



**ANALIZA  
SPOŁECZNO-POLITYCZNA  
DOTYCZĄCA UBÓSTWA  
ENERGETYCZNEGO  
W WARSZAWIE**

**KAROLINA MARSZAŁ  
JUSTYNA ORŁOWSKA  
ALICJA PIEKARZ**

**ANETA STEFAŃCZYK  
ALEKSANDER ŚNIEGOCKI  
ZOFIA WETMAŃSKA**

---

# SPIS TREŚCI

<b>1. Wprowadzenie</b> .....	3
<b>2. Pojęcie i definicje</b> .....	3
<b>3. Metodologia</b> .....	6
<b>4. Przegląd istniejących danych związanych z ubóstwem energetycznym w Polsce</b> .....	8
4.1. Skala ubóstwa energetycznego w Polsce .....	8
4.2. Ubóstwo energetyczne w dużych miastach .....	8
4.3. Termomodernizacja w Polsce .....	9
4.4. Ocena własnej sytuacji przez mieszkańców Warszawy .....	10
<b>5. Analiza społeczno-geograficzna ubóstwa energetycznego w Warszawie</b> .....	11
5.1. Kontekst społeczny i specyfika Warszawy .....	11
5.2. Topografia ubóstwa energetycznego .....	12
5.3. Ubóstwo energetyczne a inne formy wykluczenia społecznego .....	12
<b>6. Analiza istniejących polityk na poziomie krajowym</b> .....	13
6.1. Program „Stop Smog” .....	13
6.2. Wybrane polityki i instrumenty powiązane ze zmniejszaniem ubóstwa energetycznego na poziomie krajowym .....	16
6.3. Kluczowe różnice pomiędzy programem „Stop Smog” a pozostałymi wybranymi programami .....	23
<b>7. Analiza istniejących polityk na poziomie regionalnym</b> Polityki krajowe uzupełniane są przez polityki na poziomie regionalnym: wojewódzkie i miejskie .....	25
7.1. Program Regionalny: Fundusze Europejskie dla Mazowsza 2021-2027 .....	25
7.2. Wybrane instrumenty powiązane ze zmniejszaniem ubóstwa energetycznego w Warszawie .....	26
<b>8. Rola miasta w zmniejszaniu ubóstwa energetycznego</b> .....	29
8.1. Określenie barier i luk w stosowaniu obecnych instrumentów .....	29
8.2. Rola miasta w rozwiązywaniu problemu ubóstwa energetycznego .....	29
<b>9. Najlepsze praktyki z wybranych państw oraz instrumenty na szczeblu UE</b> .....	30
9.1. Polityki i metody wsparcia w UE .....	30
9.2. Polityki i wsparcie finansowe w wybranych krajach europejskich .....	35
<b>10. Podsumowanie i rekomendacje dla Miasta</b> .....	47
10.1. Rekomendacje ogólne .....	47
10.2. Szczegółowe rekomendacje dla programu „Stop Smog” .....	48
10.3. Rekomendacje dotyczące pozostałych instrumentów .....	51

# 1

## WPROWADZENIE

Jednym z kluczowych wyzwań w obszarze działań klimatycznych jest poprawa jakości powietrza przy zachowaniu bezpieczeństwa energetycznego na poziomie gospodarstwa domowego. Dostęp do źródeł energii cieplnej takich, jak prąd jest podstawowym dobrem, a jednocześnie powinna poprawić się efektywność energetyczna w kontekście zmiany klimatu.

Ubóstwo energetyczne stanowi obecnie znaczny problem ze względu na zwiększające się koszty energii oraz koszty życia przy podobnym poziomie dochodów, co może powodować poszerzanie się grupy osób dotkniętych kryzysem ubóstwa energetycznego.

Rola miasta Warszawy w procesie przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu wymaga szeregu działań, od zidentyfikowania najbardziej narażonych obszarów, po przygotowanie odpowiednio skrojonych działań pomocowych dla najbardziej potrzebujących czy oferty edukacyjno-informacyjnej dla swoich jednostek.

Tym samym, niniejsza analiza została przygotowana z myślą o zarysowaniu zjawiska ubóstwa energetycznego w Warszawie – ze szczególnym uwzględnieniem kontekstu społeczno-ekonomicznego oraz rekomendacji potrzebnych do pogłębiania badania tego problemu w stolicy. W świetle narastającego kryzysu energetycznego – tym bardziej należy naświetlić ten temat w lokalnym, miejskim kontekście.

Do obszarów analizy zalicza się: identyfikacja grup narażonych na ubóstwo energetyczne i wskazanie potencjalnej lokalizacji oraz diagnoza sytuacji społeczno-ekonomicznej tych grup oraz wyznaczenie kierunków dalszych działań.

# 2

## POJĘCIE I DEFINICJE

Nie istnieje dziś jedna definicja „ubóstwa energetycznego”, co do której panowałaby konsensus oraz która spełniałaby warunki osadzenia w polskim kontekście i była użyteczna do operacjonalizacji. Organizatorzy Narady Obywatelskiej o kosztach energii<sup>1</sup>, która odbyła się wiosną 2022 roku w różnych miejscach Polski przyjęli definicję zaczerpniętą z modelu brytyjskiego, która zakłada, że: *w ubóstwie energetycznym znajduje się gospodarstwo domowe, które na utrzymanie dostatecznego poziomu ogrzewania, czyli temperatury na poziomie 21 st. C w pomieszczeniach głównych oraz 18 st. C w pozostałych musi przeznaczyć więcej niż 10% swojego dochodu*<sup>2</sup>.

Niektórzy analitycy<sup>3</sup> zwracają jednak uwagę na fakt, że próg 10% dochodu nie jest ade-

---

<sup>1</sup> [Narada Obywatelska o Energii \(naradaoenergii.pl\)](https://naradaoenergii.pl)

<sup>2</sup> [The UK Fuel Poverty Strategy 6Th ANNUAL PROGRESS REPORT 2008 - DocsLib](#)

<sup>3</sup> [ubostwo\\_energet\\_polska.pdf \(pine.org.pl\)](https://pine.org.pl/ubostwo_energet_polska.pdf)

kwatny do warunków polskich. Według danych GUS z 2008 r. wynika, że w tamtym czasie odsetek gospodarstw domowych, które spełnia to kryterium wynosi aż 40%. W zamian zaproponowali dość ostrożną definicję zakładającą, że „ubóstwo energetyczne to zjawisko polegające na doświadczeniu trudności w zaspokojeniu podstawowych potrzeb energetycznych w miejscu zamieszkania za rozsądną cenę, na które składa się utrzymanie adekwatnego standardu ciepła i zaopatrzenie w pozostałe rodzaje energii służące zaspokojeniu w adekwatny sposób podstawowych potrzeb funkcjonowania biologicznego i społecznego członków gospodarstwa domowego.”

Przystępną definicję oferuje także Instytut na Rzecz Ekorozwoju, który zwraca uwagę, nie tylko na problemy z ogrzaniem gospodarstwa domowego przez rodziny dotknięte ubóstwem energetycznym, ale i na trudności w jego oświetleniu czy możliwości korzystania z urządzeń domowych na prąd i gaz.

*Ubóstwo energetyczne występuje wtedy, gdy utrzymanie w domu komfortowej temperatury stanowi dla nas problem, nie mamy środków, by opłacić rachunki za ogrzewanie, naprawić niedziałający system grzewczy lub zainstalować nowy; w domu czy mieszkaniu jest ciągle zimno i wilgotno, a my często z tego powodu chorujemy. Ubóstwo energetyczne to jednak nie tylko brak komfortu związanego z odpowiednią temperaturą w domu, lecz także trudności z podgrzaniem wody czy oświetleniem; nie wspominając o możliwości korzystania z (...) lodówki, pralki, kuchenki gazowej lub elektrycznej, radia, telewizora, komputera i internetu. Pojęcie to oznacza zatem brak dostępu do energii rozumianej jako prąd, ciepło i gaz głównie z powodów finansowych, a także niemożność opłacenia rachunków, dokonania odpowiednich modernizacji, zakupu systemów czy urządzeń.<sup>4</sup>*

Definicja wpisana do ustawy Prawo Energetyczne z 1997 roku wprost rozszerza definicję ubóstwa o problemy z chłodzeniem domu. Jest to o tyle adekwatne, że liczba dni upalnych, a także wysokość temperatur rosną wraz ze zmianami klimatu.<sup>5</sup> Zatem o ubóstwie energetycznym może świadczyć nie tylko brak możliwości ogrzania domu w srogu zimie, ale i niemożliwość schłodzenia go w upalne lato.

*Art. 5gb.*

*1. Ubóstwo energetyczne oznacza sytuację, w której gospodarstwo domowe prowadzone przez jedną osobę lub przez kilka osób wspólnie w samodzielnym lokalu mieszkalnym lub w budynku mieszkalnym jednorodzinnym, w którym nie jest wykonywana działalność gospodarcza, nie może zapewnić sobie wystarczającego poziomu ciepła, chłodu i energii elektrycznej do zasilania urządzeń i do oświetlenia, w przypadku gdy gospodarstwo domowe łącznie spełnia następujące warunki:*

*1) osiąga niskie dochody;*

*2) ponosi wysokie wydatki na cele energetyczne;*

---

<sup>4</sup> Jak wyżej

<sup>5</sup> W Warszawie w latach 1981-1990 dni upalnych było 41, a w latach 1991-2000 już 74, w latach 2001-2010 aż 95, a w latach 2011-2020 nawet 117.

3) zamieszkuje w lokalu lub budynku o niskiej efektywności energetycznej.  
2. Kryteria ubóstwa energetycznego kwalifikujące do programów redukcji ubóstwa energetycznego określa się każdorazowo w programach wprowadzających instrumenty redukcji ubóstwa energetycznego.<sup>6</sup>

Obiektywnego wskaźnika ubóstwa energetycznego brakuje również w definicji funkcjonującej w Unii Europejskiej. Mówi ona, że zjawisko to pojawia się w sytuacji, gdy „rachunki za energię stanowią wysoki procent przychodu konsumenta lub, gdy jest on zmuszony do ograniczenia konsumpcji energii w gospodarstwie domowym do poziomu, który negatywnie wpływa na zdrowie i samopoczucie domowników”<sup>7</sup>.

Trudność w precyzyjnym zdefiniowaniu zjawiska wynika z tego, jak trudno mierzalne i wieloaspektowe jest to zjawisko. Zdaniem autorów raportu, najbliższej prawdy zjawisko pozwoli badań podejście subiektywne, tzn. takie, które pozwala samodzielnie potencjalnym Klientom programów nakierowanych na walkę z tym zjawiskiem ocenić sytuację własnego gospodarstwa.

Konkretnym i obiektywnym punktem wyjścia może być określenie bezpiecznej dla zdrowia temperatury pokojowej. Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) podaje, że optymalna dla ludzkiego organizmu temperatura zawiera się w przedziale 18-24 st. C. Dla zdrowych osób minimalna bezpieczna temperatura to min. 18 st. C. Dla osób starszych, chorych lub małych dzieci optymalną temperaturą jest to 20 st. C. Optymalna wysoka temperatura, nie wiążąca się z ryzykiem chorób wynikających z przegrzania to 21-30 st. C, natomiast jako maksymalną akceptowalną temperaturę uznano 32 st. C.

Tym samym, można uznać, że ubóstwo energetyczne występuje wtedy, gdy gospodarstwo domowe nie jest w stanie utrzymać w miejscu zamieszkania temperatury w przedziale 18-30 st. C ze względu na wysoki koszt ogrzewania, bez uszczerbku na zaspokojeniu innych, równoważnych potrzeb, np. zapewnienia pożywienia czy kupna lekarstw. Aby precyzyjnie zbadać skalę zjawiska tak definiowanego ubóstwa energetycznego w Warszawie, konieczne jest przeprowadzenie badań jakościowych, które pozwolą na eksplorację zjawiska na podstawie oceny własnej sytuacji przez badanych. Ponieważ bez odpowiedniego przygotowania, identyfikacja potrzebujących mogłaby przypominać szukanie igły w stogu siana, w tej analizie staramy się naświetlić regiony, typy domów i rodzaje gospodarstw domowych, które są najbardziej narażone na mierzenie się z kryzysem ubóstwa energetycznego, tym samym znacznie zawężając grupę potencjalnych zainteresowanych programami wsparcia.

---

<sup>6</sup> [Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne - Ustawy - Urząd Regulacji Energetyki \(ure.gov.pl\)](http://www.ure.gov.pl)

<sup>7</sup> [Introduction to the Energy Poverty Advisory Hub \(EPAH\) Handbooks: A Guide to Understanding and Addressing Energy Poverty \(europa.eu\)](http://europa.eu)

# 3 METODOLOGIA

Metodologia fragmentu społeczno-ekonomicznego analizy dzieli się na dwie główne części. Z jednej strony obejmuje przegląd literatury i danych zastanych, z drugiej pozyskanie własnego materiału empirycznego. Skupiliśmy się w niej na zebraniu materiału o charakterze przede wszystkim eksploracyjnym, ale i porządkującym narrację wokół ubóstwa energetycznego w Polsce i – tam gdzie było to możliwe - w Warszawie.

Pozyskanie własnych danych jakościowych polegało na przeprowadzeniu w sumie 27 rozmów z osobami, które mogły wnieść nowe informacje do badanego zjawiska. Osoby, z którymi przeprowadzono rozmowy można podzielić na trzy grupy: profesjonaliści, którzy zapewnili kontekst specjalistyczny, pracownicy Urzędu Miasta, którzy określili ramy formalne i miejskie wyzwania w tym obszarze oraz przedstawiciele Ośrodków Opieki Społecznej, którzy pogłęбили aspekt społeczny i pokazali szerszy wymiar problemu w odniesieniu do różnych sytuacji życiowych mieszkańców Warszawy.

Osoby, które udzieliły wywiadów eksperckich wg. przygotowanego ramowego scenariusza to:

1. Anna Dworakowska, Polski Alarm Smogowy
2. Jan Frankowski, Instytut Badań Strukturalnych
3. Jakub Sokołowski, Instytut Badań Strukturalnych
4. Piotr Jurkiewicz, Stowarzyszenie Architektów Polskich
5. Rafał Krenz, CoopTech Hub
6. Katarzyna Przybylska, Habitat for Humanity
7. prof. Ryszard Szarfenberg, Instytut Polityki Społecznej, Uniwersytet Warszawski

Ponadto przeprowadzono rozmowy z przedstawicielami 5 biur Urzędu Miasta: Biurem Infrastruktury, Biurem Ochrony Powietrza i Polityki Klimatycznej, Biurem Polityki Lokalowej, Biurem Pomocy i Projektów Społecznych oraz Biurem Strategii i Analiz. Kontaktowaliśmy się także z pracownikami 15 Ośrodków Pomocy Społecznej (OPS) z Bemowa, Białołęki, Bielan, Mokotowa, Ochoty, Pragi Północ, Rembertowa, Śródmieścia (Centrum Pomocy Społecznej), Targówka, Ursusa, Ursynowa, Wawra, Wesołej, Włoch i Woli. W tym przypadku zależało nam na pozyskaniu jak najprecyzyjniejszych informacji dotyczących lokalizacji i jakości gospodarstw domowych, które mogą być objęte lub zagrożone ubóstwem energetycznym. Jako uzupełnienie informacji pozyskanych z OPS o adresach potencjalnie zagrożonych ubóstwem energetycznym pozyskaliśmy również dane z warszawskich Zakładów Gospodarowania Nieruchomościami.

Ze względu na ograniczenia czasowe, rozmowy były prowadzone głównie przy pomocy narzędzi do komunikacji zdalnej. Wywiady przeprowadzono jesienią 2022 r. Średnia długość ich trwania to 40 minut. Wszystkie zostały zarejestrowane na użytek analizy za zgodą rozmówców.

Rozmowy zostały przeprowadzone według ramowego scenariusza i miały charakter pogłębionych wywiadów indywidualnych, częściowo ustrukturyzowanych. Oznacza to, że część pytań była zadawana zawsze (wszystkim ekspertom), ponieważ zależało nam na porównaniu ich perspektyw na ten sam temat. Inne pytania były dopasowywane do profilu danego eksperta, tzn. pogłębialiśmy te zagadnienia, które znajdowały się w obszarze ich zainteresowań i wiedzy.

Podczas wywiadów poruszono zagadnienia szczególnie istotne z punktu widzenia Zamawiającego analizę, a więc możliwe podejścia do definicji zjawiska ubóstwa energetycznego, o występowaniu zjawiska w Warszawie, jego genezie, korelacji z innymi formami ubóstwa. Staraliśmy się także dowiedzieć, kogo najczęściej dotyka ubóstwo energetyczne, osoby i gospodarstwa domowe w jakiej sytuacji. Podczas wywiadów pytaliśmy też o rolę miasta w rozwiązywaniu tego problemu, o program „Stop Smog”, a także o własne pomysły na redukcję zjawiska energetycznego.

Szczególną grupę osób, z którymi przeprowadzono wywiadu stanowią przedstawiciele dzielnicowych Ośrodków Pomocy Społecznej. Od początku projektowania analizy, stanowili oni dla nas ważnych informatorów, ponieważ są najbliższymi osobami potencjalnie zagrożonych lub znajdujących się w kryzysie ubóstwa energetycznego. Dlatego prosiliśmy ich o szczegółowe dane dotyczące budynków najpilniej wymagających termomodernizacji lub tych, w których oni – na podstawie subiektywnej oceny - uważali za te, w których zamieszkują rodziny mierzące się z tym problemem.

Rozdział dotyczący analizy istniejących polityk na poziomie krajowym i regionalnym, został przygotowany w oparciu o informacje na temat programów wsparcia dostępnych na oficjalnych stronach programów oraz witrynach europejskich i rządowych, w tym Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, jak i na podstawie dostarczonych przez Urząd Miasta Warszawa danych dotyczących efektów poszczególnych programów. Dodatkowo, w ramach analizy dokonano przeglądu informacji dostępnych na oficjalnym portalu miasta Warszawa oraz doniesień prasowych dotyczących realizacji poszczególnych instrumentów. Natomiast rozdział dotyczący zagranicznych narzędzi wsparcia walki z ubóstwem energetycznym został opracowany w oparciu o informacje z oficjalnych materiałów dotyczących omawianych polityk, przygotowanych przez rządy poszczególnych państw, a także na podstawie zbiorczych opracowań na ten temat przygotowanych międzynarodowe przez organizacje pozarządowe.

