Do pewnego stopnia będzie on stosowany również w spółdzielniach mieszkaniowych – tych nielicznych, które jeszcze nie przeprowadziły termomodernizacji. Grupa beneficjentów jest dość trudna do precyzyjnego oszacowania: od ok. 250 tys. gospodarstw domowych we wspólnotach mieszkaniowych i spółdzielniach mieszkaniowych uprawnionych do otrzymywania dodatku mieszkaniowego do ok. 2,4 mln gospodarstw domowych znajdujących się poniżej progu biedy relatywnej. Liczebność tej grupy zależy będzie od ustalenia kryterium gospodarstw domowych uprawnionych do korzystania z programu (definicja operacyjna ubóstwa energetycznego).

Zaletą tego rozwiązania jest fakt istnienia sprawnego mechanizmu wsparcia inwestycji

termomodernizacyjnych. Kluczowe z tego punktu widzenia jest utrzymanie stałego finansowania tego funduszu, co zostało naruszone w 2013 roku. Warunkiem wprowadzenia rekomendacji jest dokonanie jego modyfikacji w celu dotarcia do specyficznej i najbardziej potrzebującej grupy odbiorców. Zachowane mogą być także dotychczasowe procedury przyznawania premii prowadzone przez bankowych operatorów mechanizmu uzupełnione o dostarczenie zaświadczenia o spełnianiu kryteriów przynależności do grupy ubogiej energetycznie (jeden dodatkowy formularz lub rozszerzenie dotychczasowych formularzy). Dzięki temu wprowadzona modyfikacja przyznawania premii nie zmieni dotychczasowej procedury aplikacyjnej i nie zwiększy znacząco obciążenia biurokratycznego tego procesu. Ten zabieg z kolei sprawia, że zmniejsza się wysokość zaciąganej kwoty kredytu przez całą wspólnotę, a więc na tym rozwiązaniu skorzystają finansowo również gospodarstwa domowe nie spełniające kryterium ubóstwa energetycznego w danej wspólnotcie/spółdzielni. W konsekwencji w globalnym rozrachunku z perspektywy banków zaangażowanych w operowanie premii termomodernizacyjnej zmniejszenie wartości kredytów zmniejsza również ryzyko nieterminowych spłat lub braku spłat, które najczęściej generowane są przez gospodarstwa niezamożne. Co więcej, możliwe będzie zwiększenie liczby udzielanych kredytów dzięki dotarciu do nowych – dotychczas niedostępnych – klientów produktu kredytowego.

Dzięki zastosowaniu tego mechanizmu może pojawić się pozytywne zjawisko odwracania stygmatu ubóstwa energetycznego polegające na tym, że obecność tej grupy odbiorców w danej wspólnotcie/spółdzielni mieszkaniowej wiązać się będzie z realną korzyścią ekono-

miczną. Dzięki takiemu mechanizmowi oprócz efektu technicznego osiągnąć będzie jednocześnie efekt społeczny.

Rozważyć należy kwestię obliczania dodatkowej premii termomodernizacyjnej w przypadku sprzedaży mieszkania przez właściciela ubogiego energetycznie właścicielowi nie spełniającemu tego kryterium.

Skutki:

- zwiększenie wartości premii termomodernizacyjnej dla podmiotów zamieszkiwanych w części lub w całości przez gospodarstwa ubogie energetycznie, przez co procesy termomodernizacyjne przebiegałyby szybciej w Polsce oraz docierały do gospodarstw najbardziej potrzebujących, które do tej pory rzadko korzystały z tego instrumentu wsparcia,
- we wspólnotach / spółdzielniach mieszkaniowych gospodarstwa ubogie energetycznie z wykluczonych społecznie stałyby się gospodarstwami pożądanymi społecznie i ekonomicznie (zmniejszenie efektu stygmatyzacji społecznej tej grupy),
- łatwiejsze przekonywanie uboższych gospodarstw domowych w procesie podejmowania decyzji o inwestycji (i podniesieniu składki na fundusz remontowy) do zaangażowania się w przedsięwzięcie,
- zwiększenie liczby udzielanych kredytów oraz zmniejszenie ryzyka opóźnień w spłatach rat kredytu (które powodowane są m.in. przez osoby ubogie mające trudności z pokryciem wyższego funduszu remontowego) co jest korzystne dla operatorów kredytu,
- zmniejszenie wartości kredytu pokrywanej przez nie-ubogich członków wspólnoty/spółdzielni.



Ryzyka:

- pojawienie się „free riderów”, czyli osób niekwalifikujących się do grupy ubogich energetycznie, a przedstawiających dokumenty potwierdzające ten status. Niezbędne są niepozostawiające wątpliwości mechanizmy rozstrzygnięcia przynależności do grupy ubogich energetycznie.
- konieczność rozstrzygnięcia kwestii przyznania dodatkowej premii termomodernizacyjnej w przypadku zmiany własności mieszkania na osobę nie spełniającą kryteriów ubóstwa energetycznego.
- zwiększenie wydatków publicznych na cele termomodernizacyjne. Mogłyby być one pokryte na przykład ze środków Regionalnych Programów Operacyjnych z programowania na lata 2014-2020.

6.3. Zawieszenie progu 25% zwiększenia efektywności energetycznej spowodowanej termomodernizacją dla budynków zamieszkiwanych przez gospodarstwa ubogie energetycznie

Warto rozważyć zawieszenie kryterium stosowanego w mechanizmie premii termomodernizacyjnej polegającego na przeprowadzeniu inwestycji termomodernizacyjnej, która zapewni co najmniej 25% oszczędności w przypadku budynków zamieszkiwanych przez gospodarstwa ubogie energetycznie.

Uzasadnienie:

Niezamożne podmioty mają dużą trudność w przeprowadzeniu inwestycji w jednym kroku, szczególnie jeśli nie posiadają zdolności kredytowej. W ten sposób stopniowo i adekwatnie do możliwości finansowych mogłyby być przeprowadzone inwestycje termomodernizacyjne przy zachowaniu uprawnienia do otrzymania premii

termomodernizacyjnej w takich budynkach. Konieczne jest jednak w przypadku tej modyfikacji wprowadzenie zasad, które zachęcałyby do przeprowadzenia pełnej termomodernizacji np. w postaci ustalonego okresu, w którym pełna termomodernizacja musi być zrealizowana. Aby wzmocnić zachętę do prowadzenia pełnej termomodernizacji można wprowadzić także stopniowe zwiększanie procentowe wysokości premii adekwatnie do pogłębiania termomodernizacji do wartości 25% w momencie zakończenia procesu inwestycyjnego.

Skutki:

- zwiększenie liczby beneficjentów premii termomodernizacyjnej i tym samym zwiększenie efektywności energetycznej budynków zamieszkiwanych przez gospodarstwa ubogie energetycznie dzięki poluzowaniu kryteriów mechanizmu premii,
- dotarcie do grupy, dla której instrument wsparcia termomodernizacji był do tej pory niedostępny.

Ryzyka:

- realizacja tylko częściowej termomodernizacji, która nie zapewnia odpowiedniej efektywności energetycznej (jednakże alternatywą jest nie podnoszenie efektywności energetycznej w ogóle w tych budynkach).

