

RAPORT  
Z ANALIZY PROBLEMU UBÓSTWA ENERGETYCZNEGO  
W GMINACH WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO

## Spis treści

1. Streszczenie.....	3
2. Definicja ubóstwa energetycznego .....	5
3. Ubóstwo energetyczne w kontekście prawa krajowego i unijnego .....	5
4. Program ochrony powietrza a ubóstwo energetyczne .....	6
5. Ubóstwo energetyczne - próba ustalenia zjawiska .....	6
6. Struktura ubogich energetycznie wg typu ogrzewania (%).....	7
7. Formy wsparcia osób dotkniętych problemem ubóstwa energetycznego.....	8
8. Inne działania służące przeciwdziałaniu ubóstwu energetycznemu .....	9
9. Wnioski .....	9

## 1. Streszczenie

Problem ubóstwa energetycznego został dostrzeżony i scharakteryzowany stosunkowo niedawno. W Polsce nadal brak jest ogólnej metodyki badania tego zagadnienia, która ułatwiłaby identyfikację osób dotkniętych ubóstwem energetycznym oraz wdrożenie odpowiednich instrumentów wsparcia skierowanych do osób narażonych na ten problem, a tym samym zmniejszenie jego skali.

W przyjętej aktualizacji Planu ochrony powietrza dla województwa małopolskiego znalazł się zapis o przygotowaniu analizy problemu ubóstwa energetycznego w gminach do 30 czerwca 2022 r. Wobec braku szczegółowej analizy problemu ubóstwa energetycznego oraz braku wytycznych do jej wykonania, we współpracy z Krajową Agencją Poszanowania Energii przygotowano metodologię analizy ubóstwa energetycznego. Stanowi ona źródło wiedzy dla władz lokalnych oraz ułatwia identyfikację osób dotkniętych problemem. Głównym celem metodologii było oszacowanie skali problemu ubóstwa energetycznego w gminie wraz ze wskazaniem źródła pozyskanych danych. Na podstawie zebranych danych stwierdzono, że 13% stanowią gospodarstwa domowe dotknięte ubóstwem energetycznym wśród wszystkich gospodarstw domowych w Małopolsce. Miesięczne wydatki na energię wyniosły średnio 672 zł na gospodarstwo domowe i stanowią 29% wszystkich wydatków gos-

The problem of energy poverty has been recognised and characterised relatively recently. In Poland, there is still no general methodology for studying this issue, which would facilitate the identification of people affected by energy poverty and the implementation of appropriate support instruments aimed at those exposed to the problem, thus reducing its scale.

The adopted update of the Air Quality Plan for Malopolska Region included a provision to prepare an analysis of the problem of energy poverty in municipalities by 30 June 2022. In the lack of a detailed analysis of the problem of energy poverty and the lack of guidelines for its implementation, a methodology for the analysis of energy poverty was prepared in cooperation with the National Energy Conservation Agency. It provides a source of knowledge for local authorities and facilitates the identification of people affected by the problem. The main objective of the methodology was to estimate the scale of the energy poverty problem in the municipality, together with an indication of the source of the data obtained. On the basis of the collected data, it was found that 13% are households affected by energy poverty among all households in the Małopolska. Monthly energy expenditure averaged PLN 672 per household and accounts for 29% of all household expenditure. The share of energy expenditure in total household expenditure is higher in smaller settle-

podarstw domowych. Udział wydatków na energię w wydatkach ogółem gospodarstw domowych jest wyższy w mniejszych miejscowościach, zwłaszcza na obszarach wiejskich i w miastach do 20 tys. mieszkańców. Jest to konsekwencją relatywnie niższych dochodów mieszkańców wsi oraz niskiej efektywności energetycznej zamieszkiwanych budynków. Ważnym aspektem jest również częsty brak dostępu do sieci ciepłowniczych i gazowych. Istnieją cztery grupy środków mających na celu ograniczenie ubóstwa energetycznego: dodatki mieszkaniowe, dodatki energetyczne, świadczenia pieniężne oraz świadczenia niepieniężne. Analiza ubóstwa energetycznego umożliwiła identyfikację osób zagrożonych ubóstwem energetycznym, co w przyszłości pozwoli na skierowanie do nich instrumentów wsparcia w krótszym czasie.