Jeśli chodzi o dostępne badania i dane statystyczne istnieją opracowania opisujące zjawisko ubóstwa energetycznego w Polsce. Brakuje natomiast pogłębionych opracowań na ten temat, które skupiałyby się wyłącznie na sytuacji w poszczególnych miastach, w tym – w interesującej nas tutaj Warszawie. Jednym z pierwszych tropów w szukaniu danych statystycznych dotyczących ubóstwa energetycznego i tematów pokrewnych był kontakt z Głównym Urzędem Statystycznym, oddziałem w Warszawie i przeszukaniem Banku Danych Lokalnych. Istotnie, można tam pozyskać przydatne pod kątem tej analizy dane dotyczące gospodarstw domowych, takich jak przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny na 1 osobę, subiektywna ocena sytuacji materialnej gospodarstw domowych czy wyposażenie w niektóre przedmioty trwałego użytkowania. Niestety,

najniższy poziom terytorialny jakiego dotyczą te dane to województwo. Tym samym, dane te są zbyt ogólne na potrzeby niniejszej analizy. Dodatkowo, próby, które można by było pozyskać na poziomie miast i dzielnic byłyby zbyt małe na potrzeby wnioskowania statystycznego (zbyt mała liczebność).

## **4 PRZEGLĄD ISTNIEJĄCYCH DANYCH ZWIĄZANYCH Z UBÓSTWEM ENERGETYCZNYM W POLSCE**

W tej części podsumowano wiedzę pochodzącą z istniejących publikacji, w tym prac naukowych, raportów i danych statystycznych dotyczących, pośrednio lub bezpośrednio, tematu ubóstwa energetycznego.

### **4.1. Skala ubóstwa energetycznego w Polsce**

Skala ubóstwa energetycznego jest zazwyczaj szacowana na podstawie narzędzia WKND Wysokie Koszty Niski Dochód). W oparciu o bazę danych z badania budżetów gospodarstw domowych realizowanego przez Główny Urząd Statystyczny oszacowano, że w 2013 roku ubóstwo energetyczne dotyczy 17,1% Polaków. W największym stopniu dotyczyło ono następujących grup:

- mieszkańcy budynków jednorodzinnych
- mieszkańcy starych budynków (oddanych do użytku w latach 1946-1960)
- mieszkańców budynków o dużej powierzchni (od 91 do 120m<sup>2</sup>)
- mieszkańcy wsi
- renciści
- rodziny wielodzietne (pięcioro dzieci i więcej)
- rodziny utrzymujących się ze świadczeń społecznych

W 2016 roku przeprowadzono badania w oparciu o zmodyfikowaną miarę WKND, co wykazało, że ubóstwo energetyczne dotyczyło 12,2% mieszkańców Polski. W oparciu o analizy przeprowadzone na danych z Badania budżetów gospodarstw domowych z 2014 roku wiemy, że problem ubóstwa energetycznego częściej dotyczy kobiet niż mężczyzn, a wśród kobiet dotkniętych tym zjawiskiem najczęściej są mieszkanki miast pow. 500 tys. mieszkańców, jednoosobowych gospodarstw domowych i emerytki.

### **4.2. Ubóstwo energetyczne w dużych miastach**

Informacji o charakterystyce ubóstwa energetycznego w miastach dostarcza analiza Instytutu Badań Strukturalnych<sup>9</sup>. Wynika z niej, że bieda we współczesnych polskich miastach występuje wyspowo, w konkretnych dzielnicach i sąsiedztwach. Autorzy za-



znaczącą, że bieda miejska często ma podłoże związane z procesami towarzyszącymi transformacji gospodarczej w latach 90-tych. „Osoby w trudnej sytuacji materialnej, które początkowo były rozproszone w różnych dzielnicach miasta, stopniowo coraz liczniej osiedlały się w najbardziej zaniedbanych i zdegradowanych rejonach, które wkrótce stały się miejscem kumulacji problemów społecznych”. Takie miejskie enklawy biedy często wyróżniają się złymi warunkami mieszkaniowymi, często są to mieszkania z zasobów socjalnych i komunalnych. Instytut Badań Strukturalnych w swoim raporcie zaznacza, że ubóstwo rodzin w miejskich enklawach biedy charakteryzuje się trwałością ze względu na nakładanie się różnego rodzaju problemów: braku pracy lub niskich dochodach, braku dostępu do dobrej jakości usług publicznych, opieki zdrowotnej. Zjawiskiem, które występuje zawsze pośród osób dotkniętych ubóstwem energetycznym są niskie dochody – jest to czynnik, który wynika z definicji tego zjawiska. Bieżąca sytuacja często wymusza na osobach w omawianym kryzysie podejmowania krótkowzrocznych decyzji ad hoc, które pogłębiają problem (np. podgrzewanie wody gazem, co znacznie podwyższa rachunki za gaz).

### 4.3. Termomodernizacja w Polsce

Zagadnienia związane z termomodernizacją budynków w skali kraju poruszono w badaniu CBOS pt. „Ekologia i Energetyka”<sup>10</sup>. W ostatnim czasie zaszły widoczne zmiany w dostrzeganiu problemu jakości powietrza i związanego z nim sposobem ogrzewania domów w Polsce. Chodzi przede wszystkim o niską emisję związaną z używaniem paliw słabej jakości oraz nieefektywnych instalacji grzewczych. Badania dostarczają wiedzy na temat deklarowanych źródeł ciepła w domach. Pewnym optymizmem napawa fakt, że w ciągu ostatnich trzech lat (od marca 2018 do marca 2021 roku) odsetek badanych Polaków wykorzystujących do ogrzewania swoich domów lub mieszkań piece i kotły węglowe zmniejszył się o 9 punktów procentowych (z 59% do 50%). W tym samym czasie odnotowano wzrost użytkowników własnego ogrzewania gazowego, olejowego lub elektrycznego (z 19% do 25%) i osób korzystających z miejskiej lub lokalnej (np. osiedlowej) sieci ciepłowniczej – z 20% do 22%. 3% badanych korzysta z innego rodzaju ogrzewania: drewna, pelletu i pomp ciepła. Z własnego ogrzewania gazowego, olejowego lub elektrycznego najczęściej korzystają mieszkańcy największych miast, takich jak Warszawa.

Spośród osób, których mieszkania lub domy nie są podłączone do sieci ciepłowniczej, 29% deklaruje, że instalacja grzewcza w jego gospodarstwie domowym została już wymieniona. Z kolei, co piąty ankietowany (20%) planuje modernizację systemu ogrzewania w ciągu najbliższych dwóch lat. W porównaniu do roku 2016 o 7 punktów procentowych jest więcej osób (z 64% do 71%) przyznaje, że budynek, w którym mieszka jest dodatkowo ocieplony. Jeśli chodzi o dofinansowanie termomodernizacji, 9% badanych twierdzi, że skorzystało z dofinansowania wymiany lub modernizacji instalacji grzewczej lub innych prac termomodernizacyjnych w swoim mieszkaniu lub domu, a 25% badanych planuje to zrobić. Regionem, który najczęściej deklaruje chęć skorzystania

---

<sup>9</sup> [IBS\\_Working\\_Paper\\_08\\_2016\\_pl.pdf](#)

<sup>10</sup> [Microsoft Word - OiD\\_47\\_tekst.docx \(cbos.pl\)](#)

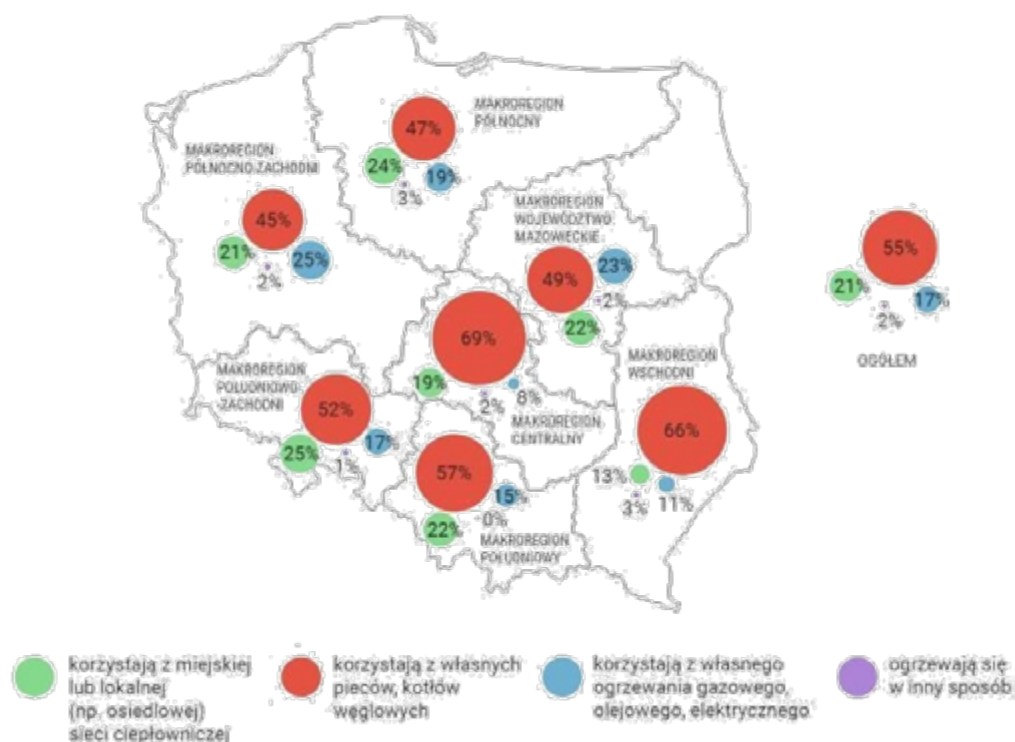
z dofinansowania jest makroregionu wschodni i województwo mazowieckie.

#### 4.4. Ocena własnej sytuacji przez mieszkańców Warszawy

Ciekawej wiedzy na temat subiektywnej oceny sytuacji gospodarstw domowych stricte mieszkańców Warszawy dostarcza badanie przeprowadzone na przełomie września i października przez Biuro Strategii i Analiz (BS) Miasta St. Warszawy. Wynika z niego m.in., że 57% mieszkańców spodziewa się, że będzie musiała w tym sezonie ograniczyć ogrzewanie. Częściej tego spodziewają się mieszkańcy domów jednorodzinnych. Natomiast nie ma różnic między osobami, które mają w mieszkaniu podzielniki ciepła a tymi, którzy ich nie mają. 91% badanych wskazało, że obawia się wzrostu cen za energię, czyli ogrzewanie, gaz, energię elektryczną. Na drugim miejscu na liście obaw pojawił się wzrost cen podstawowych produktów. Obawy związane bezpośrednio ze wzrostem cen energii pojawiały się w odpowiedziach, które zostały opisane jako "Inne odpowiedzi". Pokazały one, że m.in., że warszawiacy obawiają się zimna i ciemności związanej z ograniczeniem oświetlenia.

**Rys. 1. Dominujący sposób ogrzewania gospodarstwa domowego**

Źródło: CBOS



# 5

## ANALIZA SPOŁECZNO-GEOGRAFICZNA UBÓSTWA ENERGETYCZNEGO W WARSZAWIE

### 5.1. Kontekst społeczny i specyfika Warszawy

Z perspektywy ubóstwa energetycznego, Warszawa posiada zarówno pewne cechy innych dużych miast, jak i własne, wynikające z jej specyfiki. Na tle kraju, stolica z pewnością wyróżnia się zamożnością i jednocześnie wysokimi kosztami utrzymania. Dodatkowo, czynnikiem historycznym – dotyczącym przede wszystkim lewobrzeżnej części miasta jest fakt, że jako skutek II Wojny Światowej, Warszawa została zniszczona niemal w trzech czwartych. Podczas odbudowy znacznie więcej budynków zostało podłączanych do sieci ciepłowniczej, np. w porównaniu do Krakowa. Z drugiej strony, część kamienic się zachowało i razem z budynkami powstałymi do lat 60-tych stanowią 80 proc. zasobu komunalnego. Warszawa charakteryzuje się bardzo wysokimi cenami nieruchomości i wynajmu mieszkań. Powyższe zmienne sprawiają, że z jednej strony osoby, których nie stać na własne mieszkanie, mogą zajmować stare budynki, w których nie przeprowadzono termomodernizacji i które nie mają centralnego ogrzewania. Z drugiej strony, w obliczu szybko postępującej inflacji w roku 2022, osoby spłacające wysokie raty kredytów hipotecznych lub płacących za wynajem, mogą znaleźć się u progu ubóstwa (w tym energetycznego), gdy wspomniane koszty zestawione zostaną z wysokimi opłatami za prąd. Osobną grupę potencjalnie wrażliwą na popadnięcie w kryzys ubóstwa energetycznego są seniorzy i osoby z dysfunkcjami.

Wyzwania związane z ubóstwem energetycznym różnią się ze względu na dzielnice i zależą zarówno od jej infrastruktury, jak i dominujących typów mieszkańców. Przykładowo, w Śródmieściu bardzo rzadko można spotkać domy jednorodzinne, z kolei na Wawrze – często. Na Ursynowie charakterystyczne są duże metraże mieszkań dawniej wysokofunkcjonujących obecnych emerytów. Jak podkreślali eksperci w wywiadach, między poszczególnymi dzielnicami występują znaczne różnice w zamożności, czego najbardziej jaskrawym przykładem mogą być średnie różnice w dochodach mieszkańców Miasteczka Wilanów versus Pragi Północ.

Jako społeczno-ekonomiczne czynniki powstawania ubóstwa energetycznego w Warszawie wskazuje się zmianę sytuacji gospodarczej, wzrost cen z podstawowego koszyka dóbr i niskie świadczenia. W walce z ubóstwem energetycznym nie pomagają ogólne trendy socjologiczne związane z demografią, jak starzenie się społeczeństwa, a co za tym idzie większa podatność na choroby oraz zmiana modelu rodziny, który wiąże się często z brakiem możliwości udzielenie stałego wsparcia dla seniora. Dodatkowo, przejście na świadczenia emerytalne ogranicza wybory konsumenckie, zwykle w kierunku obniżenia jakości życia. Oznacza to, że osoby, które w wieku produkcyjnym zaliczały się do wysoko funkcjonujących, obecnie mogą mieć kłopoty z zapewnieniem sobie podstawowych wydatków. Co więcej, osoby starsze rzadziej są skłonne do zmiany miejsca zamieszkania, nawet jeśli ich obecne mieszkanie jest nieefektywne energetycznie.

## 5.2. Topografia ubóstwa energetycznego

Pierwszym topem do identyfikacji ubóstwa energetycznego jest brak podłączenia do sieci ciepłowniczej w danym budynku, kolejnym czynnikiem może być nie należyte jej funkcjonowanie – jednak eksperci wskazywali przede wszystkim tę pierwszą sytuację. Mogą być one ogrzewane za pomocą tzw. kopciuchów, ale także na prąd (grzejniki) czy gaz. Drugim ważnym kryterium jest osiągnięty przez gospodarstwo domowe dochód – im niższy, tym większe prawdopodobieństwo wystąpienia ubóstwa energetycznego. Trzecią grupę czynników, które pozwalają zidentyfikować lokalizację ubóstwa energetycznego stanowią kwestie techniczne - stan energetyczny budynku – czy jest stary, nieocieplony, bez wymienionej stolarki okiennej / czy to kamienica, dom z wielkiej płyty czy dom jednorodzinny, a także jaka powierzchnia do ogrzania w nim występuje. Czwarty czynnik, który należy uwzględnić, a jednocześnie najtrudniej go uchwycić i zestandaryzować, to sytuacja życiowa, w jakiej znajduje się osoba prowadząca gospodarstwo domowe.

Wymienione czynniki mają wpływ na pojawianie się ubóstwa energetycznego u mieszkańców wszystkich regionów Warszawy. Kontakt z Ośrodkami Pomocy Społecznej poszczególnych dzielnic pozwolił na ustalenie osiedli, ulic i adresów domów, w których istnieje podejrzenie występowania ubóstwa energetycznego już dziś (ich lista została załączona do niniejszej analizy). Natomiast osobną grupę, której warto się osobno przyjrzeć są Ci, którzy mogą popaść w kryzys w najbliższych miesiącach ze względu na obecną sytuację finansową w kraju (wysokie koszty energii, raty kredytów). Można przypuszczać, że w tej nowej grupie osób potencjalnie zagrożonych ubóstwem energetycznym będą znajdować się mieszkańcy różnych dzielnic.

## 5.3. Ubóstwo energetyczne a inne formy wykluczenia społecznego

Ubóstwo energetyczne najsilniej koreluje z ubóstwem dochodowym. Natomiast według ekspertów, którzy udzielili wywiadów na potrzeby tej analizy, kluczem do zrozumienia źródeł tego zjawiska jest sytuacja rodzinna danego gospodarstwa, a nie sama wysokość dochodu. Na popadnięcie w ubóstwo energetyczne najbardziej narażone są osoby o niskim dochodzie rozporządzalnym lub osiągające dochód na osobę na granicy minimum socjalnego, w tym w szczególności: rodziny z dziećmi - zarówno te wielodzietne, jak i rodzice wychowujący dzieci w pojedynkę; seniorzy, osoby utrzymujące się z zasiłków.

Ubóstwo energetyczne ma wpływ na osoby o mniejszej odporności organizmu, przede wszystkim na dzieci i seniorów. Chroniczne przebywanie w skrajnych temperaturach, odbiegających od komfortu cieplnego, powoduje problemy z koncentracją, niewyspanie. Co więcej, niektóre choroby wrodzone czy przewlekłe, jak mukowiscydoza czy chroniczne niedotlenienie organizmu, wymagają stałego użytkowania aparatury medycznej jak np. elektrycznych koncentratorów tlenu. W tych sytuacjach tworzą się więc warunki do wystąpienia ubóstwa energetycznego.

Zjawisko współwystępuje zatem z wykluczeniem ze względu na dysfunkcje fizyczne, czyli różnego rodzaju choroby przewlekłe, a także niepełnosprawność, oraz dysfunkcje

społeczne, które powodują zaburzenia w codziennym funkcjonowaniu np. nieumiejętność zarządzania domowym budżetem, a także nieporadność we wdrażaniu zaleceń dotyczących optymalnego użytkowania energii.

Do kryteriów, które wiąże się z narażeniem na ubóstwo energetyczne, a zarazem powoduje marginalizację, należy zaliczyć wiek. Pracownicy OPS podkreślają, że osoby starsze, w wieku poprodukcyjnym, łatwiej wpadają w ubóstwo finansowe, często borykają się z bieżącymi wyzwaniami świata samotnie. W kwestii użytkowania energii trudniej zmienić ich codzienne przyzwyczajenia, mniejsza jest także mobilność tej grupy i chęć do zmian np. przeprowadzki do budynków wyremontowanych, czy takich, które są lepiej docieplone.