6.4. Pokrycie wkładu własnego ze środków publicznych w przypadku podmiotów aplikujących o przyznanie premii termomodernizacyjnej nie posiadających zdolności kredytowej,

Fundusz Termomodernizacji i Remontów w obecnym kształcie wymaga wkładu własnego, z czym niezamożne wspólnoty mogą mieć problem. Można tę kwestię rozwiązać dwojako:

- pokryć wkład własny ze środków publicznych (choć jest to rozwiązanie znacząco zwiększające wydatki publiczne) tak, aby niezamożne wspólnoty mogły uzyskać zdolność kredytową (skredytowanie wkładu własnego ze środków publicznych);
- lub przekazać w zastaw bankowi wkład własny pochodzący ze środków publicznych, który może być wykorzystany przez bank wyłącznie w sytuacji opóźnień w spłacie kredytu – w zamian bank pokrywa 100% wartości inwestycji. To drugie rozwiązanie jest bardziej złożone i wymaga większych formalności, jednakże jest bezpieczniejsze i może gwarantować wysoki poziom zwrotu środków publicznych, jak miało to miejsce w podobnych programach na Węgrzech czy w Rumunii.

Uzasadnienie:

Motywacją do wprowadzenia tego instrumentu jest rozwiązanie problemu niekorzystania z mechanizmu premii termomodernizacyjnej przez podmioty, które nie posiadają odpowiedniej zdolności kredytowej. Instrument ten dedykowany byłby wyłącznie tym podmiotom. Przy prowadzeniu tego rozwiązania w życie niezbędne byłoby precyzyjne określenie kryteriów podmiotów (wspólnot / spółdzielni / budynków jednorodzinnych zamieszkiwanych przez ubogie energetycznie gospodarstwa domowe), które kwalifikowałyby się do jego zastosowania np.: dwukrotna odmowa udzielenia kredytu na cele termomodernizacyjne przy wykorzystaniu mechanizmu premii termomodernizacyjnej. Każde z tych dwóch rozwiązań jednakże wymaga zmiany Ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów, co rozszerzyłoby zakres wsparcia dla podmiotów nie posiadających zdolności kredytowej. W pierwszym przypadku rozwiązanie polega

na przydzieleniu dodatkowej dotacji na pokrycie wkładu własnego. Byłaby to dodatkowa kwota oprócz premii termomodernizacyjnej kierowana do najuboższych wspólnot, które nie mają innego sposobu przeprowadzenia inwestycji termomodernizacyjnej. W drugim przypadku Bank Gospodarstwa Krajowego w momencie zaciągania kredytu przez daną wspólnotę przekazywałby wkład własny bankowi, który z kolei finansuje inwestycję termomodernizacyjną w 100%. Całość kredytu wraz z odsetkami i wniesionym wkładem własnym przez BGK (pomniejszone o wartość premii termomodernizacyjnej) musiałaby być pokryta przez podmiot zaciągający kredyt. Ostatecznie zatem wkład własny pokrywany ze środków publicznych byłby zwracany przez ten podmiot. Natomiast zwrot ten rozłożony byłby na czas trwania kredytu oraz zlikwidowana byłaby bariera związana z koniecznością uzbierania wkładu własnego.

Skutki:

- uzyskanie dostępu do procedury kredytowej przez najbardziej potrzebujące podmioty, które do tej pory nie były objęte żadnym instrumentem wsparcia termomodernizacji,
- zmniejszenie skali ubóstwa energetycznego w budynkach najmocniej doświadczających tego problemu.

Ryzyka:

- konieczność znacznej modyfikacji (przede wszystkim w kategoriach prawnych) mechanizmu premii termomodernizacyjnej,
- ryzyko trudności z pokrywaniem rat kredytowych przez ubogie podmioty (alternatywą jest nie przeprowadzenie termomodernizacji w tych budynkach w ogóle),
- zwiększenie wydatków publicznych na cele termomodernizacyjne. Mogłyby być one po-



kryte na przykład ze środków Regionalnych Programów Operacyjnych z programowania na lata 2014-2020. Mniejsze koszty generować będzie rozwiązanie polegające na przekazywaniu wkładu własnego w formie depozytu, choć jest to rozwiązanie trudniejsze formalnie do przeprowadzenia.

6.5. Zawieszenie obowiązku zaciągania kredytu, który jest warunkiem otrzymania premii termomodernizacyjnej

Warunkiem otrzymania premii termomodernizacyjnej jest zaciągnięcie kredytu na przeprowadzenie inwestycji. Rozwiązaniem które generuje mniej kosztów operacyjnych (bez oprocentowania kredytu) jest udzielenie tej premii podmiotom przeprowadzającym termomodernizację (wspólnotom mieszkaniowym, spółdzielniom mieszkaniowym, samorządom termomodernizującym zasób komunalny, osobom prywatnym) bez zaciągania kredytu.

Uzasadnienie:

To rozwiązanie jest szczególnie istotne dla tych podmiotów, które niechętnie odnoszą się do zaciągania zobowiązań kredytowych. Ponadto jest to opcja atrakcyjna dla wspólnot mieszkaniowych nie posiadających zdolności kredytowej, ale które są w stanie zbierać odpowiednią kwotę pokrywającą koszty remontu. Jest to rozwiązanie wprawdzie bardziej czasochłonne, ale nominalnie tańsze, jeśli weźmiemy pod uwagę tylko koszty inwestycyjne. Ograniczeniem tego rozwiązania jest zagrożenie, że wspólnoty będą odraczać moment przeprowadzenia inwestycji do momentu zbierania kwoty potrzebnej do jej przeprowadzenia, a także to, że liczba składanych wniosków o przyznanie premii termomodernizacyjnej byłaby nie do uniesienia

w kategoriach finansowych dla budżetu państwa. Należałoby zatem wprowadzić ograniczenie tego mechanizmu wyłącznie do najbardziej ubogich podmiotów. W tym celu niezbędna byłaby zdefiniowanie podmiotów uprawnionych np.: procent gospodarstw domowych ubogich energetycznie / pobierających dodatek mieszkaniowy lub liczba odmów w procedurze przydzielania kredytu. Innym ograniczeniem mogłoby być zmniejszenie wysokości premii termomodernizacyjnej, jeśli inwestycja trwa dłużej niż np. trzy lata. Warto zastosować w tym przypadku również ograniczenie zabezpieczające przed niepełną termomodernizacją, polegające na progresywnym przyznawaniu premii w zależności od głębokości efektu energetycznego (do poziomu co najmniej 25% poprawy efektywności energetycznej budynku).

Skutki:

- unikanie procedury kredytowej, problemu zdolności kredytowej, problemu psychologicznego polegającego na obawie przed zaciąganiem zobowiązań kredytowych,
- omijanie pośrednictwa banków i pokrywania kosztów transakcyjnych, które podnoszą realny koszt inwestycji.

Ryzyka:

- zmniejszenie bezpieczeństwa przeprowadzenia procedury w całości i w ten sposób, aby miała ona kompleksowy charakter,
- przydatne w tym względzie byłoby wsparcie takich procesów ze strony lokalnych organizacji pozarządowych lub przedstawicieli samorządu / ośrodków pomocy społecznej.