ments, especially in rural areas and in towns with up to 20,000 inhabitants. This is a consequence of the relatively lower incomes of rural residents and the low energy efficiency of inhabited buildings. Another important aspect is the frequent lack of access to district heating and gas networks. There are four groups of measures to reduce energy poverty: housing allowances, energy allowances, cash benefits and non-cash benefits. The analysis of energy poverty has made it possible to identify people at risk of energy poverty, which will allow support instruments to be targeted at them in the future in a shorter period of time.

## 2. Definicja ubóstwa energetycznego

Jednym z nieodzownych elementów naszego życia jest energia. Ułatwia je oraz stwarza komfortowe warunki zarówno do pracy jak i odpoczynku. Energia jest niezbędna do realizacji podstawowych czynności tj.: przygotowania posiłków, podgrzania wody czy ogrzewania mieszkania. Obecnie jednak gospodarstwa domowe mają coraz większą trudność w zaspokajaniu swoich potrzeb energetycznych i przeznaczają na to dużą część swojego budżetu.

Problem ubóstwa energetycznego pierwszy raz dostrzeżono i zdefiniowano w Wielkiej Brytanii. Wypracowano tam definicję zjawiska, która brzmi: w sytuacji ubóstwa energetycznego znajduje się gospodarstwo domowe, które na utrzymanie dostatecznego poziomu ogrzewania musi przeznaczyć więcej niż 10% swojego dochodu. W wielu krajach właśnie ta definicja została przyjęta jako wyjściowa. Do czynników warunkujących występowanie tego zjawiska zaliczyć można przede wszystkim: niską efektywność energetyczną budynku, zarobki, cenę paliwa przeznaczonego do ogrzewania budynku, a także warunki klimatyczne.

Szacuje się, że w Polsce problem ubóstwa energetycznego dotyczy obecnie ok. 12% gospodarstw domowych (a skala zjawiska jest niewspółmierna do skali ubóstwa dochodowego) – z czego blisko 6% Polaków jest ubogich energetycznie, ale nie dochodowo. Problem ubóstwa energetycznego jest również zróżnicowany lokalnie – istnieją gminy, w których zjawisko to dotyczy większej liczby osób i są takie, w których ten problem prawie nie występuje. Przyjęta Polityka energetyczna Polski do 2040 roku zakłada redukcję zjawiska o 30% do poziomu maksymalnie 6%. Wśród głównych narzędzi walki z ubóstwem energetycznym wymienia się: termomodernizację budynków mieszkalnych oraz zapewnienie efektywnego i ekologicznego dostępu do ciepła.

## 3. Ubóstwo energetyczne w kontekście prawa krajowego i unijnego

Na potrzebę działań w zakresie ubóstwa energetycznego wskazują dokumenty strategiczne na poziomie krajowym oraz unijnym. Jednym z celów i kierunków priorytetowych określonych w Krajowym Planie Energii i Klimatu na lata 2021-2030 jest ograniczenie zjawiska ubóstwa energetycznego z uwzględnieniem ochrony wrażliwych grup społecznych. W Planie został przewidziany wymóg dokonywania oceny ubóstwa energetycznego oraz zapewnienie ochrony osobom dotkniętym tym zjawiskiem i zaoferowanie dostosowanych do konkretnej sytuacji metod łagodzenia skutków ubóstwa energetycznego. Ponadto Komisja Europejska w 2019 r. ogłosiła nową unijną politykę wzrostu gospodarczego – Europejski Zielony Ład, który jako jeden z priorytetów określa łagodzenie skutków ubóstwa energetycznego i wspieranie sprawiedliwej transformacji energetycznej z myślą o wszystkich potrzebujących. Na problem

ubóstwa energetycznego wskazuje również zalecenie Komisji UE 2020/1563 z dnia 14 października 2020 r. Dokument ten zaleca aby państwa członkowie opracowały środki mających na celu podjęcie problemu ubóstwa energetycznego, których podstawą będzie zacieśniona współpraca między wszystkimi szczeblami administracji oraz w pełni wykorzystany potencjał wdrożenia finansowania i programów UE, w tym polityki spójności, w celu zwalczania ubóstwa energetycznego.