Problem ubóstwa energetycznego dotyka również całych grup, narażonych na społeczne wykluczenie, które funkcjonują (stale lub czasowo) w przestrzennym odosobnieniu – w takich miejscach jak ośrodki opiekuńczo-wychowawcze czy noclegownie dla osób w kryzysie bezdomności. Placówki te, bez zwiększonych środków, nie są w stanie zapłacić znacznie wyższych rachunków za ogrzewanie.

# 6

## ANALIZA ISTNIEJĄCYCH POLITYK NA POZIOMIE KRAJOWYM

Obecnie w Polsce dostępnych jest kilka instrumentów, które mogą zostać wykorzystane w celu wsparcia osób borykających się z problemem ubóstwa energetycznego, na czele z programem „Stop Smog”, który wymaga bardzo niskiego poziomu wkładu własnego beneficjenta. Niniejszy rozdział stanowi przegląd tych instrumentów wraz z porównaniem poszczególnych narzędzi do programu „Stop Smog”.

### 6.1. Program „Stop Smog”

#### Beneficjenci

Gminy posiadające uchwałę antysmogową.

Beneficjentami końcowymi są właściciele i współwłaściciele domów jednorodzinnych. Beneficjent musi zamieszkiwać gminę, która przyjęła uchwałę antysmogową oraz podpisała umowę na realizację programu „Stop smog”.

## Warunki wsparcia

Kryterium dochodowe obejmuje gospodarstwa domowe, których przeciętny dochód nie przekracza:

- 175% kwoty najniższej emerytury w gospodarstwach jednoosobowych (2342 zł brutto/miesiąc na osobę<sup>11</sup>)
- 125% w wieloosobowych (1673 zł brutto/miesiąc na osobę<sup>12</sup>)

Dotacje:

- gminy do 100 tys. mieszkańców – do 70% kosztów realizacji porozumienia,
- gminy powyżej 100 tys. mieszkańców – poniżej 70% kosztów realizacji porozumienia.
- Dotacja dla mieszkańca do 100% kosztów kwalifikowalnych, przy czym średni koszt przedsięwzięcia w jednym budynku/lokalu nie może przekroczyć 53 tys. zł. Gmina może wyznaczyć wielkość wkładu własnego mieszkańca do 10% kosztów inwestycji.

## Zakres wsparcia

- Likwidacja lub wymiana wysokoemisyjnych źródeł ciepła na niskoemisyjne (koszty urządzeń, instalacji, materiałów, robót budowlanych),
- zapewnienie budynkom dostępu do energii z instalacji OZE,
- prowadzenie niezbędnej dokumentacji (w tym audytu energetycznego),
- termomodernizacja jednorodzinnych budynków mieszkalnych,
- zmniejszenie zapotrzebowania domów jednorodzinnych na energię dostarczaną w celu ich ogrzewania i podgrzewania wody użytkowej,
- podłączenie do sieci ciepłowniczej lub gazowej

## Dodatkowe warunki

- Gminy wyznaczają i ogłaszają termin naboru wniosków dla mieszkańców,
- Gminy przejmują na siebie rolę inwestora – wyłaniają wykonawcę, przygotowują dokumentację itp.
- Mieszkańcy muszą spełnić podstawowe kryteria, zawarte w art. 11d Ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków<sup>13</sup>
- Gminy w specjalnej uchwale mogą wdrożyć dodatkowe kryteria dla mieszkańca.

<sup>11</sup> Stan na wrzesień 2022

<sup>12</sup> Stan na wrzesień 2022

<sup>13</sup> <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20082231459/U/D20081459Lj.pdf>

- Poszczególne gminy mogą ustalić wymóg wniesienia wkładu własnego przez mieszkańca, w wysokości do 10% wartości inwestycji.
- W ciągu 5 lat od zakończenia przedsięwzięcia, nie można zdemontować urządzeń lub instalacji zakupionych w celu realizacji programu.
- Zgodnie z Ustawą o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków, można łączyć program „Stop Smog” z programem gminnym - gminy mogą pokryć dodatkowe koszty realizacji przedsięwzięć niskoemisyjnych, przekraczające limit 53 000 zł.

### Parametry programu „Stop Smog” – Porozumienie z miastem Warszawa

Data podpisania Porozumienia	11.08.2022
Zakończenie realizacji	31.12.2024
Koszt całkowity Porozumienia	10 600 000 zł
Wartość dofinansowania z Funduszu Termomodernizacji i Remontu	7 314 000 zł
Wkład własny Gminy	3 286 000 zł
Procentowy udział gminy w koszcie całkowitym	31%
Procent budynków z obszaru gminy gdzie realizuje się przedsięwzięcia niskoemisyjne	0,31%
Liczba przedsięwzięć realizowanych w ramach Porozumienia	200
Procent zmniejszenia zapotrzebowania na energię liczonego łącznie dla wszystkich przedsięwzięć niskoemisyjnych	41,67%

Na podstawie wywiadów środowiskowych oraz dzięki współpracy miasta z gminnymi ośrodkami pomocy społecznej, miasto Warszawa było w stanie oszacować potencjalną liczbę przedsięwzięć, mających szansę na wzięcie udziału w programie. Zidentyfikowane bariery, które uniemożliwiają rozszerzenie skali działań są następujące:

- nieuregulowany stan prawny budynku,
- ograniczone zaufanie mieszkańców do pracowników administracji,
- brak zdefiniowanych ram oraz przekazywania danych w ramach współpracy miasta z ośrodkami pomocy społecznej,
- ograniczone zasoby ludzkie oraz czasowe gminnych ośrodków pomocy społecznej,
- rozproszone dane po różnych instytucjach,
- rozproszona wiedza o profilu osoby aplikującej o dotacje,
- brak spójnej i kompleksowej bazy danych, pogłębiającej z CEEB.

Z perspektywy gospodarstw domowych, czynniki które mogą negatywnie wpływać na zainteresowania programem to zbyt restrykcyjne limity średniego kosztu realizacji przedsięwzięcia niskoemisyjnego w jednym budynku (53 000 zł) oraz problemy z ure-

gulowaniem praw własności.

## 6.2. Wybrane polityki i instrumenty powiązane ze zmniejszaniem ubóstwa energetycznego na poziomie krajowym

Obecnie istnieje szereg ogólnopolskich programów i instrumentów mających za zadanie pośrednio lub bezpośrednio zmniejszyć ubóstwo energetyczne mieszkańców poprzez dotacje na inwestycje, świadczenia pieniężne i doradztwo inwestycyjne. Poniżej przedstawione zostały najważniejsze programy dotacyjne, które zostały zestawione z programem „Stop Smog” pod względem kluczowych różnic.

### Ramka 1. Program FEnIKS oraz Krajowy Plan Odbudowy jako źródła potencjalnego finansowania efektywności energetycznej

#### Program FEnIKS

Wsparcie inwestycyjne w zakresie efektywności energetycznej z funduszy Unii Europejskiej oferowane jest w ramach Programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027 (FEnIKS), który stanowi kontynuację dwóch wcześniejszych programów Infrastruktura i Środowisko w perspektywie 2007-2013 i 2014-2020. Zgodnie z celem szczegółowym 2.1 Wspieranie efektywności energetycznej i redukcji emisji gazów cieplarnianych, dofinansowane projekty mają obejmować m.in. poprawę efektywności energetycznej w budynkach mieszkalnych i publicznych, wymianę nieefektywnych źródeł na źródła ogrzewania oparte na OZE oraz przyłączenie do sieci ciepłowniczej lub gazowej. Dodatkowo, program ma wesprzeć realizację programu „Czyste powietrze”.<sup>14</sup> Niemniej jednak, w uzasadnieniu wyboru celów polityki i celów szczegółowych, program nie uwzględnia definicji ubóstwa energetycznego jak również bezpośrednio nie odnosi się do celu zmniejszenia tego zjawiska w Polsce. Obecnie program FEnIKS został zatwierdzony przez Komisję Europejską, a wypłata pierwszych płatności uzależniona będzie od spełnienia tzw. „warunków podstawowych” takich jak systemowa niedyskryminacja osób LGBT i niezależność sądownictwa.

#### Krajowy Plan Odbudowy

W Krajowy Plan Odbudowy (KPO) wpisane są przedsięwzięcia mające na celu zmniejszenie zjawiska ubóstwa energetycznego, takie jak wyższe wsparcie dla remontów i termomodernizacji budynków komunalnych czy budowa energooszczędnych mieszkań oraz poprawa efektywności energetycznej wielorodzinnych budynków mieszkalnych dla gospodarstw domowych o niskich i umiarkowanych dochodach. Dodatkowo, przewidziane są działania skierowane na poprawę efektywności energetycznej np. wymiana źródeł ciepła w budynkach jednorodzinnych, modernizacja energetyczna budynków placówek oświatowych, termomodernizacja domów jednorodzinnych i mieszkań, a także wsparcie programu „Czyste Powietrze”. Zgodnie z KPO, na zwiększenie efektywności energetycznej w budynkach

<sup>14</sup> [https://www.pois.gov.pl/media/106216/Program\\_FEnIKS\\_przyjety\\_przez\\_RM.pdf](https://www.pois.gov.pl/media/106216/Program_FEnIKS_przyjety_przez_RM.pdf)



wraz z wymianą węglowych źródeł ogrzewania, przeznaczonych zostanie 3,5 mld euro.<sup>15</sup>

Analizując możliwości finansowania związane z KPO, trzeba wziąć pod uwagę strukturalne problemy ze spełnianiem przez Polskę kamieni milowych, będących podstawą wypłaty środków z unijnego Funduszu Odbudowy. Niemniej jednak, w praktyce programy krajowe, które mają zostać sfinansowane ze środków KPO, wdrażane są obecnie przy pomocy środków własnych państwa. Na stronie rządowej udostępnione zostały informacje o planowanych naborach w II półroczu 2022, I półroczu 2023 oraz konkursach w ramach naboru ciągłego wraz ze wskazaniem odbiorców wsparcia (np. jednostki samorządu terytorialnego).<sup>16</sup>

## Program „Czyste Powietrze”

<b>Beneficjenci</b>	Właściciele i współwłaściciele budynków jednorodzinnych
<b>Warunki wsparcia</b>	<p>Dotacje:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• podstawowe: do 30 tys. zł, gdzie dochód roczny wynosi do 100 tys. zł</li><li>• podwyższone: do 37 tys. zł lub 47 tys. zł w przypadku dotacji z prefinansowaniem, gdzie miesięczny dochód na członka gospodarstwa wynosi do 1564 zł (wieloosobowe) lub 2189 zł (jednoosobowe)</li><li>• najwyższe: do 69 tys. zł lub 79 tys. zł w przypadku dotacji z prefinansowaniem, gdzie miesięczny dochód na członka gospodarstwa wynosi 900 wsparcia zł (wieloosobowe) lub 1260 zł (jednoosobowe)</li></ul> <p>Dla wnioskodawców z podstawowego i podwyższonego poziomu możliwe jest uzyskanie dotacji na częściową spłatę kapitału kredytu bankowego. Dla podwyższonego i najwyższego poziomu dofinansowania istnieje opcja prefinansowania 50% przedpłaty na wykonanie prac.</p>

## Zakres wsparcia

- Dokumentacja (audyt energetyczny do 1000 zł, dokumentacja projektowa, ekspertyzy),
- Wymiana starych i nieefektywnych źródeł ciepła, przyłącza, instalacje, wentylacja

<sup>15</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda\\_22\\_3376](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_22_3376)

<sup>16</sup> <https://www.gov.pl/web/planodbudowy/nabory>

(podłączenie do sieci ciepłowniczej wraz z przyłączem, pompa ciepła, kocioł gazowy, kotłownia gazowa, kocioł olejowy, kocioł zgazowujący drewno, kocioł na pellet drzewny, ogrzewanie elektryczne, instalacja c.o. oraz c.w.u., wentylacja mechaniczna z odzyskiem ciepła, mikroinstalacja PV),

- Ocieplenie przegród budowlanych, stolarka okienna i drzwiowa

### Dodatkowe informacje

- Obowiązek wypełnienia i zgłoszenia kompletnego wniosku z wszystkimi niezbędnymi załącznikami.
- W ciągu 5 lat od zakończenia przedsięwzięcia nie można zdemontować urządzeń lub instalacji zakupionych w celu realizacji programu.

**Tabela 1. Kluczowe różnice pomiędzy programem „Stop Smog” a „Czyste Powietrze”**

Kategoria	„Czyste powietrze”
<b>Typ beneficjenta</b>	Bezpośrednie wsparcie właścicieli/współwłaścicieli domów jednorodzinnych, gmina nie pełni roli inwestora. Odpowiedzialność za realizację przedsięwzięć spoczywa na wnioskującym, nie na gminie, która w przypadku programu „Stop Smog” jest jednocześnie inwestorem i odpowiada za prace.
<b>Kryteria dochodowe</b>	Podział na trzy progi dochodowe zamiast wyznaczenie jednego pułapu dochodów. Dla podwyższonego i najwyższego progu wsparcia, niższe kryteria dochodowe niż w „Stop Smog”.
<b>Typ wsparcia</b>	Oprócz dotacji dostępna jest dodatkowo ścieżka bankowa dla wnioskodawców spełniających konkretne kryteria oraz opcja prefinansowania.
<b>Intensywność dofinansowania</b>	Niższa intensywność dofinansowania niż w „Stop Smog” - brak pokrycia 100% kosztów kwalifikowanych – jednak w opcji najwyższego poziomu dofinansowania większa maksymalna kwota dotacji niż w „Stop Smog”.
<b>Płynność finansowa</b>	Program wymaga od wnioskodawcy pokrycia kosztu przedsięwzięć „z góry” w przypadku podstawowego poziomu dofinansowania. Dla podwyższonego i najwyższego poziomu, od lipca 2022r. możliwe jest uzyskanie prefinansowania w wysokości 50% kosztów przedsięwzięcia, gdzie program „Stop Smog” nie wymaga wydatkowania środków przez beneficjenta.

## Program „Ciepłe Mieszkanie”

<b>Beneficjenci</b>	Gminy; beneficjentem końcowym są właściciele lub osoby posiadające ograniczone prawo rzeczowe do lokalu mieszkalnego w budynku wielorodzinnym.
<b>Warunki wsparcia</b>	<p>Dotacje:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• podstawowe: do 30% kosztów kwalifikowanych – do 15 tys. zł, gdzie dochód roczny gospodarstwa wynosi do 120 tys. zł</li><li>• podwyższone: do 60% kosztów kwalifikowanych – do 25 tys. zł, gdzie miesięczny dochód gospodarstwa wynosi do 2342 zł (jednoosobowe, kwota w przeliczeniu na osobę) lub 1673 zł (wielooosobowe, kwota w przeliczeniu na osobę)</li><li>• podwyższone: do 90% kosztów kwalifikowanych – do 37,5 tys. zł, gdzie miesięczny dochód gospodarstwa wynosi do 1260 zł (jednoosobowe, kwota w przeliczeniu na osobę) lub 900 zł (wielooosobowe, kwota w przeliczeniu na osobę)</li></ul> <p>Dotacje w miejscowościach znajdujących się na liście najbardziej zanieczyszczonych gmin są o 5 punktów procentowych wyższe (odpowiednio 35% – 17 500 zł, 65% – 26 900 zł, 95% – 39 900 zł).</p>

### Zakres wsparcia

- wymiana nieefektywnych źródeł ciepła na paliwa stałe na efektywne źródła ciepła
- wymiana okien i drzwi (działanie dodatkowe, brak możliwości skorzystania w przypadku kiedy beneficjent korzysta już z ogrzewania niskoemisyjnego),
- wykonanie lub modernizację instalacji centralnego ogrzewania i ciepłej wody użytkowej,
- zakup i montaż wentylacji mechanicznej z odzyskiem ciepła,
- dokumentacja projektowa,
- podłączenie do efektywnego źródła ciepła w budynku
- W przeciągu 5 lat od zakończenia przedsięwzięcia, nie można zdemontować urządzeń lub instalacji zakupionych w celu realizacji programu.
- Gdy działalność gospodarcza jest prowadzona na powierzchni całkowitej przekraczającej 30% lokalu mieszkalnego w budynku wielorodzinnym, przedsięwzięcie nie kwalifikuje się do dofinansowania.

**Tabela 2. Kluczowe różnice pomiędzy programem „Stop Smog” a „Ciepłe Mieszkanie”**

Kategoria	„Ciepłe Mieszkanie”
<b>Typ beneficjenta</b>	Właściciele i współwłaściciele lokali mieszkalnych w budynkach wielorodzinnych, a nie jednorodzinnych.
<b>Kryteria dochodowe</b>	Dla najwyższego wsparcia niższe progi dochodowe niż w programie „Stop Smog”.
<b>Intensywność dofinansowania</b>	Niższa intensywność i skala dofinansowania niż w programie „Stop Smog”.
<b>Płynność finansowa</b>	Program wymaga od wnioskodawcy pokrycia kosztu przedsięwzięcia „z góry”, gdzie program „Stop Smog” nie wymaga wydatkowania środków przez beneficjenta.

**Premia i grant mieszkaniowego zasobu gminy (MZG) na poprawę efektywności energetycznej w budynkach z mieszkaniowego zasobu gminy**

<b>Beneficjenci</b>	Gminy, najemcy/mieszkańcy budynku będącym własnością gminy lub jednoosobowej spółki gminnej
<b>Warunki wsparcia</b>	Dotacje: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Premia MZG: 50% kosztów inwestycji</li> <li>• Grant MZG: 30% kosztów inwestycji</li> </ul>

**Zakres wsparcia**

Premia MZG:

- realizacja przedsięwzięcia termomodernizacyjnego lub remontowego w mieszkaniowym zasobie gminy,

Grant MZG:

Przysługuje w przypadku gdy przed realizacją przedsięwzięcia termomodernizacyjnego lub remontowego lub w jej ramach w poddawanym temu przedsięwzięciu budynku zostało dokonane:

- przyłączenie budynku do scentralizowanego źródła ciepła,
- wymiana źródła energii na odnawialne,
- zastosowanie wysokosprawnej kogeneracji,
- wymiana źródeł ciepła na niskoemisyjne (z wyłączeniem kotłów na paliwo stałe).