7. GRANTY NFOŚiGW NA CELE POPRAWY EFEKTYWNOŚCI ENERGETYCZNEJ BUDYNKÓW ZAMIESZKIWANYCH PRZEZ GOSPODARSTWA DOMOWE UBOGIE ENERGETYCZNIE

Dotychczasowe instrumenty finansowe, którymi dysponował NFOŚiGW dedykowane celom efektywności energetycznej budynków kierowane były wyłącznie na termomodernizację budynków użyteczności publicznej, co wykluczało wspieranie inwestycji termomodernizacyjnych budynków mieszkalnych (bez względu na formę własności). **Rekomendacja zespołu eksperckiego polega na wprowadzeniu instrumentu w ramach NFOŚiGW wspierającego inwestycje termomodernizacyjne budynków mieszkalnych.**

Największą skuteczność tego instrumentu zespół ekspercki widzi w termomodernizacji budynków komunalnych, zwłaszcza z lokalami socjalnymi, które z założenia zamieszkiwane są przez osoby mniej zamożne⁽²³⁾. Instrument ten może być zasilany środkami pochodzącymi z Regionalnych Programów Operacyjnych przewidzianych w programowaniu środków europejskich na lata 2014-2020 lub krajowych środków publicznych. Zasięg jego oddziaływania szacuje się na ok. 45 tys. budynków (ok. 1 mln mieszkańców).

Główna idea tego instrumentu polega na przekazaniu wsparcia finansowego formie grantu zarządcom mienia komunalnego, czyli samorządom terytorialnym, na podłączenie budynków do miejskiej sieci ciepłej i elek-

troenergetycznej, jak również na realizację głębokiej termomodernizacji. Jednostka samorządu terytorialnego byłaby podmiotem aplikującym o grant do NFOŚiGW (lub jednostki podległej/współpracującej będącej operatorem grantu). Grant pokrywałby część kosztów inwestycyjnych – rekomendacja: 50% kosztów. Pozostała część musiałaby pochodzić ze środków własnych danej jednostki samorządowej lub kredytu zaciągniętego przez dany samorząd na ten cel – komercyjnego lub pochodzącego z ERDF. Ten rekomendowany poziom dotacji (50%) motywowany jest wysokim obecnie poziomem zadłużenia JST, który zbliża się w przypadku większości jednostek do granicy zadłużenia. Z tego powodu poziom dofinansowania w ramach proponowanego mechanizmu powinien być możliwie największy, aby ten instrument grantowy miał szansę być skuteczny w dużej skali. W przeciwnym wypadku będzie on wykluczał samorządy nie posiadające wystarczających środków własnych i samorządy bliskie progu zadłużenia – podobnie jak ma to miejsce obecnie w mechanizmie premii termomodernizacyjnej, która nie jest stosowana przez samorządy z tych właśnie dwóch powodów.

Uzasadnienie:

Efektom działania tego narzędzia będzie szybszy przebieg termomodernizacji i podłączeń do sieci centralnego ogrzewania budynków komunalnych, co w efekcie zmniejszy koszty ponoszone na energię. Ma to szczególne znaczenie w obecnej sytuacji, w której często opłaty za mieszkanie nie pokrywają rzeczywistych kosztów ogrzewania. Pozwoli to na lepsze bilansowanie finansów samorządów w dłuższej perspektywie. Co najważniejsze jednak, znacząco podniesie się komfort termiczny i energetyczny mieszkań komunalnych i tym samym

(23) Kwestia zamieszkiwania budynków komunalnych przez osoby do tego uprawnione jest wątkiem problematycznym, co zostało potwierdzone raportem NIK w 2013 roku.



zmniejszy się zasięg ubóstwa energetycznego w tym typie budownictwa. Rozwijając ten mechanizm rekomenduje się również wykorzystanie oszczędności samorządów na wydatkach energetycznych po przeprowadzeniu termomodernizacji na finansowanie inwestycji termomodernizacyjnych w kolejnych budynkach komunalnych zarządzanych przez daną JST. **Można zastosować w tym przypadku instrument funduszu rewolwingowego lub instrument prostszy polegający na wprowadzeniu zapisu w umowie grantowej, że dotacja ma charakter bezwrotny, jeśli oszczędności z wydatków energetycznych przeznaczone zostaną na kolejną inwestycję podnoszącą efektywność energetyczną mieszkań komunalnych.** Pierwsze z rozwiązań jest bardziej złożone w kategoriach prawnych, ale jest bardziej elastyczne. Dzięki temu mechanizmowi pierwotne środki finansowe pochodzące z grantu będą mogły być wykorzystywane wielokrotnie do momentu zminimalizowania problemu niskiej efektywności energetycznej budynków komunalnych i znacznego ograniczenia zjawiska ubóstwa energetycznego w tym typie zabudowy. Uruchomienie takiego mechanizmu jednak wymagałoby opracowania procedury obliczania oszczędności i przekazywania ich na cele termomodernizacyjne. Drugie rozwiązanie, mimo że prostsze, daje gwarancję tylko jednorazowego reinwestowania oszczędzonych środków.

Przy wyborze wykonawców przedsięwzięć termomodernizacyjnych można zastosować klauzule społeczne w zamówieniach publicznych, które pozwolą wykonywać prace podmiotom zatrudniającym osoby wykluczone. W ten sposób jednocześnie adresowany będzie problem ubóstwa energetycznego i wykluczenia społecznego, które w wielu przypadkach się pokrywają.

Skutki:

- uruchomienie inwestycji podnoszących efektywność energetyczną mieszkań komunalnych na dużą skalę, co do tej pory nie było możliwe ze względu na brak instrumentu dedykowanego tej grupie odbiorców (premia termomodernizacyjna nie była używana ze względu na konieczność zaciągania kredytu, który zwiększał dług publiczny samorządów osiągający obecnie maksymalny próg lub zbliżający się do progu) oraz niską priorytetowość tego rodzaju inwestycji dla samorządów,
- łatwość przeprowadzenia procedury, która dotyczy wielu budynków jednocześnie ze względu na duże możliwości operacyjne właściciela, którym jest samorząd terytorialny,
- wyraźne ograniczenie skali ubóstwa energetycznego, ponieważ mieszkania komunalne należą do budynków o najniższym standardzie energetycznym w Polsce.

Ryzyka:

- kosztocłonność instrumentu w momencie dokonywania inwestycji, która jednak będzie miała szybki zwrot w postaci oszczędności i w konsekwencji poprawi bilansowanie budżetów samorządów,
- skonstruowanie procedury (głównie w kategoriach prawnych), która umożliwiłaby działanie funduszu rewolwingowego przeznaczonego na cele inwestycji poprawiających efektywność energetyczną.

8. GWARANCJE FINANSOWE DLA WSPÓLNOT NIE POSIADAJĄCYCH ZDOLNOŚCI KREDYTOWEJ

Szczególnie dotkliwy problem ubóstwa energetycznego występuje w niewielkich i niezamożnych wspólnotach mieszkaniowych, które nie spełniają kryteriów stawianych przez banki w procesie zaciągania kredytu na inwestycję termomodernizacyjną, która jest warunkiem skorzystania z premii termomodernizacyjnej. Wspólnoty te są więc wykluczone z możliwości korzystania z tego skutecznego mechanizmu. Aby wyjść temu naprzeciw, należałoby stworzyć państwowy system gwarancji kredytowych dla niezamożnych wspólnot mieszkaniowych, które nie mają zdolności kredytowej.

Instytucją poręczającą mógłby być Bank Gospodarstwa Krajowego, a banki komercyjne podmiotami udzielającymi kredytu. Mechanizm gwarancji polegałby na tym, że kiedy pojawiłby się problem spłaty raty kredytu przez kredytobiorcę (wspólnotę mieszkaniową), instytucja gwarantująca pokrywałaby kwotę, której kredytobiorca nie jest w stanie wpłacić.