## Dodatkowe informacje

- Premia i grant MZG wprowadzony został jako jeden z elementów Ustawy o zmianie niektórych ustaw wspierających poprawę warunków mieszkaniowych, realizowanej przy wykorzystaniu środków z Krajowego Planu Odbudowy (KPO),
- Jeśli działania termomodernizacyjne i remontowe dokonywane są w budynku wpisanym do rejestry zabytków, premia MZG zwiększa się do 60% kosztów inwestycji,
- Przyjęcia wniosku, a także jego rozpatrzenia dokonuje Bank Gospodarstwa Krajowego.

**Tabela 3. Kluczowe różnice pomiędzy programem „Stop Smog” a grantem MZG**

Kategoria	Premia i grant MZG
<b>Typ beneficjenta</b>	Bezpośrednim inwestorem i tym samym beneficjentem są gminy oraz najemcy/mieszkańcy budynku będącym własnością gminy lub jednoosobowej spółki gminnej, a nie właściciele budynków jednorodzinnych.
<b>Kryteria dochodowe</b>	Brak kryteriów dochodowych w przeciwieństwie do konkretnych progów dochodowych w programie „Stop Smog”.
<b>Intensywność dofinansowania</b>	Niższa intensywność niż w programie „Stop Smog”.
<b>Płynność finansowa</b>	Inwestor otrzymuje środki przed rozpoczęciem inwestycji, podczas gdy program „Stop Smog” nie wymaga wydatkowania środków przez beneficjenta.

## Bezzwrotne dofinansowanie oferowane przez spółki energetyczne<sup>17</sup>

<b>Beneficjenci</b>	Gospodarstwa domowe oraz jednostki sektora finansów publicznych, odbiorcy biznesowi
---------------------	---

<sup>17</sup> <https://www.ure.gov.pl/pl/urząd/informacje-ogólne/aktualności/10189,Efektywnosc-energetyczna-odbiorcy-koncowi-moga-korzystac-z-bezzwrotnych-dofinans.html>

## Warunki wsparcia

Wysokość wsparcia określa w regulaminach poszczególne przedsiębiorstwo. Wsparcie waha się w okolicach kilku tysięcy złotych, np.:

- Tauron – do 4200 zł,
- Polski Gaz – wysokość wsparcia zależy od oszczędności energii finalnej oraz jednostkowej opłaty zastępczej w danym roku kalendarzowym,
- PGNiG – do 3941,79 zł

## Zakres wsparcia

- W zależności od regulaminów, min. wymiana źródeł ciepła, przejście na ciepło systemowe

## Dodatkowe informacje

- Poszczególne programy mogą mieć ograniczony zasięg geograficzny oraz określone różne kryteria kwalifikacji do programu
- Zarówno lista instytucji, jak i kwota wsparcia mogą ulec zmianie w kolejnych latach

W 2022 roku, bezzwrotne dofinansowania oferują cztery następujące spółki energetyczne, zlokalizowane na terenie Warszawy: Polski Gaz S.A., Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo S.A., PGNiG Obrót Detaliczny Sp. Z o.o. oraz Veolia Energy Contracting Poland Sp. Z o.o. Przedsiębiorstwa ustalają własne regulaminy dotyczące udzielania dotacji, które dostępne są na stronach internetowych spółek. Informacje o dofinansowaniu udostępniane były m.in. przez stronę internetową Urzędu Regulacji Energetyki oraz na rządowej stronie gov.pl.

**Tabela 4. Kluczowe różnice pomiędzy programem „Stop Smog” a bezzwrotnym dofinansowaniem oferowanym przez spółki energetyczne**

Kluczowe różnice	Bezzwrotne dofinansowanie oferowane przez spółki energetyczne
<b>Typ beneficjenta</b>	Gospodarstwa domowe oraz jednostki sektora finansów publicznych, odbiorcy biznesowi – dodatkowe kryteria ustalane w regulaminach wsparcia
<b>Intensywność dofinansowania</b>	W zależności od przedsiębiorstwa, niższa intensywność dofinansowania, wynosząca do kilku tysięcy złotych.
<b>Płynność finansowa</b>	W zależności od przedsiębiorstwa, w większości wymóg pokrycia kosztu przedsięwzięcia „z góry” przez beneficjenta.

### 6.3. Kluczowe różnice pomiędzy programem „Stop Smog” a pozostałymi wybranymi programami

W związku z istotnymi różnicami pod względem zarówno kryteriów dochodowych jak i intensywności dofinansowania, poniżej znajdują się zestawienia najważniejszych wątków i różnic w programach.

**Tabela 5. Zestawienie progów dochodowych w wybranych programach**

Rodzaj	Wysokość progu (do)	Program		
		„Stop Smog”	„Czyste Powietrze”	„Ciepłe Mieszkanie”
<b>Dochód roczny (brutto)</b>	100 000 zł	-	Kwalifikacja: poziom podstawowy wsparcia	Kwalifikacja: poziom podstawowy wsparcia
	120 000 zł	-	-	
<b>Gospodarstwa jednoosobowe (brutto/miesiąc)</b>	1 260 zł	Kwalifikacja	Kwalifikacja: poziom najwyższy wsparcia	Kwalifikacja: poziom najwyższy wsparcia
	2 189 zł		Kwalifikacja: poziom podwyższony wsparcia	Kwalifikacja: poziom podwyższony wsparcia
	2 342 zł		-	
<b>Gospodarstwa wieloosobowe (brutto/miesiąc w przeliczeniu na jedną osobę)</b>	900 zł	Kwalifikacja	Kwalifikacja: poziom najwyższy wsparcia	Kwalifikacja: poziom najwyższy wsparcia
	1 564 zł		Kwalifikacja: poziom podwyższony wsparcia	Kwalifikacja: poziom podwyższony wsparcia
	1 673 zł		-	

**Tabela 6. Kluczowe różnice pomiędzy programem „Stop Smog” a pozostałymi programami.**

Kategoria	„Stop Smog”	„Czyste Powietrze”	„Ciepłe Mieszkanie”	Premia i grant MZG	Bezwrotne dofinansowanie oferowane przez spółki energetyczne
<b>Typ beneficjent</b>	Gminy posiadające uchwałę antysmogową. Beneficjentem końcowym są właściciele i współwłaściciele domów jednorodzinnych.	Bezpośrednio właściciele i współwłaściciele budynków jednorodzinnych	Gminy. Beneficjentem końcowym są właściciele i współwłaściciele lokali mieszkalnych w budynkach wielorodzinnych	Gminy oraz najemcy/mieszkańcy budynku będącym własnością gminy lub jednoosobowej spółki gminnej	Gospodarstwa domowe oraz jednostki sektora finansów publicznych, odbiorcy biznesowi
<b>Kryteria dochodowe</b>	Patrz tabela nr 5			Brak	Kryteria ustalane przez dane przedsiębiorstwo w regulaminach wsparcia
<b>Typ wsparcia</b>	Tylko dotacje	Dotacje oraz ścieżka bankowa dla wnioskodawców spełniających konkretne kryteria; opcja prefinansowania	Tylko dotacje	Tylko dotacje	Tylko dotacje
<b>Intensywność dofinansowania</b>	100% kosztów kwalifikowanych – do max. 53 tys. zł	<ul style="list-style-type: none"> <li>podstawowy poziom dofinansowania: 30-50% poniesionych kosztów, do 30 tys. zł</li> <li>podwyższony poziom dofinansowania: 50-75% poniesionych kosztów, do 47 tys. zł</li> <li>najwyższy poziom dofinansowania: 90% poniesionych kosztów, do 79 tys. zł</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>podstawowy poziom dofinansowania: do 30-35% poniesionych kosztów, do 15 000 – 17 500 zł</li> <li>podwyższony poziom dofinansowania: do 60-65% poniesionych kosztów, do 25 000 – 26 900 zł</li> <li>najwyższy poziom dofinansowania: do 90-95% poniesionych kosztów, do 37 500 – 39 900 zł</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>premia MZG: 50% kosztów inwestycji</li> <li>grant MZG: 30% kosztów inwestycji</li> </ul>	W zależności od przedsiębiorstwa, do kilku tysięcy złotych
<b>Płynność finansowa</b>	Brak wymogu wydatkowania środków przez beneficjenta	Wymóg pokrycia kosztu przedsięwzięć przez beneficjenta „z góry” w przypadku podstawowego poziomu dofinansowania. Dla podwyższonego i najwyższego poziomu, od lipca 2022r. możliwe jest uzyskanie prefinansowania w wysokości 50% kosztów przedsięwzięcia.	Program wymaga od wnioskodawcy pokrycia kosztu przedsięwzięcia „z góry”.	Wyplata środków przed realizacją przedsięwzięcia.	Wymóg pokrycia kosztu przedsięwzięcia „z góry” przez beneficjenta



# 7

## ANALIZA ISTNIEJĄCYCH POLITYK NA POZIOMIE REGIONALNYM

Polityki krajowe uzupełniane są przez polityki na poziomie regionalnym: wojewódzkie i miejskie.

### 7.1. Program Regionalny: Fundusze Europejskie dla Mazowsza 2021-2027

W ramach Funduszy Europejskich – Program Regionalny, w latach 2014-2020 funkcjonował Regionalny Program Województwa Mazowieckiego, obejmujący działania związane ze zwiększaniem efektywności energetycznej w sektorze publicznym i mieszkaniowym. W perspektywie 2021-2027, działania będą kontynuowane w ramach „**Programu Regionalnego: Fundusze Europejskie dla Mazowsza 2021-2027**” z ogólnym budżetem programu w wysokości 2 mld euro.

Fundusze zostaną podzielone na:

- słabiej rozwinięty obszar mazowiecki, z budżetem do dyspozycji w wysokości 1,5 mld euro
- lepiej rozwinięty obszar warszawski stołeczny, z budżetem do dyspozycji w wysokości 500 mln euro.<sup>18</sup>

Obecnie trwają negocjacje projektu programu pomiędzy władzami Mazowsza a Komisją Europejską.

Zgodnie z projektem, w ramach celu szczegółowego dotyczącego wspierania efektywności energetycznej i redukcji emisji gazów cieplarnianych planowana jest poprawa efektywności energetycznej budynków publicznych i wielorodzinnych budynków mieszkalnych poprzez m.in. ocieplenie ścian i dachów, wymianę stolarki okiennej i drzwiowej, instalację urządzeń OZE wraz z magazynami energii czy modernizacja instalacji grzewczej. Wsparcie tego rodzaju przedsięwzięć będzie możliwe przy wykorzystaniu pożyczek inwestycyjnych, potencjalnie łączonych z komponentem umorzeniowym lub dotacyjnym, do wysokości zgodnej z regułami pomocy publicznej.<sup>19</sup>

Środki wsparcia przeznaczone na renowację istniejących budynków mieszkalnych pod kątem efektywności energetycznej, projekty demonstracyjne i działania wspierające zgodne z kryteriami efektywności energetycznej wynoszą odpowiednio 6 882 984 euro

---

<sup>18</sup> <https://www.funduszedlamazowsza.eu/aktualnosci/mazowsze-rozpoczyna-negocjacje-z-bruksela-dotyczace-srodkow-unijnych-2021-2027/>

<sup>19</sup> <https://www.funduszedlamazowsza.eu/aktualnosci/projekt-programu-regionalnego-fundusze-europejskie-dla-mazowsza-2021-2027-zostal-przekazany-do-komisji-europejskiej/>

na obszarach lepiej rozwiniętych oraz 17 219 769 euro na obszarach słabiej rozwiniętych.<sup>20</sup>

Dodatkowo, w ramach przyspieszenia realizacji uchwały antysmogowej i wymiany tzw. kopciuchów, Urząd Marszałkowski od 2023 roku zamierza uruchomić sieć ekodoradców, wspierających mieszkańców w procesie aplikacyjnym do programów wymiany nieefektywnych źródeł ogrzewania, a także przeznaczy mazowieckim samorządom łącznie 5 mln zł. w ramach programu „Mazowsze dla czystego powietrza”, w celu m.in. dofinansowania wkładu własnego mieszkańców na przeprowadzenie termomodernizacji budynków.<sup>21</sup>

## 7.2. Wybrane instrumenty powiązane ze zmniejszaniem ubóstwa energetycznego w Warszawie

Miasto Stołeczne Warszawa dysponuje również własnymi politykami, nakierowanymi na zmniejszenie problemu ubóstwa energetycznego na jego terytorium.

### Akty prawa miejscowego – Uchwała Antysmogowa

Od listopada 2017 roku na terenie województwa mazowieckiego obowiązuje uchwała antysmogowa, nowelizowana w maju 2022 roku, która określa szereg ograniczeń związanych z eksploatacją instalacji, w których następuje spalanie paliw. Ustawa oprócz zapisów wspólnych dla całego **województwa**, zawiera również konkretne obostrzenia dla **m.st. Warszawy** oraz tzw. **obwarzanka (powiaty wokół stolicy)**.

Wybrane ograniczenia dla **województwa mazowieckiego**:

- nowo instalowane kotły muszą spełniać normy emisyjne wynikające z dyrektywy Parlamentu Europejskiego 2009/125/WE ustanawiającej ogólne zasady ustalania wymogów dotyczących ekoprojektu dla produktów związanych z energią (tzw. ekoprojekt),
- zakaz spalania w kotłach, piecach i kominkach: mułów i flotokonzentratów węglowych oraz mieszanek produkowanych z ich wykorzystaniem, węgla brunatnego oraz paliw stałych produkowanych z jego wykorzystaniem, węgla kamiennego w postaci sypkiej o uziarnieniu 0-3 mm oraz paliw zawierających biomasę o wilgotności w stanie roboczym powyżej 20% (np. mokrego drewna),
- od 1 stycznia 2023 r. całkowity zakaz używania kotłów na paliwo stałe (w tym biomasę) w nowo oddawanych budynkach, jeżeli istnieje możliwość podłączenia ich do sieci ciepłowniczej, a także kominków niespełniających wymogi ekoprojektu,
- od 1 stycznia 2023r., zakaz używania kotłów na węgiel lub drewno niespełniających wymogów klas 3, 4, lub 5,

<sup>20</sup> <https://www.funduszedlamazowska.eu/aktualnosci/projekt-programu-regionalnego-fundusze-europejskie-dla-mazowsza-2021-2027-zostal-przekazany-do-komisji-europejskiej/>

<sup>21</sup> <https://portalkomunalny.pl/mazowsze-wymiana-kopciuchow-idzie-zbyt-wolno-urzed-marszalkowski-zapowiedzial-dodatkowe-dzialania-529083/>

- od 1 stycznia 2028r., zakaz użytkowania kotłów na węgiel lub drewno klasy 3, lub 4<sup>22</sup>.

Wybrane ograniczenia dla m. st. Warszawa oraz gmin wchodzących w skład powiatów: **grodziskiego, legionowskiego, mińskiego, nowodworskiego, piaseczyńskiego, pruszkowskiego, otwockiego, warszawskiego zachodniego oraz wołomińskiego**:

- zakaz stosowania węgla kamiennego oraz paliw stałych produkowanych z wykorzystaniem tego węgla - od 1 października 2023 r. w m.st. Warszawa, od 1 stycznia 2028 r. w wybranych powiatach (tzw. obwarzanku), z wyłączeniem kotłów klasy 5, zainstalowanych przed 11 listopada 2017 roku oraz kotłów i kominków, zainstalowanych przed 1 czerwca 2022 roku, wpisujących się w wymogi ekoprojektu.<sup>23</sup>

## Zielona Wizja Warszawy

„Zielona Wizja Warszawy” stanowi mapę drogową działań związanych z klimatem dla Warszawy, włączając w to ścieżkę osiągnięcia neutralności klimatycznej miasta do 2050 roku. Wizja nakreśla konkretne kroki mające na celu **przeciwdziałanie ubóstwu energetycznemu**, obejmujące m.in. ocenę skali istniejących funduszy i programów przeciwdziałających zjawisku ubóstwa energetycznego, stworzenie dodatkowych inicjatyw i dedykowanych funduszy czy kontynuację wymiany wysokoemisyjnych źródeł ciepła. Dokument przewiduje także uruchomienie **programu modernizacji budynków komunalnych**, opracowanie zachęt modernizacji budynków mieszkalnych oraz utworzenie **miejskiej agencji energetycznej**, mającej za zadanie m.in. realizowanie programów i inicjatyw energetycznych oraz certyfikacji i audytów budynków.<sup>24</sup> Dodatkowo, w ramach Zielonej Wizji Warszawy, planowane jest wdrożenie **Warszawskiego Standardu Zielonego Budynku (WSZB)** będącego zbiorem wytycznych dla nowych i modernizowanych dla budynków miejskich. W kolejnych etapach planowane jest skierowanie WSZB również do inwestorów prywatnych i właścicieli domów jednorodzinnych. Dokument został poddany konsultacjom publicznym, trwającym do końca października 2022r.

## Program „Wymień kopciucha”

W związku z obowiązkiem wymiany pieca lub kotła na węgiel/drewno, który nie spełnia wymogów klasy 3, 4 lub 5, m. st. Warszawa w 2019 roku uruchomiło program „Wymień kopciucha”<sup>25</sup>, w ramach którego oferowano w formie dotacji do 100% kosztów inwestycji do 2020 roku, do 90% kosztów w 2021 roku i do 70% w 2022 roku. Beneficjentami programu są osoby fizyczne, spółdzielnie i wspólnoty mieszkaniowe, przedsiębiorcy,

---

<sup>22</sup> [https://www.edziennik.mazowieckie.pl/WDU\\_W/2017/9600/akt.pdf](https://www.edziennik.mazowieckie.pl/WDU_W/2017/9600/akt.pdf)

<sup>23</sup> [https://edziennik.mazowieckie.pl/WDU\\_W/2022/5147/akt.pdf](https://edziennik.mazowieckie.pl/WDU_W/2022/5147/akt.pdf)

<sup>24</sup> [https://konsultacje.um.warszawa.pl/sites/konsultacje.um.warszawa.pl/files/10\\_10\\_zielonawizjawarszawy\\_min\\_size.pdf](https://konsultacje.um.warszawa.pl/sites/konsultacje.um.warszawa.pl/files/10_10_zielonawizjawarszawy_min_size.pdf)

<sup>25</sup> Likwidacja przestarzałych pieców lub kotłów na paliwo stałe/olej opałowy finansowana była ze środków miejskich od 2017 roku, niemniej jednak program wymiany „kopciuchów” w obecnej formie funkcjonuje od 2019 roku.

stowarzyszenia, fundacje oraz gminne i powiatowe osoby prawne, posiadające prawo do dysponowania nieruchomością zlokalizowaną na terenie Warszawy.

Program pozwala na wymianę tzw. kopciucha i instalację pompy ciepła lub ogrzewania elektrycznego, przyłączenie do sieci ciepłowniczej lub montaż pieca gazowego. Mieszkańcy, którzy zlikwidują kopciucha, mogą również otrzymać dodatkowe środki na odnawialne źródła energii powiązane z nowym źródłem ogrzewania, a także wsparcie finansowe wykonania lub modernizacji instalacji centralnego ogrzewania czy instalacji ciepłej wody użytkowej<sup>26</sup>. Kwoty dofinansowania różnią się w zależności od beneficjenta i oscylują od kilku do kilkudziesięciu tysięcy złotych. Program kończy się 31 grudnia 2022 roku, niemniej jednak prowadzone są rozmowy na temat kontynuacji wspierania wymiany wysokoemisyjnych źródeł ogrzewania również w 2023 roku.

W ramach dotacji ze środków budżetu m. st. Warszawy, w 2019 roku łącznie zostało wymienionych 412 źródeł na paliwo stałe lub olej opałowy, w 2020 roku 581 sztuk, a w 2021 roku 1074 sztuk, ze skumulowanymi dotacjami wynoszącymi ponad 28 mln zł<sup>27</sup>. W każdym roku największą popularnością cieszyły się dopłaty do wymiany źródła na ogrzewanie gazowe oraz pompy ciepła.

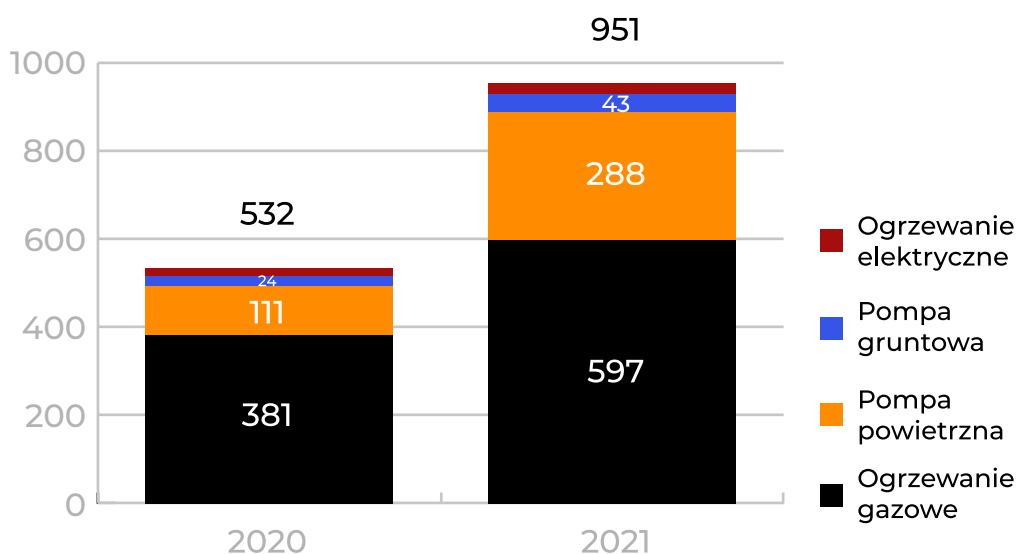
**Tabela 7. Dotacja jednostkowa w programie „Wymień kopciucha” w latach 2019-2021**

Źródło: Opracowanie własne

	2020	2021
Dotacja jednostkowa	28363,3	29914,4

**Wykres 1. Rodzaje instalowanych źródeł ciepła w programie „Wymień kopciucha” w latach 2020-2021**

Źródło: Opracowanie własne



<sup>26</sup> <https://um.warszawa.pl/kopciuchy>

<sup>27</sup> Dane otrzymane od m.st. Warszawy

# 8

## ROLA MIASTA W ZMNIEJSZANIU UBÓSTWA ENERGETYCZNEGO

### 8.1. Określenie barier i luk w stosowaniu obecnych instrumentów

Sytuacja stolicy jest zróżnicowana i wielowymiarowa, podobnie jak jej struktura społeczna - jak już zostało wspomniane dzielnice różnią się od siebie, ale potencjalne ryzyko wystąpienia ubóstwa energetycznego jest rozwarstwione.

Z jednej strony Warszawa boryka się z podobnymi wyzwaniami co inne duże miasta w Polsce np. nierozwiązanymi kwestiami własnościowymi czy odpowiednim balansem między ochroną konserwatorską substancji a środkami na jej modernizację. Z drugiej strony problem stanowi wzrost i tak już wysokich kosztów życia w Warszawie, przy jednoczesnym braku proporcjonalnego wzrostu zarobków. Dodatkowo wyzwaniem jest silosowość administracji, urzędnicy warszawscy są siłą rzeczy "dalej" od mieszkańca niż wójt mniejszych gmin. Warto jednak podkreślić, że przy ogniskowaniu się na pracy w dzielnicach i na lokalnych problemach, należy zadbać o odpowiednią wymianę informacji i doświadczeń.

Innym aspektem jest koncentracja uwagi miasta na zasobie komunalnym, co jest zasadne ze względu na wpływ, jaki ma samorząd na ten rodzaj substancji miejskiej, ale należy pamiętać o tym, że mieszkania komunalne to ok.10 proc. zasobu miasta i szukać dotarcia do szerszej grupy Warszawiaków bezpośrednio lub poprzez współpracę z aktywistami miejskimi, wspólnotami, czy zarządami spółdzielni. W pierwszej linii ryzyka jest około 20 proc. miasta, nie jest podłączone do sieci ciepła zewnętrznego. Kryzys energetyczny sprawił, że problem nie ograniczy się jedynie tej grupy. Eksperti wskazują, że problem ubóstwa energetycznego dotyka w Warszawie najbardziej osoby starsze, rodziny wielodzietne, w grupie ryzyka są także osoby nowoprzybyłe z wysokim kredytem. Wpływ genderowych aspektów został zidentyfikowany w obszarze kulturowych ról społecznych jako rodziców. Samotne matki, które przeważają w przypadku pojedynczego rodzicielstwa oraz średnie mniejsze zarobki kobiet mogą stawiać je w trudniejszej sytuacji materialnej i w konsekwencji narażać na ubóstwo energetyczne. Kobiety też żyją przeciętnie dłużej, zostając same i utrzymując się tylko z jednego świadczenia.

### 8.2. Rola miasta w rozwiązywaniu problemu ubóstwa energetycznego

Formalne kompetencje samorządu w walce z ubóstwem energetycznym wynikają z ustawowego<sup>28</sup> obowiązku wypełnienia przez samorząd zadań m. in. z zakresu:

- pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych,

---

<sup>28</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, rozdz. 2 art. 7.

- porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli,
- zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz.

Mogą być realizowane za pomocą przewidzianych w ustawie działań, takich jak<sup>29</sup>:

- uchwalanie budżetu gminy, rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium z tego tytułu,
- uchwalanie programów gospodarczych,
- podejmowanie uchwał w sprawach współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeczeń społeczności lokalnych i regionalnych,

W praktyce dostępne dla samorządu działania obejmują m. in. audyty, badania, współpracę z OPS, legislację lokalną, wprowadzenie programów wdrożeniowych.

## **9 NAJLEPSZE PRAKTYKI Z WYBRANYCH PAŃSTW ORAZ INSTRUMENTY NA SZCZEBLU UE**

### **9.1. Polityki i metody wsparcia w UE**

Finansowanie walki z ubóstwem energetycznym mogą umożliwiać następujące instrumenty dostępne na szczeblu unijnym:

- Społeczny Fundusz Klimatyczny,
- Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji,
- KPO (komponent Zielona energia i zmniejszenie energochłonności – 5,7 mld euro w części grantowej i 8,6 mld w części pożyczkowej),
- Europejski Fundusz Społeczny Plus,
- LIFE na działania środowiskowe,
- Fundusz Modernizacyjny, zasilany wpływami z systemu EU ETS,
- Mechanizm solidarnościowy (wpływy z uprawnień do emisji w ramach systemu EU ETS sprzedawane bezpośrednio przez Polskę).

Część spośród wymienionych instrumentów nie została jeszcze ostatecznie zatwierdzona, a ich szczegóły podlegają jeszcze negocjacom (są to m. in. Społeczny Fundusz Klimatyczny czy KPO). W takich wypadkach w raporcie opisany został najbardziej prawdopodobny kształt instrumentu.

<sup>29</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, rozdz. 3 art. 18.

Spółeczny Fundusz Klimatyczny ma zostać utworzony w związku z objęciem systemem handlu emisjami EU ETS sektorów transportu i budynków. Ma on na celu amortyzować skutki społeczne wynikające z tej zmiany. Unijne negocjacje co do ostatecznego wciąż trwają ale oczekuje się, że jego budżet wyniesie ok. 16,4 mld euro do 2027 r., a do 2032 roku może osiągnąć nawet 72 mld euro. Środki z Funduszu mają zostać przeznaczone na:

- sfinansowanie tymczasowych bezpośrednich zasiłków dochodowych dla narażonych na negatywne konsekwencje zmian gospodarstw domowych,
- wsparcie narzędzi i inwestycji, mających na celu redukcję emisji w transporcie drogowym i sektorze budynków, prowadząc do zmniejszenia kosztów ponoszonych przez narażone gospodarstwa domowe, mikroprzedsiębiorców i użytkowników transportu.

Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji jest kluczowym narzędziem wspierania regionów najbardziej dotkniętych skutkami transformacji w dążeniu do osiągnięcia neutralności klimatycznej oraz zapobiegania pogłębianiu się dysproporcji regionalnych. Środki z funduszu mogą być przeznaczone na wsparcie szerokiego spektrum inwestycji, m. in. w dziedzinach takich jak łączność cyfrowa, czyste technologie energetyczne, redukcja emisji, regeneracja terenów przemysłowych, przekwalifikowanie pracowników i pomoc techniczna. Całkowity budżet Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji na lata 2021–2027 wynosi 17,5 mld EUR. Kwota 7,5 mld EUR zostanie sfinansowana z wieloletnich ram finansowych, a dodatkowe 10 mld EUR zostanie sfinansowane w ramach NextGenerationEU. Kryteria rozdzielania środków pomiędzy poszczególne państwa członkowskie oparte są na emisjach przemysłowych w regionach o wysokiej intensywności emisji dwutlenku węgla, na zatrudnieniu w przemyśle oraz wydobywaniu węgla kamiennego i brunatnego, produkcji torfu i łupków bitumicznych oraz na poziomie rozwoju gospodarczego. Dodatkowo te państwa członkowskie, które nie zobowiązały się jeszcze do realizacji celu, jakim jest osiągnięcie neutralności klimatycznej do 2050 r., otrzymają jedynie 50% planowanego przydziału środków. W Polsce regionami, które dostaną wsparcie są regiony węglowe (Śląsk, Wielkopolska Wschodnia, Małopolska Zachodnia, subregion wałbrzyski, region bełchatowski), które przygotowały Terytorialne Plany Sprawiedliwej Transformacji.

Środki na walkę z ubóstwem energetycznym przewiduje też Krajowy Plan Odbudowy, stanowiący element unijnego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, służącego odbudowie gospodarki UE po pandemii koronawirusa. Na komponent B „Zielona energia i zmniejszenie energochłonności” przeznaczono 5,7 mld euro w części grantowej i 8,6 mld w części pożyczkowej. W jego ramach realizowane będą m. in. takie działania jak podwyższenie wsparcia dla remontów/termomodernizacji budynków komunalnych w ramach walki ze zjawiskiem ubóstwa energetycznego, reforma systemu finansowania mieszkalnictwa (w zakresie Funduszu Dopłat oraz Funduszu Termomodernizacji i Remontów) w obszarze zwiększenia efektywności energetycznej budynków mieszkalnych, czy podwyższenie wsparcia dla inwestycji realizowanych z dofinansowaniem z Funduszu Dopłat (remonty mieszkań komunalnych zamieszkałych przez osoby zagrożone ubóstwem energetycznym), pod warunkiem zmiany źródła ciepła

na niskoemisyjne.

Europejski Fundusz Społeczny Plus ma na celu wspierać unijną politykę społeczną oraz w dziedzinie zatrudnienia, edukacji i rozwoju umiejętności, a także reformy strukturalne w tych obszarach. Na lata 2021–2027 budżet funduszu ma wynieść niemal 99,3 mld euro. Każde państwo członkowskie powinno przeznaczyć co najmniej 25% środków z EFS+ na realizację działań z obszaru „nierówności społeczne i ubóstwo”, mających na celu promocję integracji społecznej i wyrównywanie dostępu do zasobów pozwalających na zaspokojenie podstawowych potrzeb.

Program LIFE ma na celu:

- ułatwienie przejścia na zrównoważoną, energooszczędną, opartą na odnawialnych źródłach energii, neutralną dla klimatu i odporną na zmianę klimatu gospodarkę o obiegu zamkniętym,
- ochrona, przywrócenie i poprawa jakości środowiska, w tym powietrza, wody i gleby,
- zatrzymanie i odwrócenie procesu utraty różnorodności biologicznej,
- przeciwdziałanie degradacji ekosystemów.

Jego budżet w perspektywie lat 2021-2027 wynosi 5,43 mld euro, z czego 61% musi być przeznaczony na działania na rzecz klimatu. Wnioski o dofinansowanie projektów w ramach programu LIFE mogą być składane przez osoby prawne zarejestrowane w dowolnym kraju członkowskim Unii Europejskiej. Mogą to więc być firmy, instytucje publiczne oraz organizacje pozarządowe. Program podzielony jest na dwa obszary „Środowisko” i „Klimat”, z których oba składają się z dwóch oddzielnych podprogramów. Podprogram „Przejście na czystą energię” w obszarze „Klimat” może stanowić źródło środków na walkę z ubóstwem energetycznym. Przeznaczono na niego ok. 18% z pełnej puli środków na program LIFE.

Fundusz Modernizacyjny, który powstał w ramach unijnego systemu handlu emisjami EU ETS, jest dedykowany 10 krajom UE, których PKB per capita jest niższe niż 60% średniej dla całej UE (względem roku 2013). Będzie on dostępny w latach 2021-2030, a zasilać go mają środki ze sprzedaży 2% ogólnej puli uprawnień do emisji CO<sub>2</sub> w ramach unijnego systemu handlu emisjami EU-ETS, zatem ostateczna wartość budżetu Funduszu Modernizacyjnego zależeć będzie od ceny zezwoleń na emisje CO<sub>2</sub>. Polsce przydzielono 43,41% tych środków. Według szacunków rządu, ich wartość może wynieść ok. 18 mld zł (a prawdopodobnie więcej, biorąc pod uwagę tendencję wzrostową cen emisji dwutlenku węgla). Pieniędźmi dysponować będzie NFOŚiGW, sprawujący funkcję Krajowego Operatora Funduszu Modernizacyjnego. Finansowanie projektów z funduszu będzie odbywało się w ramach programów priorytetowych NFOŚiGW. Przewiduje się dofinansowanie zarówno w formie zwrotnej, jak i bezzwrotnej. Środki uzyskane z Funduszu Modernizacyjnego przez Polskę będą przeznaczane na dofinansowanie realizacji inwestycji mających na celu modernizację krajowego systemu energetycznego oraz poprawę efektywności energetycznej, w tym w sektorze budownictwa prywatnego.



Mechanizm solidarnościowy tworzy 10% uprawnień aukcyjnych do emisji dwutlenku węgla w ramach systemu EU-ETS w okresie 2021-2030. Są one przeznaczone na działania „w interesie solidarności i wzrostu w Unii w celu redukcji emisji i adaptacji do skutków zmian klimatu”. Środki te mają zostać rozdystrybuowane pomiędzy 16 państw najsilniej potrzebujących wsparcia w zielonej transformacji. Polska jest największym beneficjentem mechanizmu, z którego wszystkie środki mają zostać przeznaczone na cele transformacji energetycznej.

## **Wymogi**

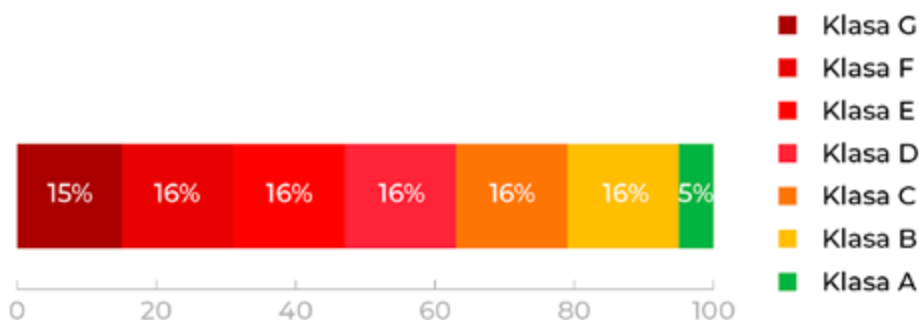
UE zapewnia wsparcie polityczne do walki z ubóstwem energetycznym także poprzez ustanawianie odpowiednich wymagań legislacyjnych. Kluczowe z perspektywy tego problemu społeczne zapisy zawarte są w trzech aktach prawnych, z których dwa pierwsze stanowią jak na razie propozycje KE, będące wciąż przedmiotem negocjacji w instytucjach unijnych:

- Rewizja Dyrektywy w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (EPBD) w ramach pakietu Fit for 55,
- Rewizja Dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej (EED) w ramach pakietu Fit for 55,
- Specyfikacja dotycząca krajowego planu na rzecz energii i klimatu w ramach pakietu Czysta Energia dla Wszystkich Europejczyków.

W rewizji EPBD najważniejsze zapisy związane z tematem ubóstwa energetycznego dotyczą wprowadzenia minimalnych standardów w zakresie efektywności energetycznej budynków (MEPS). Zgodnie z tymi standardami, każdy kraj członkowski będzie musiał stworzyć klasyfikację energetyczną budynków do 2025 r., przypisując klasę A do budynków zeroemisyjnych, a klasę G do 15% najmniej efektywnych energetycznie budynków w zasobie. Według Propozycji Komisji rewizja EPBD zobowiązywać będzie także kraje członkowskie do tego, aby wszystkie budynki osiągnęły klasę F co najmniej do 2030 r. Budynki publiczne i niemieszkalne będą musiały spełnić to wymaganie wcześniej (do 2027 r.). Budynki mieszkalne będą musiały osiągnąć co najmniej klasę F do roku 2030, a klasę E do roku 2033. Ponieważ wiele z najmniej efektywnych energetycznie budynków zamieszkiwanych jest przez osoby dotknięte ubóstwem energetycznym, oznacza to, że państwo będzie prawnie zobligowane do poprawy sytuacji mieszkaniowej tych osób, tym samym aktywnie przyczyniając się do zmniejszenia skali tego problemu społecznego.