Pokrycie wartości niezapłaconej raty jednak nie musi oznaczać przerwania danej linii kredytowej, można zastosować mechanizm pośredni. Pewnym rozwiązaniem jest pokrycie kosztów przez instytucję gwarantującą tylko tej części, z którą aktualnie kredytobiorca ma trudność. Może być to zatem niewielkie wsparcie w trudnych finansowo momentach dla wspólnoty. Ponadto jeśli pojawiają się trudności ze spłatą, kredytobiorca w porozumieniu z kredytodaw-

cą mogą negocjować inny harmonogram spłat nadrabiając zaległe wpłaty za okresy braku płynności finansowej.

Kolejnym rozwiązaniem jest zaprogramowanie relatywnie długiego i nierestrykcyjnego mechanizmu egzekwowania wpłat kredytowych np. trzy zawiadomienia, co najmniej jedna propozycja zmiany harmonogramu spłat kredytu, co najmniej jedno spotkanie w banku w celu ustalenia planu spłat, etc. w ciągu ustalonego okresu (np. 90 dni). Z racji na różnorodność profili finansowych małych wspólnot banki powinny oferować różnorodne produkty kredytowe, które dopasowane będą do ich możliwości i potrzeb. Tę elastyczność zapewni oddanie wolnej ręki tym podmiotom w kształtowaniu produktów.

Gwarancje tego rodzaju można wprowadzić jako modyfikacja zasad działania Funduszu Termomodernizacji i Remontów. Innym rozwiązaniem jest wpisanie tego instrumentu w program Funduszu Poręczeń Kredytowych, który obecnie skierowany jest do małych i średnich przedsiębiorstw. Program ten oferuje gwarancje do 20 mln złotych, co jest kwotą zupełnie wystarczającą na potrzeby termomodernizacji budynków małych wspólnot mieszkaniowych. Środki przekazane na gwarancje można rozpatrywać w perspektywie mechanizmu pomocy publicznej „*de minimis*”.

Uzasadnienie:

Prawdopodobieństwo przyjęcia tego programu pozytywnie ze strony banków jest dość duże, ponieważ takie rozwiązanie właściwie likwiduje ryzyko niewypłacalności i bankructwa kredytobiorcy. Zaciągnięta kwota kredytu zatem ostatecznie – w planowanym lub zmienionym harmonogramie – trafia do kredytodawcy. Ponadto często koszt inwestycji termomodernizacyjnych nie jest bardzo wysoki. W konse-



kwencji również i przejście przez proces spłaty kredytu z punktu widzenia banków może być postrzegany jako łatwiejszy. Korzyści po stronie wspólnoty są dość oczywiste – rozwiązanie to pozwala na przeprowadzenie inwestycji i podniesienie efektywności energetycznej budynku oraz skorzystanie z premii termomodernizacyjnej (a także dopłat dla gospodarstw domowych ubogich energetycznie, jeśli mechanizm premii termomodernizacyjnej zostałby zmodyfikowany w sposób rekomendowany w tej ekspertyzie).

Skutki:

- Zwiększenie dostępności finansowania inwestycji podnoszących efektywność energetyczną wśród najuboższych wspólnot/spółdzielni mieszkaniowych,
- Elastyczność w spłacie kredytu, która w ostatecznym rozrachunku opłacalna jest dla każdego interesariusza (dla mieszkańców, ponieważ płacą niższe rachunki i mają optymalny komfort termiczny w mieszkaniu; dla banków, ponieważ zarabiają na udzielonym kredycie, a ewentualny brak spłaty pokrywany jest ze środków publicznych; dla państwa, ponieważ realizowane są cele ograniczenia emisji CO₂).

Ryzyka:

- największym ryzykiem są trudności w spłacie kredytu, alternatywą jest jednak nie przeprowadzenie inwestycji podnoszącej efektywność energetyczną i utrzymywanie wysokiego poziomu ubóstwa energetycznego w tej grupie.

9. FINANSOWANIE INWESTYCJI W EFEKTYWNOŚĆ ENERGETYCZNĄ ZA POŚREDNICTWEM ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH

Kolejną propozycją instrumentu wspierania inwestycji mających na celu podniesienie efektywności energetycznej ubogich energetycznie gospodarstw domowych jest system grantowy dystrybuowany przez organizacje pozarządowe. Przykładem takiego rozwiązania jest działalność organizacji Habitat for Humanity⁽²⁴⁾ wywodzącej się z USA, która funkcjonuje w Polsce już od początku lat 90-tych XX wieku. Specjalistyczne organizacje pozarządowe, które wyposażone są w wiedzę w jaki sposób przeprowadzać inwestycje termomodernizacyjne i wymiany urządzeń na bardziej efektywne energetycznie mogłyby otrzymywać środki, które pochodziłyby ze zbiorów lub ze źródeł publicznych np.: z postulowanego przez zespół ekspercki Funduszu Efektywności Energetycznej. Metodą funkcjonowania Habitat for Humanity jest udzielanie nieoprocentowanych pożyczek, które po spłaceniu używane są do finansowania kolejnych projektów. Ważną częścią pracy tej organizacji jest również wolontariat, dzięki któremu koszty pracy fundacji są minimalizowane. Ponadto kluczowym obszarem działania tej organizacji jest proces edukacyjny zarówno w wymiarze prowadzenia inwestycji jak również użytkowania źródeł energii w sposób efektywny. Można wyobrazić sobie jednak również organizację, która realizuje przedsięwzięcia w zakresie podnoszenia efektywności ener-

tycznej w najbiedniejszych regionach/budynkach zamieszkiwanych przez gospodarstwa domowe niezdolne do samodzielnego wysiłku inwestycyjnego w oparciu o stały system grantów ze środków publicznych.

Uzasadnienie:

Taki mechanizm pozwoliłby docierać do grup najbardziej potrzebujących z pominięciem wszelkich procedur administracyjnych towarzyszących mechanizmowi premii termomodernizacyjnej (zmodyfikowanej lub w obecnym kształcie). Organizacje pozarządowe działające lokalnie cieszą się ponadto dużym zaufaniem, na pewno większym niż firmy typu ESCO, które traktowane są ambiwalentnie, a co najmniej z dystansem. Ponadto oprócz działań czysto inwestycyjnych prowadzone byłyby działania edukacyjne w zakresie użytkowania źródeł energii. Działanie takich organizacji miałooby charakter nie tylko nastawiony na poprawę efektywności energetycznej, ale także przynosiłoby efekt więziotwórczy i rozwijający lokalny kapitał społeczny w szczególnie zaniedbanych obszarach. Granty lub pożyczkowy kapitał startowy mogłyby być udzielane ze środków Regionalnych Programów Operacyjnych przewidywanych w programowaniu środków europejskich na lata 2014-2020. Podnoszenie kompetencji pracowników takich organizacji pozarządowych w zakresie doradztwa w podnoszeniu efektywności energetycznej mogłoby być finansowane ze środków PO KL.

Skutki:

- dotarcie do grup najtrudniejszych i nie dysponujących potencjałem inicjacji inwestycji,
- budowa lokalnego kapitału społecznego i zaufania do państwa oraz organizacji pozarządowych,
- wzmocnienie organizacji pozarządowych

(24) <http://habitat.pl/>



i innych zaangażowanych podmiotów w stosowną wiedzę, kwalifikacje itp.