**Wykres 2. Rozkład klas energetycznych budynków w zasobie budowlanym wg rewizji EPBD przy założeniu, że w 5% składa się on z budynków zeroemisyjnych; do klasy G automatycznie przypisuje się 15% najmniej efektywnych energetycznie budynków wg przyjętych na poziomie krajowym kryteriów, a pozostała część zasobu budowlanego jest rozdzielona proporcjonalnie na klasy F-B.**

*Źródło: Opracowanie własne*



Natomiast propozycje przepisów zawarte w rewizji dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej (EED) nakazują wzmocnienie wymagań dotyczących zwiększania świadomości problemu i dostępu do informacji na temat możliwych sposobów jego zwalczania (m. in. zakładają one stworzenie one-stop-shopów i zwiększenie dostępności wsparcia technicznego i finansowego dla renowacji wśród najbardziej potrzebujących). Dodatkowo artykuł 8 EED, zobowiązujący państwa członkowskie do ograniczenia 1,5% oszczędności energetycznej każdego roku zakłada także, że od 2024 r. pewna część<sup>30</sup> z tego obowiązku zostanie zrealizowana względem osób dotkniętych ubóstwem energetycznym, osób w trudnej sytuacji lub osób mieszkających w lokalach socjalnych. Przedstawione zapisy rewizji EPBD oraz EED nie zostały jeszcze ostatecznie przyjęte i mogą ulec pewnym zmianom w procesie negocjacji na poziomie UE.

Przepisy europejskie zakładają także obecność problemu ubóstwa energetycznego w dokumentach strategicznych. UE wymaga, aby krajowe plany na rzecz energii i klimatu zawierały ocenę skali problemu ubóstwa energetycznego, a w przypadku gdyby była ona znaczna, włączyć do planu krajowego orientacyjny cel dotyczący zmniejszenia problemu. Zainteresowane państwa członkowskie zachęcane do przedstawienia w swoich KPEiK ewentualne polityki i środki służące zwalczaniu ubóstwa energetycznego, w tym środki z zakresu polityki społecznej i inne odpowiednie programy krajowe.

### **Działania informacyjno-planistyczne**

UE wspiera także realizację szeregu działań informacyjno-planistycznych, mających na celu gromadzenie i poprawę przepływu wiedzy na temat problemu ubóstwa ener-

<sup>30</sup> Część ta miałaby być równa albo odsetkowi gospodarstw domowych, które znajdują się w ubóstwie energetycznym, jeśli ta wartość została określona w Krajowym Planie na rzecz Energii i Klimatu, albo średniej arytmetycznej trzech wartości: odsetka osób, które nie są w stanie utrzymać odpowiedniej temperatury w domu, odsetka osób które zalegają z opłatą rachunków za media oraz strukturą wydatków na energię gaz i inne paliwa wg kwintyli dochodowych (o ile wartości te nie są dostępne za 2019 r, należy wykorzystać ich liniową ekstrapolację za ostatnie trzy lata).

getycznego i skutecznych narzędzi jego zwalczania. Działania te realizowane są m. in. za pośrednictwem takich inicjatyw jak:

- Stowarzyszenie Fala Renowacji,
- działająca przy KE Grupa Koordynacyjna ds. Ubóstwa Energetycznego i Odbiorców Wrażliwych,
- Centrum doradztwa UE w zakresie ubóstwa energetycznego (Energy Poverty Advisory Hub),
- Unijne Obserwatorium Zasobów Budowlanych (EU Building Stock Observatory),
- Unijne Porozumienie między burmistrzami (EU Covenant of Mayors).

## 9.2. Polityki i wsparcie finansowe w wybranych krajach europejskich

Ubóstwo energetyczne to powszechny problem, z którym w pewnej skali mierzy się każde państwo europejskie. Instrumenty polityczne stosowane przez poszczególne kraje w celu jego zwalczania różnią się jednak między sobą, ponieważ muszą one być dostosowane do lokalnych własności tego zjawiska (takich jak jego skala czy gęstość występowania) oraz do kształtujących je uwarunkowań społeczno-politycznych (takich jak np. struktura własności budynków mieszkalnych czy kompetencje przyznawane władzom lokalnym i instytucjom społecznym). Niemniej warto badać i analizować doświadczenia z innych krajów, ponieważ stanowią one rodzaj testu dostępnych rozwiązań oraz źródło dobrych praktyk, które – po dokładnym zbadaniu i adaptacji do kontekstu krajowego – mogą znaleźć zastosowanie również w Polsce.

W tym rozdziale przedstawiona zostanie analiza istniejących polityk dotyczących przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu i dostępnego wsparcia finansowego, które są stosowane na poziomie krajowym w Wielkiej Brytanii, Francji i Danii. Wybór tych konkretnych państw pozwala na przedstawienie szerokiego spektrum wykorzystywanych w praktyce instrumentów, ponieważ każde z tych państw stosuje nieco odmienne podejście do rozwiązywania problemu ubóstwa energetycznego. Zmapowane polityki podsumowane zostały przedstawione w tabeli nr 8.

**Tabela 8. Przeanalizowane polityki służące zwalczaniu ubóstwa energetycznego w wybranych krajach europejskich**

Źródło: Opracowanie własne

Kraj	Wybrane polityki
Francja	<ul style="list-style-type: none"> <li>• MaPrimeRénov Sérénité</li> <li>• FranceRenov</li> <li>• Bon energetyczny</li> <li>• System świadectw oszczędności energii – CEE</li> <li>• Krajowe Obserwatorium Ubóstwa Energetycznego</li> </ul>

<b>Wielka Brytania</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Warmer Homes Scheme</li> <li>• The Warm Home Discount (WHD)</li> <li>• Energy Company Obligation (Wielka Brytania)</li> <li>• Winter Fuel Payment</li> <li>• Cold Weather Payment</li> </ul>
<b>Dania</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• BedreBolig</li> <li>• Bon energetyczny (Varmecheck)</li> <li>• Dodatek na ogrzewanie dla emerytów</li> <li>• Zasiłek dla emerytów i rencistów</li> <li>• Specjalne wsparcie dla osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji finansowej</li> </ul>

## Francja

### *MaPrimeRénov Sérénité*

We Francji jedno z podstawowych narzędzi mających na celu walkę z ubóstwem energetycznym stanowi specjalna ścieżka w ramach parasolowego programu *MaPrimeRénov*, którego rolą jest dystrybucja dotacji na przeprowadzenie modernizacji energetycznej w domach jednorodzinnych i mieszkaniach. Ścieżka przeznaczona dla gospodarstw domowych dysponujących ograniczonym budżetem nazywa się *MaPrimeRénov Sérénité*. Została ona stworzona na początku 2022 r. jako przekształcenie funkcjonującego od 2010 r. programu *Habiter Mieux Sérénité*, który w trakcie dekady zdołał osiągnąć względnie dużą popularność, pozwalając sfinansować w 2020 r. ok. 52 tys. renowacji w lokalach zamieszkałych przez osoby o niskich dochodach.

Aby otrzymać dofinansowanie w ramach ścieżki *MaPrimeRénov Sérénité*, beneficjent powinien spełniać następujące warunki:

- dysponować dostatecznie niskimi dochodami, określonymi przez odpowiednie kryteria<sup>31</sup>,
- być właścicielem remontowanej nieruchomości, która powinna mieć co najmniej 15 lat w momencie przyjęcia wniosku
- zamieszkiwać remontowaną nieruchomość przez co najmniej 8 miesięcy w roku (powinna ona stanowić jego główną siedzibę), a także mieszkać w niej przez kolejne 3 lata po remoncie,
- nie korzystać w ciągu 5 lat przed złożeniem wniosku ze specjalnej ekopożyczki o zerowym oprocentowaniu.

Prace remontowe podlegające dotacji w ramach programu muszą umożliwić zwiększenie efektywności energetycznej w nieruchomości o co najmniej 35%, pozwalając nieruchomości osiągnąć co najmniej klasę energetyczną E. Dotacja jest proporcjonalna do poniesionych kosztów renowacji: pokrywa 50% w przypadku najniższej grupy do-

chodowej (do 15 tys. euro) oraz 35% w przypadku drugiej najniższej grupy dochodowej (do 10,5 tys. euro). Do tego doliczony może zostać dodatkowy bonus wynoszący 1500 euro w przypadku, gdy po remoncie nieruchomość osiągnie klasę energetyczną A lub B, a także bonus warty również 1500 euro za wyjście z klasy energetycznej F lub G. Dotację można łączyć z wypłatami innych programów pomocowych. Program finansuje takie przedsięwzięcia jak wymiana nieefektywnych źródeł ciepła, instalacja paneli fotowoltaicznych, ocieplenie przegród zewnętrznych i wewnętrznych, audyt energetyczny czy poprawa wentylacji.

Aby uzyskać wsparcie, beneficjent zgłasza się do fizycznego punktu informacyjnego France Rénov, dzwoni na infolinię tej usługi lub kontaktuje się z jej operatorem, wysyłając wniosek online. Doradcy France Rénov dostarczają informacji na temat dostępnego dofinansowania oraz wyznaczają do projektu osobistego doradcę (tzw. AMO) – jego obecność jest obowiązkowa w przypadku projektów realizowanych w ramach *MaPrimeRénov Sérénité* oraz opcjonalna w przypadku pozostałych projektów *MaPrimeRénov*. Osobisty doradca zarządza całkowicie procesem renowacji. Do jego obowiązków należą:

- diagnoza energetyczna i określenie zakresu zalecanych prac,
- doradztwo przy wyborze spółek realizujących projekt i doborze ofert,
- obsługa procedur administracyjnych, w tym przygotowanie wniosku o dotację,
- pomoc w zebraniu dodatkowych funduszy (np. w znalezieniu korzystnej oferty pożyczki i jej realizacji),
- nadzór i odbiór prac budowlanych.

AMO są osobami zatrudnionymi przez licencjonowane przez państwo podmioty (przedsiębiorstwa lub organizacje pozarządowe) lub są one wyznaczane przez władze lokalne. Ich pomoc jest bezpłatna, jeśli nieruchomość znajduje się w planowanym obszarze działania Anah (Narodowej Agencji Mieszkaniowej). Jeśli tak nie jest, beneficjenci mogą uzyskać dodatkowy bonus do 600 euro do dofinansowania w celu zapewnienia tego wsparcia.

W tym przykładzie instrumentu samorządy pełnią rolę wspierającą dla państwowej agencji, zajmującej się zarządzaniem programem – zajmują się weryfikacją wypełniania niezbędnych kryteriów kwalifikowalności przez potencjalnych beneficjentów oraz kontraktowaniem osobistych asystentów projektu w przypadku, gdy jest to konieczne. Rozwiązanie to zakłada współpracę między władzami lokalnymi, państwowym organem zarządzającym pomocą oraz firmami dostarczającymi energooszczędne rozwiązania,

---

<sup>31</sup> Do ścieżki kwalifikują się gospodarstwa domowe, w których dochód wartość dochodu mieści się w przedziałach określonych dla dwóch najniższych grup dochodowych spośród wydzielonych czterech; konkretne wartości graniczne zależne są jednak od liczby osób w gospodarstwie domowym oraz od jego lokalizacji. Dla przykładu, roczny dochód w czteroosobowym gospodarstwie domowym w najniższej grupie dochodowej w Ile-de-France nie może przekraczać 43 472 euro (poza Ile-de-France ta kwota to 31 359 euro). W kolejnej grupie wartość rocznego dochodu dla czteroosobowego gospodarstwa domowego w Ile-de-France to 52 925 (poza Ile-de-France jest to odpowiednio 40 201 euro).

co umożliwi lepszy przepływ informacji i efektywniejsze wykorzystanie środków. Jednocześnie pozwala ono na przeprowadzenie kompleksowej renowacji budynków zamieszkałych przez najmniej zamożne gospodarstwa domowe w profesjonalny sposób, optymalnie dobierając niezbędne prace do potrzeb, bazując na wynikach diagnostyki energetycznej, minimalizując poziom obciążenia beneficjentów trudnym zadaniem zarządzania renowacją i organizacją niezbędnych środków.

### *FranceRenov*

Kolejnym instrumentem wsparcia jest wspomniana już wcześniej usługa doradcza *France Rénov*, którą zapewnia państwowa agencja Anah. Składają się na nią trzy elementy: portal internetowy, infolinia telefoniczna oraz fizyczne punkty kompleksowej obsługi beneficjenta. Portal internetowy zawiera komplet informacji dotyczących oszczędności możliwych do uzyskania w wyniku przeprowadzenia energetycznej modernizacji budynku, rodzajów renowacji odpowiednich dla poszczególnych rodzajów nieruchomości oraz istniejących opcji uzyskania praktycznej pomocy w przeprowadzeniu renowacji i wsparcia finansowego. Doradcy *France Rénov* dostarczają spersonalizowanych informacji nie tylko za pomocą formularza kontaktowego na stronie, ale także za pomocą infolinii, umożliwiając uzyskanie wiedzy na temat renowacji także tym potencjalnym beneficjentom, którzy są dotknięci wykluczeniem cyfrowym. Zwiększenie dostępu do informacji było także celem ustanowienia ponad 450 stacjonarnych punktów kompleksowej obsługi beneficjenta *France Rénov*, w których można uzyskać pomoc w sporządzeniu diagnozy energetycznej budynku, w przygotowaniu dokumentacji, finansowania i monitoringu projektu oraz w znalezieniu kontaktu do współpracujących z programem wykwalifikowanych wykonawców.

### *Bon energetyczny*

Innym rozwiązaniem stosowanym we Francji jest wypłata bonu energetycznego (*le cheque energie*), dostępnym od 2018 r. Bon jest wysyłany automatycznie co roku w kwietniu po tym, jak gospodarstwo domowe zostanie zakwalifikowane w systemie podatkowym jako znajdujące się poniżej pewnego progu dochodowego na osobę (próg ten jest systematycznie rewidowany). Nie ma zatem potrzeby, aby potencjalny beneficjent otrzymał informację i miał możliwość złożyć wniosek o dofinansowanie, co zwiększa dostępność tego rodzaju pomocy. Kwota wsparcia wynosi od ok. 50 do ok. 300 euro, przy czym średnia wynosi blisko 200 euro. Bon energetyczny nie stanowi czeku bankowego i nie można go zamienić na gotówkę; może on zostać wykorzystany jedynie jako sposób na opłacenie rachunków za prąd lub zakup paliwa (gazu ziemnego lub ropy naftowej, oleju opałowego, drewna, biomasy lub innych), opłacenie energii wliczanej w czynsz lub rachunki za prace remontowe, wykonane przez firmę licencjonowaną<sup>32</sup> jako *reconnu garant de l'environnement* (RGE - uznany gwarant środowiska). W 2020 r. taką pomoc uzyskało 5,5 mln gospodarstw domowych. W IV kwartale 2022 r., ze względu na szybki wzrost cen nośników energii rząd, planuje wypłatę drugiego, dodatkowego bonu. Będzie on przysługiwał 40% najbiedniejszych gospodarstw domowych, czyli 12 mln osób, a koszt zastosowania takiego rozwiązania dla budżetu wyniesie 1,8 mld euro.

Do walki z ubóstwem energetycznym wykorzystywany jest we Francji także powszechnie stosowany w UE system świadectw efektywności energetycznej – *Certificats d'économie d'énergie (CEE)*. System ten opiera się na obowiązku osiągnięcia konkretnego poziomu oszczędności energii przez dostawców energii (potwierdzonego certyfikatem), nałożonym na firmy energetyczne przez władze publiczne, co ma zachęcać przedsiębiorstwa z branży do aktywnego promowania efektywności energetycznej wśród odbiorców: gospodarstw domowych, władz lokalnych czy przedsiębiorstw. Mechanizm ten funkcjonuje we Francji od 2006 r. W 2016 roku na bazie ustawy o transformacji energetycznej na rzecz zrównoważonego rozwoju (LTECV) w ramach systemu wprowadzono dodatkowy obowiązek oszczędzania energii, który dotyczy konkretnie gospodarstw domowych w sytuacji ubóstwa energetycznego. Jest on równy w przybliżeniu 1/3 oszczędności podstawowego obowiązku zwiększenia efektywności energetycznej. W praktyce statystyki programu pokazują, że w ostatnich latach firmy energetyczne realizowały z nadwyżką zobowiązania wobec gospodarstw domowych dotkniętych ubóstwem energetycznym, rekompensując w ten sposób niedostateczne oszczędności energetyczne osiągnięte w ramach podstawowego zobowiązania.

**Tabela 9. Oszczędności energetyczne zaplanowane i zrealizowane we francuskim programie świadectw oszczędności energetycznej CEE w ramach zobowiązania podstawowego i kierowanego do gospodarstw domowych o niskich dochodach w TWh *cumac*<sup>32</sup>**

Źródło: Opracowanie własne

Okres	Lata	Zobowiązanie		Realizacja	
		Podstawa	Niskie dochody	Podstawa	Niskie dochody
1	2006-2009	54	-	65	-
2	2010	-	-	99	-
3	2011-2014	465	-	470	-
4	2015-2017	700	150	646	175
5	2018-2021	1600	533	1148	865
6	2022-2025	1800	600	-	-

Firmy realizują obowiązek na wiele sposobów, m. in. za pomocą bonów, rabatów, bezpłatnych usług itp. Informacja o oferowanej w ramach mechanizmu pomocy zamieszczana jest najczęściej na swoich stronach internetowych zobligowanych do oszczędności przedsiębiorstw; to za pośrednictwem tych portali do programu mogą zgłaszać się potencjalni beneficjenci z gospodarstw domowych dotkniętych ubóstwem

<sup>32</sup> Certyfikaty wydają prywatne ośrodki, które podpisały umowę z państwem i są akredytowane przez Francuski Komitet Akredytacyjny (COFRAC)

energetycznym. Obowiązek na rzecz może być także zrealizowany przez przedsiębiorstwo za pomocą dofinansowania odpowiedniego programu z zakresu efektywności energetycznej, realizowanego przez państwo – jednak udział oszczędności uzyskanych za pomocą państwowych programów w ogólnej kwocie zobowiązania jest ograniczony.

### *Krajowe Obserwatorium Ubóstwa Energetycznego*

Jednym z elementów tworzenia polityki zwalczania ubóstwa energetycznego we Francji jest działalność badawcza, prowadzona przez Krajowe Obserwatorium Ubóstwa Energetycznego – ONPE (*L'Observatoire National de la Précarité Énergétique*), założone w 2011 r. Celem Obserwatorium jest monitorowanie dynamiki tego zjawiska, a także zbieranie i analiza danych na jego temat oraz publikacja opracowań dotyczących narzędzi politycznych stosowanych w celu zwalczania problemu. Obserwatorium ma dostarczać wiarygodnej wiedzy wspomagającej podejmowanie decyzji służbom państwa, jego agencjom, władzom lokalnym, dostawcom energii oraz wszystkim stowarzyszeniom i przedsiębiorstwom pracującym w terenie.

## **Wielka Brytania**

### *Warmer Homes Scheme*

Jednym ze skutecznych wielkoskalowych narzędzi walki z ubóstwem energetycznym w Wielkiej Brytanii jest funkcjonujący jedynie w Szkocji program Warmer Homes Scotland, który od momentu powstania w 2015 r. został wykorzystany do renowacji ponad 27 tys. nieruchomości. Jego celem jest poprawa efektywności energetycznej za pomocą działań takich jak m.in. wymiana źródła ciepła, izolacja przegród zewnętrznych czy wykorzystanie OZE wśród osób dotkniętych ubóstwem energetycznym. Roczny budżet programu zwiększa się systematycznie – w latach 2022-2023 przeznaczono 55 mln funtów (wobec 50 mln funtów dostępnych w latach 2021-2022). Dostęp do programu uzyskują osoby, które:

- są właścicielami lub najemcami nieruchomości, będącej przedmiotem działań w programie, która pozostawała ich główną siedzibą przez ostatnich 12 miesięcy,
- mieszkają w budynku o dostatecznie niskiej klasie energetycznej,
- mieszkają w budynku, którego stan nie podważa zasadności inwestycji w modernizację energetyczną bez podjęcia dodatkowych działań (unikanie fragmentarycznych inwestycji w budynki niespełniające minimalnych standardów jakości niezwiązanych ze wskaźnikami energetycznymi),
- nie otrzymały wsparcia z programu w ostatnich 5 latach.

Oprócz spełnienia wszystkich powyższych kryteriów, należy spełnić także jedno z dwójga:

---

<sup>33</sup> Jednostki określone jako *cumac* odnoszą się do skumulowanej i zdyskontowanej ilości energii zaoszczędzonej dzięki wdrożeniu działań w całym cyklu życia powstałej zmiany.



- być osobą w wieku 75 lat lub powyżej i nie mieć sprawnego systemu ogrzewania,
- otrzymywać jedno z wybranych świadczeń socjalnych, przeznaczonych dla osób niezdolnych do pracy lub w trudnym położeniu materialnym.

W przypadku kwalifikacji do programu, w większości przypadków całość kosztów modernizacji budynku pokrywana jest ze środków rządowych. Bardziej kosztowne przedsięwzięcia wymagają nakładu własnego beneficjenta, któremu w tym przypadku oferuje się kredyt bez marży zarządzany przez organizację non-for-profit.

Procedura zgłoszenia się beneficjenta do udziału w programie została maksymalnie uproszczona: polega ona na wykonaniu telefonu lub wypełnieniu formularza kontaktowego na stronie internetowej programu. Następnie pracownicy Home Energy Scotland (sieci doradców energetycznych, fundowanej przez rząd szkocki) sprawdzają, czy osoba zgłaszająca się faktycznie spełnia kryteria kwalifikacji do programu, a w razie pozytywnej weryfikacji zgłoszenia kontakt do beneficjenta przekazywany jest prywatnemu operatorowi zarządzającemu programem – Warmworks. W kolejnym kroku eksperci agencji dokonują inspekcji nieruchomości i w porozumieniu z beneficjentami zlecają niezbędne do przeprowadzenia renowacji swoim podwykonawcom. Agencja nadzoruje także przebieg prac i dokonuje odbioru projektu. Dzięki temu udział beneficjenta w procesie ubiegania się o otrzymanie wsparcia jest ograniczony do niezbędnego minimum, a osoby o najniższych dochodach otrzymują kompleksową usługę, optymalizującą możliwe do uzyskania korzyści energetyczne z modernizacji swojej nieruchomości.

#### *The Warm Home Discount (WHD) oraz Energy Company Obligation*

Podobnie jak w przypadku Francji, Wielka Brytania także stosuje przepisy zobowiązujące średnie i duże przedsiębiorstwa energetyczne do włączenia się w walkę z ubóstwem energetycznym. Wykorzystywane są w tym celu przede wszystkim dwa narzędzia: The Warm Home Discount (WHD) i Energy Company Obligation (ECO). Pierwszy z instrumentów – WHD dla Anglii i Walii – jest wdrażany od kwietnia 2011 r. i nakłada na firmy z sektora obowiązek udzielenia raz w roku rabatu na swoje usługi o wartości 140 funtów klientom należącym do jednej z dwóch grup docelowych:

- Grupa 1 – emeryci o niskich dochodach, otrzymujący dodatek socjalny do emerytury (Pension Credit Guarantee Credit),
- Grupa 2 – gospodarstwa domowe o niskich dochodach, zidentyfikowanych jako prawdopodobnie borykające się z ubóstwem energetycznym (otrzymujące dodatki socjalne i ulgi podatkowe, dla których podstawą kwalifikowalności jest dochód, a także mieszkające w nieruchomościach, których ogrzanie prawdopodobnie jest kosztowne).

Beneficjenci z grupy 1 identyfikowani są przez Ministerstwo Pracy i Emerytur we współpracy ze zobligowanym przedsiębiorstwem. Beneficjenci z grupy drugiej identyfikowani są poprzez połączenie baz danych o nieruchomościach (będących w posiadaniu państwowej agencji VOA – Valuation Office Agency), baz urzędu skarbowego

oraz Ministerstwa Pracy i Emerytur. Na podstawie otrzymanych, biorące udział w WHD przedsiębiorstwa energetyczne udzielają kwalifikującym się osobom rabatu o wysokości 150 funtów. Zniżka w ogromnej większości przypadków stosowana jest w sposób automatyczny, bez konieczności włączania beneficjenta w proces jej uzyskania. W roku podatkowym 2021-22 wartość oferowanego w ten sposób wsparcia wyniesie ok. 354 mln funtów, które trafi do ok. 2,2 mln gospodarstw domowych.

Firmy energetyczne zaangażowane są także w schemat ECO. Instrument ten nakłada na największe przedsiębiorstwa energetyczne obowiązek wsparcia najuboższych gospodarstw domowych w przeprowadzeniu inwestycji pomagających zwiększyć efektywność energetyczną zamieszkałych budynków. Obowiązkowe zaangażowanie firmy w renowację jest tym większe, im większy jest jej udział w rynku. Cele w programie zdefiniowane są za pomocą szacowanych rocznych oszczędności energii, jakie przynosi przeprowadzona renowacja. Jakość usługi kontroluje regulator rynku energii Ofgem.

W przypadku programu ECO to firma energetyczna wybiera nieruchomości, w których dokonuje wymiany źródła ciepła na bardziej efektywne lub przeprowadza prace związane z termomodernizacją. Beneficjent musi jednak spełniać kryteria kwalifikowalności do programu: otrzymywać jedno z wybranych świadczeń socjalnych, przysługujących osobom o ograniczonym dochodzie, a w przypadku otrzymywania świadczeń o mniej restrykcyjnych kryteriach dochodowych, spełniać dodatkowo także warunki wskazujące na złożoną sytuację życiową. Spełnianie kryteriów nie gwarantuje jednak włączenia do programu – o tym decyduje dostawca usługi. Osoba spełniająca kryteria może samodzielnie zgłosić się do dostawcy, ale może być też zgłoszona do programu przez władze lokalne lub wybrana przez firmę ze względu na stale powstające zaległości w spłacie zobowiązań względem dostawcy energii. W tym przypadku pracownicy przedsiębiorstwa sami inicjują kontakt z potencjalnym beneficjentem.

Skala oddziaływania programu ECO jest bardzo duża – od czasu jego wdrożenia w styczniu 2013 r. za jego pomocą przeprowadzono ok. 3,5 mln renowacji w ok. 2,4 mln domów, z czego ok. 1 mln renowacji odbyło się w ramach trzeciej edycji, trwającej od grudnia 2018 r. do marca 2022 r.

**Tabela 10. Wybrane rodzaje renowacji przeprowadzonych w ramach programu ECO, zakontraktowanych w okresie od grudnia 2018 r. do marca 2022 r. i zrealizowanych do czerwca 2022 r.**

*Źródło: Opracowanie własne*

Rodzaj renowacji	Liczba zrealizowanych projektów
Wymiana źródła ciepła	224 170
Izolacja przegród szczelinowych	151 370
Izolacja podpodłogowa	128 968

Inne prace związane z kontrolą ogrzewania	288 159
Instalacja elektrycznego grzejnika akumulacyjnego	30 541
Całkowita liczba renowacji	978 903

### *Winter Fuel Payment oraz Cold Weather Payment*

Do pozostałych środków stosowanych w Wielkiej Brytanii w celu ograniczenia problemu ubóstwa energetycznego należą Winter Fuel Payment i Cold Weather Payment. Cold Weather Payment przysługuje osobom, korzystającym z wybranych zasiłków społecznych – jeśli w okresie kolejnych 7 dni pomiędzy 1 listopada a 31 marca temperatura w ich okolicy wyniesie 0 stopni lub mniej, otrzymają one po 25 funtów za każdy taki mroźny tydzień. Wypłata następuje automatycznie w ciągu 14 dni roboczych od wystąpienia niekorzystnej pogody, a pieniądze są przelewane na to samo konto, na które beneficjent otrzymuje pomoc społeczną. Natomiast Winter Fuel Payment to dopłata do ogrzewania mieszkania dla osób starszych. W roku podatkowym 2022-23 otrzymają ją osoby urodzone przed 25 września 1956 roku i mieszkające w Wielkiej Brytanii (lub wykazujące silne związki z krajem). Dostaną one pomiędzy 250 a 600 funtów jednorazowej wypłaty, w zależności od wieku, otrzymywanych zasiłków społecznych oraz od tego, kto w ciągu tygodnia kwalifikującego 19-25 września 2022 r. zaliczał się do ich gospodarstwa domowego. Wypłata z tytułu Winter Fuel Payment jest automatyczna, jeśli potencjalny beneficjent pobiera także państwową emeryturę albo inny zasiłek z zabezpieczenia społecznego; jeśli osoba uprawniona do dofinansowania nie pobiera żadnego z tych świadczeń, musi samodzielnie złożyć wniosek o wsparcie.

## **Dania**

### *Varmecheck*

Bon energetyczny Varmecheck to jednorazowa, ryczałtowa zapomoga o wartości 6000 koron duńskich (ok. 3792 zł). Aby gospodarstwo domowe kwalifikowało się do tego rodzaju wsparcia, musi ono spełniać trzy warunki:

- całkowity dochód brutto jego mieszkańców nie może przekraczać 706 000 koron duńskich (ok. 445 107 zł),
- głównym źródłem ciepła, zarejestrowanym w krajowym rejestrze budynków, może być źródło na paliwo gazowe, energię elektryczną (przy miesięcznym zużyciu w grudniu 2021 r. na poziomie co najmniej 1500 kWh) lub może nim być sieć ciepłownicza z dużym udziałem gazu i/lub energii elektrycznej,
- co najmniej jedna osoba z gospodarstwa jest zarejestrowana w Centralnym Rejestrze Osobowym.

Nie ma znaczenia, czy gospodarstwo domowe zamieszkuje własną nieruchomość, czy mieszka w wynajętym lokalu – w obu przypadkach mieszkańcom przysługuje świ-

adczenie, o ile spełniają powyższe warunki. Warunki sprawdzane są automatycznie, a pieniądze – w imieniu Duńskiej Agencji Energetycznej, zarządzającej programem – przelewane są najstarszej osobie w gospodarstwie domowym na Nemkonto (specjalne konto przeznaczone na przelewy z sektora publicznego). W 2022 r. czek został wypłacony ponad 400 000 osób.

#### *Dodatek do ogrzewania dla emerytów*

Dodatkowe świadczenie przeznaczone na pokrycie kosztów ogrzewania przysługuje wszystkim prawie wszystkim emerytom w Danii (za wyjątkiem osób, które przeszły na wcześniejszą emeryturę po 2003 r.). Dodatek może być wypłacany zarówno właścicielom swojego miejsca zamieszkania, jak i osobom wynajmującym lokum. Otrzymuje go jednak tylko jedna osoba w gospodarstwie domowym. Wypłata pieniędzy przysługuje tym emerytom, którzy:

- płacą rachunki za ogrzewanie wynoszące rocznie ponad 5600 koron duńskich (czyli ok. 3540 zł w 2023 r.; w 2022 r. było to 5500 koron, zatem ok. 3476 zł) dla jednoosobowego gospodarstwa domowego oraz 8400 koron duńskich (czyli ok. 5307 zł w 2023 r.; w 2022 r. było to 8250 koron, zatem ok. 5212 zł) rocznie dla gospodarstw, w których mieszkają więcej niż dwie dorosłe osoby,
- mają wyższy niż zera osobisty procent dostępnych dodatków socjalnych (tillaegsprocent – wskaźnik, który pokazuje, ile dany emeryt może otrzymać pieniędzy w postaci subsydiów i dodatków).

Aby otrzymać dofinansowanie, należy złożyć odpowiedni wniosek, załączając do niego rachunki za ogrzewanie z ostatnich trzech lat (jeśli są one dostępne). Wysokość świadczenia jest obliczana na podstawie wysokości rachunków i wartości osobistego procentu dostępnych dodatków socjalnych; nie może być wyższa niż 25800 koron rocznie, czyli ok. 16298 zł (lub 33 500 koron, to jest ok. 21167 zł, jeśli w gospodarstwie domowym jest więcej niż dwie osoby dorosłe). Kwoty są niższe w przypadku korzystania z sieci ciepłowniczej lub innego zbiorowego źródła ciepła, jako że wtedy rachunki zawierają także automatyczną dopłatę 10% od obsługi i konserwacji systemu grzewczego, a dofinansowanie może być przeznaczone jedynie na koszty samego ogrzewania.

#### *Zasiłek osobisty dla emerytów oraz zapomoga w indywidualnych przypadkach dla odbiorców pomocy społecznej*

Zasiłek osobisty dla emerytów w trudnej sytuacji materialnej może zostać przyznany prawie wszystkim emerytom w Danii (za wyjątkiem osób, które przeszły na wcześniejszą emeryturę po 2003 r.). Zasiłki te dystrybuowane są przez gminy. Pieniądze ze świadczenia mogą pokryć różne wydatki, które w ocenie gminy są uzasadnione i konieczne, a na które potencjalnego beneficjenta nie stać – włączając w to rachunki za ogrzewanie.

W tym przypadku to w kompetencjach gmin pozostaje dokonanie oceny ogólnej sytuacji finansowej osoby aplikującej o zapomogę. Ocenie podlegają majątek, świadczenia socjalne i wszystkie inne dochody osoby aplikującej o wsparcie, a elementy te są rozpatrywane w odniesieniu do wydatków, które mają być pokryte ze świadczenia. Wnioskujący może być poproszony o dostarczenie stosownych dokumentów, potwierdzających swój stan majątkowy lub potrzebę poniesienia nowego wydatku.

Na podobnej zasadzie działa zapomoga, przyznawana w indywidualnych przypadkach dla odbiorców pomocy społecznej. W tym wypadku uzyskanie świadczenia uwarunkowane jest jednak doświadczeniem zmian w indywidualnej sytuacji finansowej, takich jak choroba, bezrobocie lub separacja/rozwód, a także udokumentowaniem otrzymania świadczeń społecznych.

Dostępność obu dofinansowań jest gwarantowana na poziomie centralnym, jednak dokładne procedury aplikacji oraz wysokość dostępnego wsparcia wyznaczone są na poziomie lokalnym. Co do zasady nie istnieje maksymalny pułap wysokości wypłaty. Dostęp do składania aplikacji zapewnia rządowa strona internetowa, która zawiera szczegółowe instrukcje wypełniania wniosku krok po kroku, dostosowane do procedur w każdej gminie. Ważną rolę w promocji tego rozwiązania i jego realizacji pełnią gminy, które mogą zaprojektować instrument tak, aby jak najlepiej przystawał do lokalnych problemów i dostępnych w gminie zasobów, zapewniając elastyczność pomocy publicznej i wzmacniając jej kompatybilność z realnymi potrzebami najuboższych obywateli. Uznaniowość uzyskania pomocy pozwala zapobiec sytuacji, w której potencjalny beneficjent potrzebuje dofinansowania w celu pokrycia rachunków za ogrzewanie, ale z pewnych względów nie przysługują mu pozostałe rodzaje pomocy.