Ryzyka:

- brak wystarczającej liczby organizacji pozarządowych dysponujących odpowiednim kapitałem wiedzy i doświadczenia by prowadzić pełen proces inwestycyjny,
- marginalna skala działania w pierwszym etapie rozwoju tego mechanizmu (konieczność rozwinięcia infrastruktury wsparcia i zbudowania organizacji pozarządowych dedykowanych temu celowi),
- brak kapitału na start tego programu.

10. MECHANIZM WSPARCIA PROCESU WYCHODZENIA Z UBÓSTWA ENERGETYCZNEGO DLA BEZROBOTNYCH - DORADCA ENERGETYCZNY ZAMIAST UBOGI ENERGETYCZNIE

W ramach tego mechanizmu przedsiębiorstwa energetyczne identyfikowałyby rodziny, które nie regulują rachunków za energię i proponowałyby członkowi rodziny, który jest bezrobotny a posiada odpowiednie wykształcenie, pełnienie funkcji doradcy energetycznego. Kurs doradcy energetycznego byłby finansowany przez NFOŚiGW w ramach programów edukacji ekologicznej. Tak przeszkolony doradca energetyczny byłby zatrudniony przez co najmniej rok (lub czas potrzeby na spłatę długu za zakup energii) przez przedsiębiorstwo energetyczne, a część jego wynagrodzenia przeznaczona byłaby na uregulowanie zaległych rachunków za energię. Zadaniem doradcy energetycznego byłoby edukowanie grup zagrożonych ubóstwem energetycznym w zakresie sposobów oszczędzania energii, identyfikacja potencjalnych przedsięwzięć przynoszących oszczędność energii, które mogłyby być sfinansowane w ramach innych systemów wsparcia. Po roku czasu lub czasie potrzebnym na spłatę długu za zakup energii, objęty programem wyjścia z ubóstwa energetycznego, otrzymałby propozycje wsparcia otwarcia własnej firmy. Pieniądze na utworzenie firmy pochodziłyby z odpowiednich funduszy Unii Europejskiej. Dalej osoba, która wyszła z ubóstwa energe-

tycznego świadczyłaby na zasadach komercyjnych usługi w zakresie doradztwa energetycznego.

Wprowadzenie tego mechanizmu nie wymaga zmian prawnych, jedynie odpowiedniego programu NFOŚiGW w zakresie edukacji ekologicznej i woli przedsiębiorstw energetycznych do udziału w takim programie.

Uzasadnienie:

Proponowany mechanizm pozwoli poprzez aktywizację zawodową grup wrażliwych odbiorców energii zmniejszenie zjawiska ubóstwa energetycznego ponieważ nastąpi wzrost dochodów w gospodarstwie domowych wynikającym z zatrudnienia członka rodziny w przedsiębiorstwie energetycznym oraz powstaną oszczędności energii w wyniku zmiany zachowań przeszkolonych odbiorców końcowych energii Osoby, które wyjdą z ubóstwa energetycznego będą najlepszym przykładem dla tych, którzy wciąż w nim pozostają. Będą posiadać zaufanie w środowisku i wiedzę uzyskaną w teorii (kurs na doradcę energetycznego) i w praktyce, gdyż zastosują poznane sposoby oszczędzania energii u siebie w domu. Taki mechanizm ma duże szanse na sukces, gdyż doradcy będą docierać do ludzi, których rozumieją ze względu na swoje doświadczenia życiowe.

Skutki:

- poprawa efektywności energetycznej w gospodarstwach domowych,
- rozwój rynku energooszczędnego sprzętu gospodarstwa domowego,
- wzrost świadomości ekologicznej społeczeństwa,
- spadek bezrobocia.

Ryzyka:

- zostaną wybrane niewłaściwe osoby na doradców energetycznych,
- przedsiębiorstwa energetyczne nie będą zainteresowane programem,
- doradcy energetyczni zostaną źle przeszkoleni.



WDRAŻANIE PROPONOWANYCH MECHANIZMÓW

11. WDRAŻANIE MECHANIZMÓW PRZECIWDZIAŁANIA ZJAWISKU UBÓSTWA ENERGETYCZNEGO

Aby skutecznie wdrażać zaproponowane mechanizmy przeciwdziałania zjawisku ubóstwa energetycznego należy odpowiedzieć na dwa następujące pytania:

- Jak dotrzeć do grupy osób ubogich energetycznie?
- Jak zachęcić do korzystania z instrumentów pomocy ubogim energetycznie?

11.1. Jak dotrzeć do grupy osób ubogich energetycznie?

Z powodu braku operacyjnej i trafnej definicji ubóstwa energetycznego w Polsce niełatwe jest zadanie wskazania grup, które są dotknięte tą formą wykluczenia. Można natomiast na podstawie obecnie posiadanej wiedzy poczynić pewne kroki w stronę identyfikacji różnych grup, w których odsetek gospodarstw domowych szacowany jest jako wysoki. Tym samym prawdopodobieństwo odnalezienia takich gospodarstw jest relatywnie wysokie.

- *Gospodarstwa domowe otrzymujące dodatki mieszkaniowe i dodatki energetyczne.* Osoby otrzymujące dodatek mieszkaniowy w największym stopniu – spośród innych dostępnych mierników (choć w dalszym ciągu dalekim od doskonałości) – odpowiadają charakterystyce osób ubogich energetycznie. Kryterium kwalifikowalności do tej grupy

jest wielkość przychodu gospodarstwa domowego (175% kwoty najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym lub 125% w gospodarstwie wieloosobowym) oraz powierzchnia przypadająca na członka gospodarstwa (35 m² — dla 1 osoby, 40 m² — dla 2 osób, 45 m² — dla 3 osób, 55 m² — dla 4 osób, 65 m² — dla 5 osób, 70 m² — dla 6 osób). Częścią dodatku mieszkaniowego jest również tzw. ryczałt na zakup opału, który przysługuje gospodarstwom kwalifikującym się do dodatku mieszkaniowego, a w których nie ma centralnego ogrzewania, ciepłej wody lub gazu przewodowego z zewnętrznego źródła znajdującego się poza lokalem. Ponadto, od 2014 roku osoby uprawnione do otrzymania dodatku mieszkaniowego mogą ubiegać się o dodatek energetyczny. W 2012 roku przyznano w Polsce prawie 4,9 mln dodatków mieszkaniowych⁽²⁵⁾. Dokładną ich kalkulację prowadzą samorządy. Liczba przyznanych dodatków energetycznych wrażliwym odbiorcom energii nie jest jeszcze znana, ponieważ nie przeprowadzono takiej zagregowanej kalkulacji. Pierwsze dane będą dostępne prawdopodobnie w 2014 roku.

Grupa gospodarstw domowych, która otrzymuje ryczałt na zakup opału prawdopodobnie w całości powinna być zaliczana do ubogich energetycznie.

- *Gospodarstwa domowe otrzymujące zasiłki z instytucji pomocy społecznej.* Kolejną aproksymacją grupy ubóstwa energetycznego jest grupa kwalifikująca się do pobierania zasiłków z systemu pomocy społecznej. Obecnie głównym kryterium otrzymywania zasiłków

(25) Raport GUS „Gospodarka mieszkaniowa w 2012 r.” http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PBS_gosp_mieszkan_2012.pdf

jest przychód mniejszy niż 542 zł w jednoosobowym gospodarstwie domowym i 456 zł na każdą następną osobę w gospodarstwie domowym. Założeniem tego przybliżenia jest fakt, że w polskich warunkach spełnianie tych kryteriów oznacza również doświadczanie poważnych trudności w pokrywaniu rachunków za energię. W 2012 roku osoby uprawnione do pobierania takich świadczeń stanowiły 7,2% gospodarstw domowych⁽²⁶⁾.

- *Mieszkańcy mieszkań komunalnych.* Kryteria udostępnienia lokalu komunalnego zależą od wysokości przychodu aplikanta i są ustalone na poziomie gminy w zależności od możliwości udostępniania zasobu komunalnego. Progi te są niskie i niewiele wyższe niż te uprawniające do pobierania świadczeń socjalnych. Z tego powodu osoby zamieszkujące ten typ budownictwa powinni kwalifikować się do grupy ubogich energetycznie. Podkreślić jednak należy, że efektywność zarządzania zasobem komunalnym pozostawia wiele do życzenia, co wynika z przepisów kwalifikowania do zamieszkania w mieszkaniach komunalnych. Spełnianie progów dochodowych sprawdzane jest wyłącznie w procedurze przyznawania mieszkania i bez oznaczenia terminu zamieszkania. Co więcej – najem mieszkania komunalnego jest „dziedziczny” – częste zatem są przypadki, gdy z mocy prawa w umowę najmu po zmarłej ubogiej babci wstępuje wnuczek, który niekoniecznie ma jakiegokolwiek problemy finansowe. Później te kryteria nie są już weryfikowane, co oznacza, że część mieszkań komunalnych zamieszkiwana jest przez osoby niespełniające początkowych kryteriów. Wnioski te zostały pokazane choćby w raporcie NIK z 2013 roku⁽²⁷⁾. Niemniej jednak

w dalszym ciągu można mówić o większym prawdopodobieństwie występowania ubóstwa energetycznego w tej grupie. Wniosek ten wspiera również fakt, że 77,1% mieszkań komunalnych została wybudowana przed 1944 rokiem, a 90,7% przed 1970 rokiem, a znaczna część budownictwa z tych lat nie została poddana termomodernizacji. Grupa ta jest najprostszą do zidentyfikowania i względnie łatwo prowadzić w niej działania przeciwdziałające ubóstwu energetycznemu ze względu na fakt, że mieszkania te zarządzane są przez jednego właściciela na poziomie gminy jakim jest samorząd. Mieszkania komunalne stanowią ok. 8% rynku mieszkaniowego w Polsce.

- *Gospodarstwa domowe zamieszkujące stare budownictwo (przedwojenne).* Z powodów opisanych powyżej gospodarstwa domowe zamieszkujące najstarsze budynki z dużym prawdopodobieństwem muszą ponosić wysokie koszty ogrzewania, które stanowią największy udział wydatków wśród wszystkich wydatków na cele energetyczne gospodarstw domowych. Ta grupa również jest względnie łatwa do zidentyfikowania.
- *Geograficzne zlokalizowanie gospodarstwa domowego.* Pewne znaczenie, choć prawdopodobnie najmniejsze, ma lokalizacja mieszkania w jednej z pięciu stref termicznych w Polsce. Efektywność energetyczna budynków i urządzeń zależy przede wszystkim od ich właściwości izolacyjnych/poboru energii, o czym świadczy fakt, że skala ubóstwa energetycznego jest mniejsza w zimnych krajach skandynawskich, niż w ciepłych krajach śródziemnomorskich. Niemniej jednak można założyć, że głębokość ubóstwa energetycznego gospodarstwa domowego zamieszkującego porównywalne pod względem technicznym i porównywalne pod

(26) Raport „Ubóstwo w Polsce w Świetle Badań GUS”, 2013, http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/WZ_ubostwo_w_polsce_2013.pdf

(27) Raport Najwyższej Izby Kontroli (2013) „Gospodarowanie lokalami komunalnymi w budynkach mieszkalnych” <http://www.nik.gov.pl/plik/id,4623,vp,6182.pdf>



względem użytkowania energii mieszkanie w zimniejszej strefie jest większa niż w strefie cieplejszej.

Na uwagę zasługuje również fakt zróżnicowania cen energii na obszarze Polski, co nierozzerwalnie wiąże się wysokością kosztów na cele energetyczne w gospodarstwach domowych. Zakładać można, że większe prawdopodobieństwo występowania zjawiska jest w regionach o wyższych cenach energii, niż w tych o niższych cenach.

- *Gospodarstwa zalegające z opłatami za energię* (długie zaległości). Jednym z powodów (należy jednak pamiętać, że nie jedynym) zalegania z opłatami za energię są trudności finansowe gospodarstwa domowego. Z drugiej strony z dużym prawdopodobieństwem istnieją gospodarstwa domowe ubogie energetycznie, które terminowo uiszczają wszelkie opłaty (co na przykład jest warunkiem otrzymywania dodatku mieszkaniowego). W 2011 roku 14,2% gospodarstw domowych w Polsce miało trudności z terminowym opłacaniem rachunków mieszkaniowych, rat i kredytów⁽²⁸⁾.
- *Kryteria społeczne – pozostawanie w: gospodarstwie domowym osób niepełnosprawnych, w gospodarstwie emeryckim, w jednoosobowym gospodarstwie domowym, w gospodarstwie rodziców samotnie wychowujących dzieci.* Do tej pory przeprowadzono tylko jedną próbę policzenia skali zjawiska ubóstwa energetycznego w Polsce, która została przedstawiona w artykule Piotra Kurowskiego „Zagrożenie ubóstwem energetycznym. Próba ustalenia zjawiska (na podstawie danych GUS)”⁽²⁹⁾, gdzie zastosowano definicję przyjętą w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Bry-

tanii i Irlandii Północnej – ubogie energetycznie jest to gospodarstwo domowe, które na cele energetyczne przeznaczają więcej niż 10% swojego przychodu. Badanie to pokazało, że - zgodnie z przyjętą definicją – ponad 40% gospodarstw domowych w Polsce jest uboga energetycznie. Nie jest to jednak oszacowanie miarodajne ze względu na 1) odnośnienie się do rzeczywistych, a nie modelowych (jak w oryginalnej definicji) wydatków na cele energetyczne, co sprawia, że do tej kategorii mogą wliczać się również gospodarstwa nadmiernie używające energii i nie kwalifikować się te, które używają jej zbyt mało w stosunku do optymalnego standardu; 2) bezpośrednie przeniesienie progu 10% do polskiego kontekstu, który jest nieadekwatny do struktury wydatków gospodarstw domowych w Europie Środkowo-Wschodniej. Niezaprzeczalną korzyścią z tego badania jest jednak wskazanie determinant ubóstwa energetycznego, które będą miały istotne znaczenie jeśli przeprowadzilibyśmy obliczenia skali tego zjawiska z uwzględnieniem modelowych wydatków energetycznych i adekwatnego progu wydatków na cele energetyczne. Piotr Kurowski wskazuje, że większe prawdopodobieństwo występowania ubóstwa energetycznego występuje w następujących gospodarstwach domowych (GD): GD osób niepełnosprawnych, GD emeryckie, w jednoosobowych GD, w gospodarstwie rodziców samotnie wychowujących dzieci.