### **Tabela 11. Zalety przeanalizowanych polityk dotyczących zwalczania ubóstwa energetycznego w wybranych krajach europejskich**

*Źródło: Opracowanie własne*

Kraj	Wybrane polityki	Zalety polityki
<b>Francja</b>	MaPrimeRénov Sérénité	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kompleksowa obsługa beneficjenta</li> <li>• Wspieranie kompleksowej renowacji budynku</li> <li>• Program realizowany we współpracy między organami lokalnymi i regionalnymi</li> </ul>
	FranceRenov	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Powszechny dostęp do informacji nt. dostępnych środków i indywidualnego oszacowania korzyści możliwych do osiągnięcia w wyniku przeprowadzenia renowacji</li> </ul>
	Bon energetyczny	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Automatyczna kwalifikacja beneficjentów</li> <li>• Automatyczna wypłata dofinansowania</li> <li>• Systematyczna waloryzacja wsparcia</li> </ul>

	System świadectw oszczędności energii – CEE	<ul style="list-style-type: none"> <li>Wykorzystanie systemu świadectw energetycznych do walki z ubóstwem energetycznym</li> <li>Włączenie firm energetycznych do realizacji renowacji wśród osób dotkniętych problemem</li> </ul>
	Krajowe Obserwatorium Ubóstwa Energetycznego	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bieżący monitoring zjawiska</li> <li>Eksperckie podejście do projektowania polityki wsparcia</li> </ul>
<b>Wielka Brytania</b>	Warmer Homes Scheme	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kompleksowa obsługa beneficjenta</li> <li>Wspieranie kompleksowej renowacji budynku</li> <li>Wysoki poziom pokrycia kosztów kwalifikowanych renowacji</li> </ul>
	Energy Company Obligation (Wielka Brytania)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Włączenie firm energetycznych do realizacji renowacji wśród osób dotkniętych problemem</li> <li>Program może być realizowany we współpracy między władzami lokalnymi i spółkami energetycznymi</li> </ul>
	The Warm Home Discount (WHD)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Automatyczna identyfikacja beneficjentów</li> <li>Automatyczne względem spółki energetycznej (brak konieczności wypłaty środków)</li> </ul>
	Cold Weather Payment	<ul style="list-style-type: none"> <li>Automatyczne wsparcie w przypadku wystąpienia trudniejszych niż zwykle warunków do ogrzania domu</li> </ul>
	Winter Fuel Payment	<ul style="list-style-type: none"> <li>Wysoka kwota dotacji</li> </ul>
<b>Dania</b>	Bon energetyczny (Varmecheck)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Automatyczna identyfikacja beneficjentów i wypłata dofinansowania</li> <li>Konieczność zarejestrowania źródła ciepła w centralnym rejestrze (poprawa jakości statystyk i zarządzania zasobem budowlanym)</li> </ul>
	Dodatek na ogrzewanie dla emerytów	<ul style="list-style-type: none"> <li>Wsparcie kierowane do emerytów</li> <li>Wyższe wsparcie dla mniej zamożnych beneficjentów</li> </ul>
	Zasiłek osobisty dla emerytów Specjalne wsparcie dla osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji finansowej	<ul style="list-style-type: none"> <li>Uznaniowość wsparcia pozwalająca dostosować pomoc do indywidualnych potrzeb beneficjentów</li> <li>Duża rola gminy w kształtowaniu sposobu realizacji instrumentu</li> </ul>

# 10 PODSUMOWANIE I REKOMENDACJE DLA MIASTA

Na podstawie przeprowadzonej analizy społeczno-politycznej, opartej na danych zastanych i informacjach pozyskanych od rozmówców, przygotowano wnioski i rekomendacje, które mogą być wykorzystane przez Miasto do przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu. Zalecenia mogą się przydać do wsparcia dla osób, które już dziś znajdują się w omawianym kryzysie, jak i tych, które mogą się w nim znaleźć w najbliższym czasie.

## 10.1. Rekomendacje ogólne

### I. Skoordynowana współpraca

Działania pomocowe ze strony rządu i samorządu - programy wsparcia, dotacje itp. powinny się wzajemnie uzupełniać. Tym samym, wskazanym kierunkiem jest współpraca między biurami oraz tworzenie specjalnych zespołów na rzecz przeciwdziałaniu ubóstwu energetycznemu. Takie grupy mogłyby się składać np. z pracownika opieki społecznej i doradcy energetycznego. Alternatywnym rozwiązaniem jest tworzenie etatów dla osób specjalnie pod tym kątem przeszkolonych. Zalecamy potraktowanie tematu ubóstwa energetycznego interdyscyplinarnie - zarówno "dziedzinowo" poprzez łączenie zagadnień technicznych związanych np. z efektywnością energetyczną czy infrastrukturą sieci, środowiskowych i społeczno-ekonomicznych, jak i przy współpracy między jednostkami samorządu oraz poszczególnymi szczeblami administracji i innymi podmiotami.

### II. Monitoring zjawiska, gromadzenie spójnych danych

Jako rozwinięcie tej analizy, rekomendujemy realizację cyklicznych badań mieszkańców Warszawy (optymalnie co roku) z komponentem jakościowym i ilościowym, co pozwoli na reagowanie na bieżącą sytuację i posiadanie jej pełniejszego obrazu oraz na analizowanie trendów i zmian. Ponadto realizowanie badań pozwoli na zgromadzenie szczegółowej wiedzy na temat poszczególnych podgrup w grupach społecznych narażonych na ubóstwo energetyczne i na skierowanie *szytej na miarę* pomocy – inna będzie dla najuboższych, a inna dla osób w kryzysie tymczasowym, inna dla wysoko-funkcjonujących z trudnościami – do tych grup powinna być także kierowana inna kampania edukacyjno-informacyjna.

### III. Próba bliskiego dotarcia do osób w kryzysie ubóstwa energetycznego

Do każdego gospodarstwa domowego, w miarę możliwości, należy podejść indywidualnie, szczególnie tam, gdzie Miasto ma możliwość działania. Ważną rolę pełnią tu Ośrodki Pomocy Społecznej współpracujące z pracownikami socjalnymi ze szpitala, dzielnicowymi, administratorami z ZGN czy sąsiadami swoich klientów. W przypadku identyfikowania i przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu liczy się też komunikacja

z zarządami wspólnot czy spółdzielni. Warto tam docierać, mimo braku bezpośredniego wpływu na osoby zarządzające tym zasobem budynków. Takie podejście pozwoli na realne diagnozowanie potrzeb i maksymalne efektywne lokowanie środków.

#### IV. Działanie długofalowe poprzez edukację

Edukacja stricte poświęcona zagadnieniom efektywności energetycznej na każdym szczeblu, ale ze szczególnym naciskiem aktywności skierowanych do dzieci – od żłóbków i przedszkoli, po młodzież szkolną. To grupa, która może transmitować wiedzę w rodzinie np. wśród swoich dziadków. Działania edukacyjne skierowane do wewnątrz – dla pracowników, tworzenie dedykowanych zespołów do diagnozowania i wpierania osób w ubóstwie. Konieczne jest myślenie perspektywiczne, ponieważ postępująca zmiana klimatu pogłębiają problem ubóstwa energetycznego, rozumianego również w kontekście chłodzenia w czasie gorącego lata. Z drugiej strony zapewnienie efektywności energetycznej i termomodernizacja mogą się przyczynić do ograniczania powodujących zmiany klimatu emisji z paliw kopalnych.

### 10.2. Szczegółowe rekomendacje dla programu „Stop Smog”

Efektywne funkcjonowanie programu „Stop Smog” wymaga odblokowania konkretnych barier na szczeblu ogólnokrajowym poprzez m.in. urealnienie kosztów kwalifikowanych programu, dostosowanie kryteriów dochodowych, poluzowanie zapisów dotyczących prawa własności, wsparcie techniczne dla gmin czy rozszerzenie możliwości przeprowadzenia samych przedsięwzięć termomodernizacyjnych, uwzględniając również konieczność przeprowadzenia wcześniejszych remontów budynków.

Biorąc pod uwagę dotychczasowe doświadczenia samorządów w realizacji programu „Stop Smog”, w celu podniesienia efektywności programu realizowanego w obecnej formie, rekomendowane jest wybranie i zakontraktowanie **operatora technicznego** programu, który weźmie na siebie odpowiedzialność za techniczną realizację przedsięwzięć (nadzór inwestorski i wsparcie techniczne - przykład dobrej praktyki zagranicznej: Warmer Homes Scotland). Dodatkowo, przy wdrażaniu programu do zadań operatora mogłoby należeć 1) zaproponowanie standardu zeroemisyjnego na podstawie WSZB i EPBD, oraz 2) przygotowanie wzoru pilotażowego paszportu energetycznego budynku i jego wdrożenie w realizowanych modelowych inwestycjach. W tym kontekście, proponujemy przeprowadzenie programu pilotażowego który miałby na celu wspierać i przeprowadzić **modelowe, kompleksowe renowacje budynków** zamieszkałe przez osoby dotknięte ubóstwem energetycznym **do standardu zeroemisyjnego, zgodnego z Warszawskim Standardem Zielonego Budynku (WSZB) oraz standardu zeroemisyjnego budynku proponowanego przez Komisję Europejską w ramach obecnie procedowanej rewizji dyrektywy EPBD**. W pierwszym kroku należałoby określić optymalny kosztowo sposób osiągnięcia standardu zeroemisyjnego pilotażowych 3-5 budynków. Następnym działaniem mogłoby być wybranie wykonawcy odpowiedzialnego za przeprowadzenie inwestycji i osiągnięcie efektu, zabezpieczając na ten cel dodatkowy budżet na każdy budynek.<sup>34</sup> Tego rodzaju pilotaż pozwoliłby oszacować konkretną skalę



niezbędnego wsparcia ponad wartość dofinansowania w programie „Stop Smog”, które jest potrzebne do przeprowadzenia modelowej inwestycji. Wyniki mogłyby być zaprezentowane przedstawicielom rządu (Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Ministerstwo Rozwoju i Technologii) w celu potencjalnego rozszerzenia pomysłu na większą skalę. W ramach działań pilotażowych możliwe jest oparcie się na wynikach działań NCBiR w tym obszarze.<sup>35</sup> W przypadku braku technicznych możliwości lub ekonomicznego uzasadnienia renowacji budynków w bardzo złym stanie technicznym, warto rozważyć rozwój zeroemisyjnego budownictwa socjalnego oraz senioralnego. Modelowa renowacja mogłaby być uzupełniona także wydaniem pilotażowych paszportów energetycznych budynków, w którym zostałyby zidentyfikowane konkretne etapy niezbędnych przyszłych przedsięwzięć remontowych prowadzących finalnie do osiągnięcia standardu zeroemisyjnego przez dany budynek. Inwestycje zidentyfikowane w ramach paszportu energetycznego budynku, mogłyby być prowadzone etapowo, w zależności od dostępnych środków finansowych. Jednym z kluczowych elementów pilotażowego programu byłoby obliczenie opłacalności kompleksowej inwestycji wraz z prezentacją i komunikacją skali realnych oszczędności rachunków z perspektywy gospodarstw domowych w celu zachęcenia do udziału w przedsięwzięciu.




---

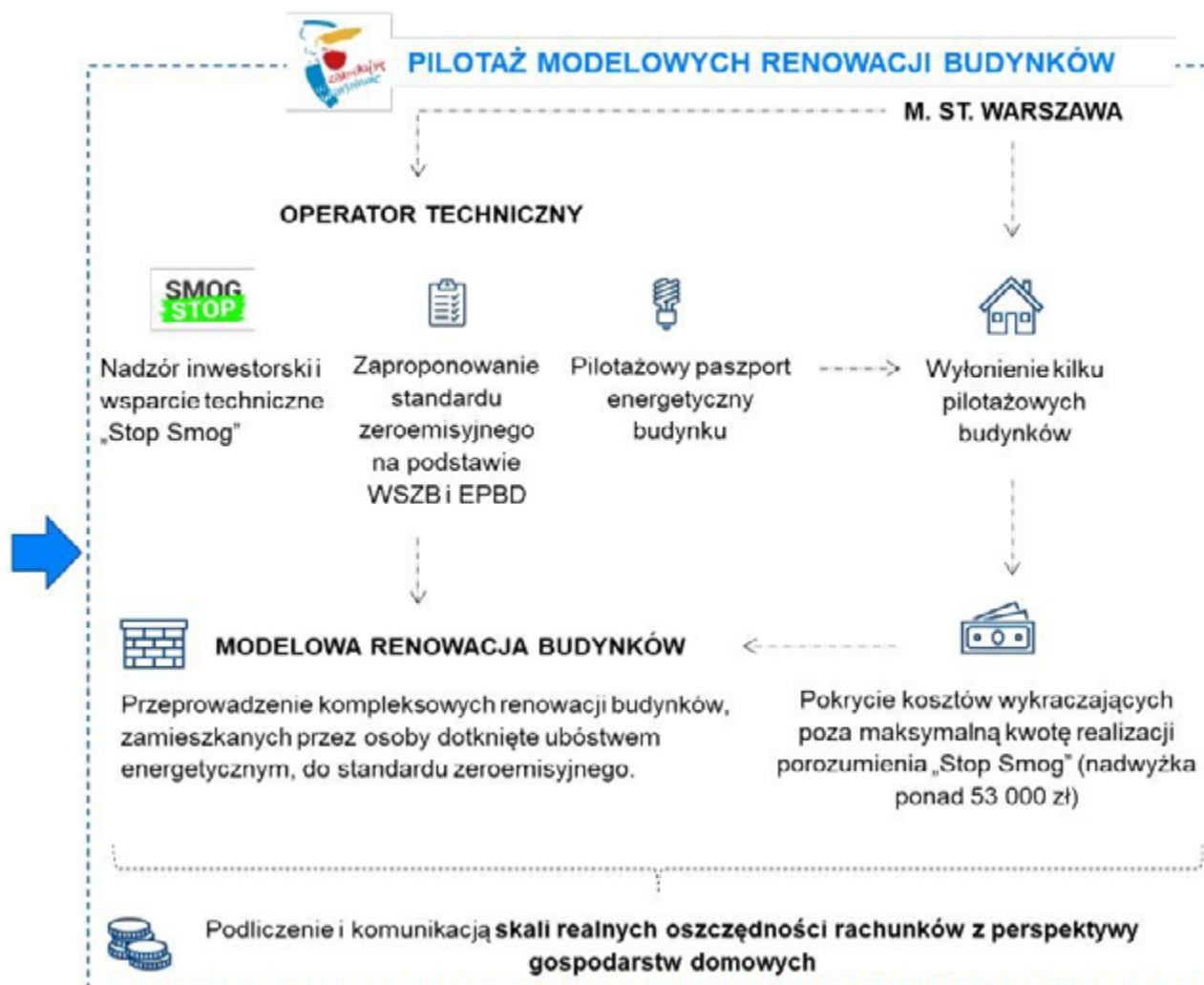
<sup>34</sup> Dodatkowe 100 tys. zł na każdy budynek pozwoli na realizację inwestycji w granicach ok. 150 tys. PLN, co odpowiada przedziałowi niezbędnemu do osiągnięcia głębokiej termomodernizacji (por. Wykres 7, str. 21. [https://falarenowacji.com/wp-content/uploads/2022/06/FR\\_raport\\_Efektywne-instrumenty-sklad-31\\_05.pdf](https://falarenowacji.com/wp-content/uploads/2022/06/FR_raport_Efektywne-instrumenty-sklad-31_05.pdf)). Przed podjęciem ostatecznej decyzji o alokacji środków należy uwzględnić najbardziej aktualną sytuację na rynku materiałów i usług budowlanych na podstawie analizy optymalności kosztowej inwestycji.

<sup>35</sup> <https://www.gov.pl/web/ncbr/budownictwo-efektywne-energetycznie-i-procesowo>

# SMOG STOP

## Warszawa w „Stop Smog”

-  brak dodatkowych kryteriów dla mieszkańców
-  zbadanie zainteresowania programem mieszkańców domów jednorodzinnych, którzy obecnie nie kwalifikują się do programu jedynie ze względu na problemy związane z ustaleniem własności budynku
-  usystematyzowanie współpracy z OPS oraz doradcami energetycznymi, np. wskazanie punktu kontaktowego w urzędzie miasta
-  spójne i transparentne gromadzenie danych dotyczących efektów realizacji programu



Zewnętrzne działania miasta

zaprezentowanie wyników przedstawicielom rządu (Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Ministerstwo Rozwoju i Technologii)

### 10.3. Rekomendacje dotyczące pozostałych instrumentów

#### I.

**Uruchomienie punktów konsultacyjnych**, zajmujących się kompleksową obsługą beneficjenta, przekierowujących zainteresowanych mieszkańców do odpowiednich programów i oferujących im pomoc przy składaniu wniosków; punkty konsultacyjne umożliwiłyby również lepszą komunikację korzyści wynikających z poprawy efektywności energetycznej budynków, w tym potencjalnego obniżenia rachunków (przykład dobrej praktyki zagranicznej: FranceRenov),

#### II.

Przekierowanie do „Czystego Powietrza” osób o najniższych dochodach, kwalifikujących się do uzyskania najwyższego poziomu dofinansowania (jest to równoznaczne z uzyskaniem wyższej kwoty wsparcia z poziomu krajowego niż w przypadku Stop Smog)

#### III.

Powołanie **Miejskiej Agencji Energetycznej**, zajmującej się m. in. monitoringiem problemu ubóstwa energetycznego w mieście oraz gromadzeniem i analizą danych dot. stanu energetycznego budynków mieszkalnych w mieście, współpracującej z operatorem technicznym programu Stop Smog (przykład dobrej praktyki zagranicznej: Krajowe Obserwatorium Ubóstwa Energetycznego we Francji),

#### IV.

Opracowanie **standardów WSZB także dla budownictwa jedno- i wielorodzinnego**, zgodnych z procedowanymi obecnie zapisami dot. standardu zeroemisyjnego budynku w dyrektywie EPBD,

#### V.

Uruchomienie miejskiego instrumentu zapewniającego zwrotne finansowanie **uzupełniające dla Czystego Powietrza** (uniknięcie problemu niskiej płynności przy realizacji inwestycji ze wsparciem z NFOŚiGW):

#### VI.

Umożliwienie **prefinansowania przez miasto** projektów renowacyjnych dla najuboższych gospodarstw domowych finansowanych z dotacji z „Czystego Powietrza” (uzupełniająco do prefinansowania udzielanego w ramach programu), tak aby niwelować barierę dla zwiększania efektywności energetycznej budynków jaką stanowi brak płynności finansowej właścicieli; finansowanie mogłoby być przekazywane bezpośrednio do firmy realizującej projekt.

Biorąc pod uwagę procesy zmian w programach wsparcia, należy dostosowywać działania według następujących zasad:

- układanie programów tak, by maksymalizować wsparcie dla jednostkowej inwestycji i zbliżyć ją maksymalnie do standardu zeroemisyjnego. Jako że termomodernizacja jest niezbędna do trwałego obniżenia kosztów energii i jed-

nocześniej odznacza się najwyższą kapitałochłonnością, potencjalni beneficjenci w mniejszym stopniu będą zainteresowani programami uwzględniającymi jedynie wymianę źródeł ciepła i płytką termomodernizację;

- elastyczne podejście do uzupełniania programów krajowych: skupienie się nie tylko na „Stop Smog”, ale również lewarowanie programu „Czystego Powietrza”, wykorzystując współdziałanie środków krajowych oraz bezzwrotnego i zwrotnego wsparcia z miasta.

Uwzględniając zarówno potencjał programu „Stop Smog” jak i inne możliwe instrumenty wsparcia, Miasto Warszawa może dysponować wachlarzem działań poprawiających efektywność energetyczną w mieście, przyczyniając się do przeciwdziałania zjawisku ubóstwa energetycznego. Wsparcie kompleksowej termomodernizacji budynków, przeprowadzenie pilotażowych modelowych renowacji czy wprowadzenie paszportów energetycznych budynków, połączonych wraz z efektywną komunikacją efektów na zewnątrz, może zwiększyć skalowalność efektów podejmowanych działań.