11.2. Jak zachęcić do korzystania z instrumentów pomocy ubogim energetycznie?

Skuteczne dotarcie do ubogich energetycznie gospodarstw domowych zależy od tego, do której kategorii opisanych powyżej ono należy,

(28) Raport „Ubóstwo w Polsce w Światne Badań GUS”, 2013, http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/WZ_ubostwo_w_polsce_2013.pdf

(29) Kurowski, P., „Zagrożenie ubóstwem energetycznym. Próba ustalenia zjawiska (na podstawie danych GUS)” Biuletyn URE nr. 1/2012 <http://www.ure.gov.pl/pl/publikacje/biuletyn-urzedu-regula/4567,dok.html>

ale również od rodzaju instrumentu, z którego może ono skorzystać. Niemniej jednak można wskazać kilka głównych sposobów dotarcia:

- poprzez *pracowników socjalnych*, którzy przyznają zasiłki socjalne oraz pracują w lokalnej społeczności, dzięki czemu dobrze rozpoznają problemy społeczne w obszarze swojego działania. Są to również „osoby pierwszego kontaktu” dla grup wykluczonych i łatwiej docierają do nich informacje o różnych formach ubóstwa. Z tego punktu widzenia kluczowe jest zatem wyposażenie pracowników socjalnych w wiedzę o charakterystyce zjawiska ubóstwa energetycznego, aby mogli ją lokalnie identyfikować i ewidencjonować, oraz aby dostarczać skutecznych i adekwatnych informacji tym osobom o formach pomocy (obecnie to dodatek mieszkaniowy, dodatek energetyczny, premia termomodernizacyjna). Pracownicy socjalni powinni pozostawać także w ścisłej kooperacji z samorządem gminnym i powiatowym, który jest odpowiedzialny za walkę z wykluczeniem społecznym oraz jest kluczowym partnerem w rozwiązywaniu złożonego / wielowymiarowego problemu jakim jest ubóstwo energetyczne.
- poprzez jednostki *samorządu lokalnego*, a szczególnie poprzez komórki i jednostki organizacyjne, które odpowiadają za zarządzanie gminnym zasobem mieszkaniowym są właściwym podmiotem to prowadzenia działań skierowanych do mieszkańców mieszkań komunalnych;
- poprzez *dostawców energii*, którzy dysponują informacjami na temat bieżących zaległości w opłatach gospodarstw domowych oraz za pośrednictwem ośrodków pomocy społecznej prowadzą negocjacje umarzania lub rozkładania w czasie uiszczania zaległych opłat;
- poprzez *wspólnoty mieszkaniowe / spółdzielnie mieszkaniowe*, które mogą dysponować informacjami kto jest beneficjentem dodatków mieszkaniowych oraz dysponować rozeznaniami, które gospodarstwo domowe może doświadczać trudności z pokrywaniem wydatków energetycznych. Ponadto podejmują one decyzje o inwestycji termomodernizacyjnej, która zmniejsza skalę zjawiska. Nie są to jednak podmioty, które wprost są uprawnione do pomocy ubogim energetycznie, mogą jedynie posiadać trafne rozeznanie w ich sytuacji i być dobrym przekaznikiem informacji;
- poprzez *lekarzy, zwłaszcza pierwszego kontaktu*, którzy są w stanie ocenić czy objawy chorobowe, z którymi zgłasza się pacjent, mogą być efektem przebywania w niedożywionym, zawilgoconym i zagrzybionym pomieszczeniu;
- poprzez *organizacje pozarządowe* pracujące ze społecznościami lokalnymi, które oprócz pracowników socjalnych najlepiej znają potrzeby swoich beneficjentów. Ich zaletą jest duża elastyczność zarówno w dystrybuowaniu informacji, dotarciu do potrzebujących, jak również w stwarzaniu warunków do wychodzenia z ubóstwa energetycznego. Skuteczne powszechne programy dotarcia do tej grupy zdecydowanie powinny być realizowane w partnerstwie z lokalnymi organizacjami pozarządowymi. Praca organizacji pozarządowych może być także wspierana przez pracę wolontariuszy. Nie do przecenienia są również sąsiedzi oraz najbliższe otoczenie społeczne (więzi sąsiedzkie, lokalny kapitał społeczny), które może reagować w sytuacji dostrzeżenia ubóstwa energetycznego poprzez zachęcenie takich osób do korzystania z pomocy.



12. PODSUMOWANIE

Celem niniejszej ekspertyzy było wskazanie możliwych sposobów przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu w Polsce. Ubóstwo energetyczne zdefiniowano jako zjawisko polegające na doświadczaniu trudności w utrzymywaniu adekwatnego ciepła w miejscu zamieszkania za rozsądną cenę. Nie jest to definicja precyzyjna, ale pozwala na stworzenie mechanizmów przeciwdziałających temu zjawisku. W pracy zaproponowano następujące mechanizmy wsparcia procesu przeciwdziałania zjawisku ubóstwa energetycznego:

- Modyfikacja istniejących mechanizmów w ramach Ustawy o efektywności energetycznej (bez uwzględnienia Dyrektywy 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej) – 3 warianty;
- Propozycja systemu wsparcia procesu przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu w oparciu o System Białych Certyfikatów i wymagania Dyrektywy 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej – 2 warianty;
- Modyfikacja obecnie funkcjonującego Funduszu Termomodernizacji i Remontów – w szczególności mechanizmu premii termomodernizacyjnej;
- Wprowadzenie grantów na poprawę efektywności energetycznej w sektorze mieszkalnictwa w ramach Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej;
- Wprowadzenie mechanizmu gwarancji finansowych dla ubogich podmiotów (np.: wspólnot mieszkaniowych) zaciągających kredyt na cele inwestycji z zakresu poprawy efektywności energetycznej;
- Finansowanie inwestycji w efektywność energetyczną za pośrednictwem organizacji pozarządowych;
- Weryfikacja mechanizmu dodatku ener-

tycznego połączonego obecnie z mechanizmem dodatku mieszkaniowego;

- Mechanizm wsparcia procesu wychodzenia z ubóstwa energetycznego dla bezrobotnych.

Niektóre z tych mechanizmów mogą działać łącznie (jak na przykład 1, 3 i 8) mechanizmy. Niektóre z nich się wykluczają jak choćby pierwszym z drugim. Decyzje które mechanizmy rozwijać pozostawiamy odbiorcą niniejszego opracowania czyli Ministerstwu Gospodarki. Jedno jest pewne, że pozostawienie systemu wsparcia przeciwdziałania zjawisku ubóstwu energetycznemu w stanie obecnym, czyli jedynie na przyznawaniu dodatku energetycznego dla rodzin otrzymujących dodatek mieszkaniowy spowoduje dalsze zwiększenie się liczby wrażliwych odbiorców końcowych energii. Naszym zdaniem konieczne są szybkie działania w tej kwestii jeśli chcemy wypełnić międzynarodowe zobowiązania Polski.



LITERATURA

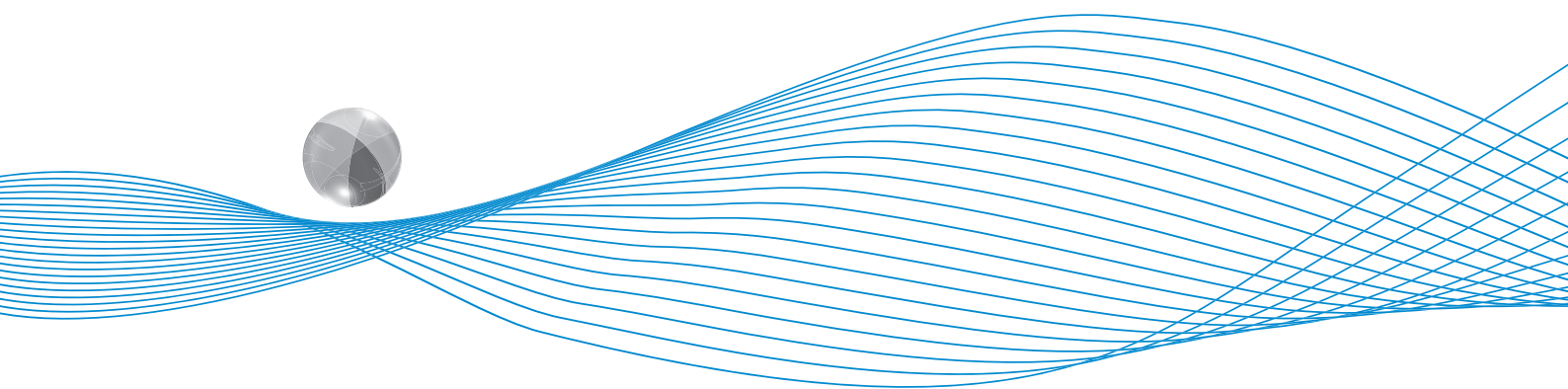
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów (Dz.U. z 2008 r. nr 223, poz. 1459).
- Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (tj. Dz.U. z 2006 r. nr 89, poz. 625).
- Materiały projektu FINSH EIE-07-146 pt. „Finansowanie i narzędzia pomocowe ubóstwa energetycznego w budownictwie komunalnym” realizowanego w ramach programu Komisji Europejskiej „Inteligentna Energia dla Europy”: www.finsh.eu
- Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej¹⁾ (Dz.U. z dnia 10 maja 2011 r.)

STRONY INTERNETOWE

- www.nfosigw.gov.pl
- www.ure.gov.pl
- www.bgk.com.pl
- www.mg.gov.pl
- www.cire.pl

Wykaz ważniejszych publikacji i opracowań przygotowanych przez Instytut na rzecz Ekorozwoju od 2010 r.

- *Energetyka rozproszona jako odpowiedź na potrzeby rynku (prosumenta) i pakietu energetyczno-klimatycznego.* Warszawa 2010.
- *Kompleksowa ewaluacja programu ekokonwersji w Polsce.* Wspólnie z firmą Ernst & Young. Warszawa 2010.
- *Natura 2000. ABC dla turystyki.* Warszawa 2010
- *Prognozy oddziaływania na środowisko projektu Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030.* Wspólnie z firmą WS Atkins. Warszawa 2010.
- *Energetyka rozproszona. Od dominacji energetyki w gospodarce do zrównoważonego rozwoju, od paliw kopalnych do energetyki odnawialnej i efektywności energetycznej.* Wspólnie z Polskim Klubem Ekologicznym Okręg Mazowiecki. Warszawa 2011.
- *Komplet 11 broszur dotyczących: małej biogazowni rolniczej, domu pasywnego, energetyki rozproszonej, energii w gospodarstwie rolnym, energii w obiekcie turystycznym, energooszczędnego domu i mieszkania, inteligentnych systemów zarządzania użytkowaniem energii, samochodu elektrycznego, urządzeń konsumujących energię, zielonej energii i zrównoważonego miasta – zrównoważonej energii.* Warszawa 2011.
- *Barometr zrównoważonego rozwoju 2010-2011.* Warszawa 2012.
- *Instrumenty realizacji Alternatywnej polityki energetycznej Polski do roku 2030 (wybrane zagadnienia).* Warszawa, 2012.
- *Świadomość ekologiczna turystów.* Warszawa 2012.
- *Trzecie spotkanie na temat energetyki jądrowej: Francja, Niemcy, Japonia po Fukushima.* Warszawa 2012.
- *Raport o stanie przygotowań lokalnych do zmian klimatu. Raport otwarcia.* Warszawa. 2012.
- *Węgiel brunatny – paliwo bez przyszłości.* Warszawa 2012.
- *Rozdroża polskiej energetyki. Poradnik dla parlamentarzystów.* Warszawa 2012.
- *O energetyce przyjaznej środowisku prawie wszystko. Mały leksykon dla dziennikarzy.* Wersja elektroniczna. Warszawa 2012.
- *Efektywność zużycia energii - między deklaracjami, stanem obecnym a przyszłością.* Warszawa 2012.
- *Komplet 5 broszur: Raport oceny śladu węglowego powiatu: poddębickiego, starogardzkiego, kwidzyńskiego, miasta Jaworzno i Płock w latach 2005 i 2010.* Warszawa 2013.
- *Ubóstwo energetyczne a efektywność energetyczna - analiza problemu i rekomendacje.* Warszawa 2013.
- *Analiza zagrożeń carbon leakage w kontekście możliwości wywołania go przez Narodowy Program Rozwoju Gospodarki Niskoemisyjnej.* Opracowanie na zlecenie Ministerstwa Gospodarki. Wspólnie z Instytutem Badań Strukturalnych. Warszawa 2012.
- *Polska 2050 – na węglowych rozstajach.* Wspólnie z Instytutem Badań Strukturalnych i Europejską Fundacją Klimatyczną. Zeszyt nr 1 w ramach projektu „Niskoemisyjna Polska 2050”. Warszawa 2012
- *Między Północą a Południem.* Wspólnie z Instytutem Badań Strukturalnych i Europejską Fundacją Klimatyczną. Zeszyt nr 2 w ramach projektu „Niskoemisyjna Polska 2050”. Warszawa 2012
- *Rola (eko) innowacji w niskoemisyjnej transformacji.* Wspólnie z Instytutem Badań Strukturalnych i Europejską Fundacją Klimatyczną. Zeszyt nr 3 w ramach projektu „Niskoemisyjna Polska 2050”. Warszawa 2012.
- *Klimat dla innowacji, innowacje dla klimatu.* Wspólnie z Instytutem Badań Strukturalnych i Europejską Fundacją Klimatyczną. Zeszyt nr 4 w ramach projektu „Niskoemisyjna Polska 2050”. Warszawa 2013
- *2050.pl. Podróż do niskoemisyjnej przyszłości.* Wspólnie z Instytutem Badań Strukturalnych i Europejską Fundacją Klimatyczną. Raport końcowy w ramach projektu „Niskoemisyjna Polska 2050”. Warszawa 2013
- *Zmierzch węgla kamiennego.* Warszawa 2013
- *Biogazownia – przemyślany wybór. Co powinny wiedzieć władze samorządowe?* Warszawa 2013
- *Biogazownia – przemyślany wybór. Co powinien wiedzieć obywatel ?,* Warszawa 2013.
- *Narada obywatelska w praktyce,* Warszawa 2013
- *Ubóstwo energetyczne a efektywność energetyczna. Analiza problemu i rekomendacje.* Warszawa 2014
- *Powiatowy poradnik klimatyczny,* Warszawa 2014



Institut na rzecz Ekorozwoju
00-743 Warszawa, ul. Nabelaka 15 lok 1
tel.: 22 851 04 02, e-mail: ine@ine-isd.org.pl
www.ine-isd.org.pl; www.chronmyklimat.pl; natura2000.org.pl
Bank PeKaO SA II O/W-wa: 92 1240 1024 1111 0000 0267 8197