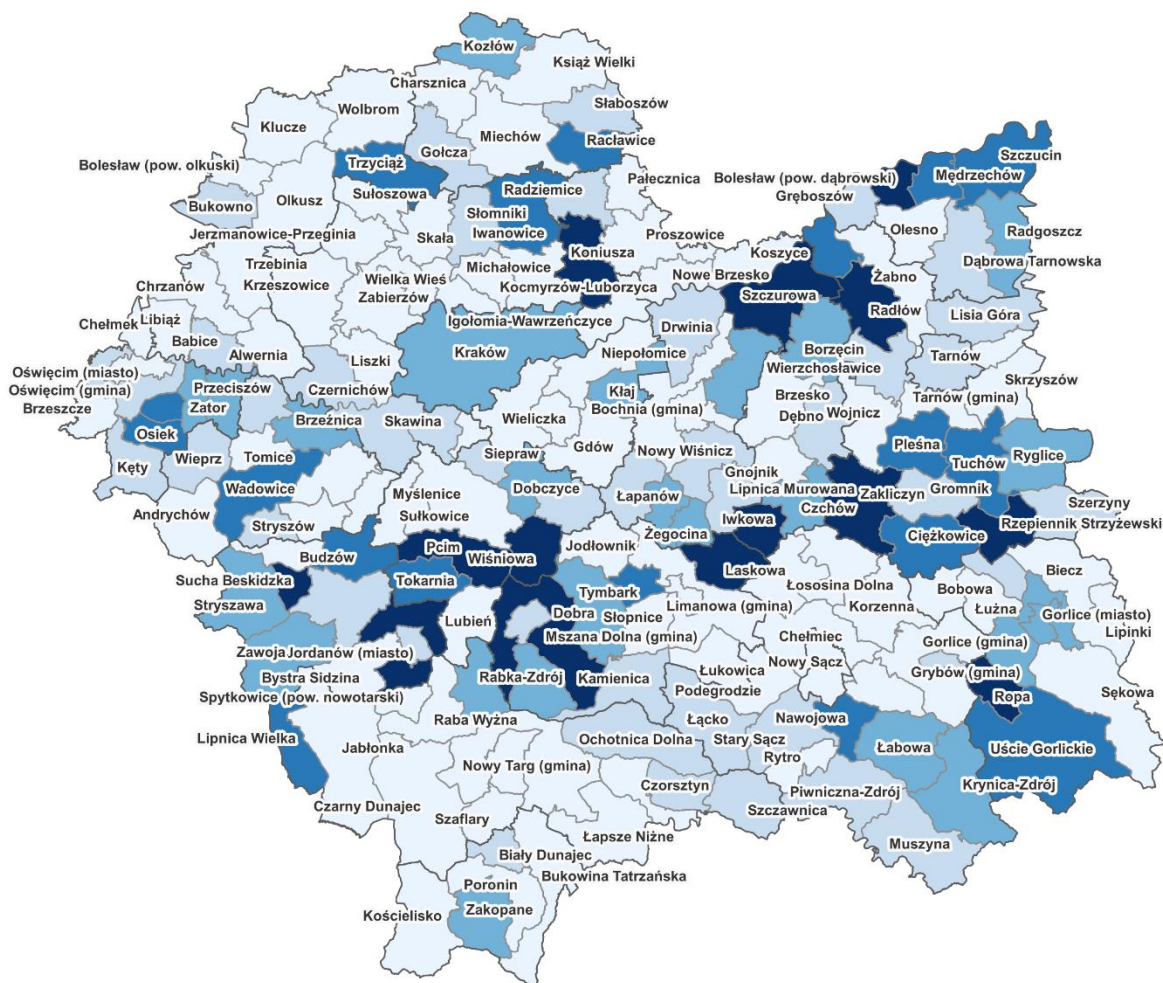
#### 4. Program ochrony powietrza a ubóstwo energetyczne

W przyjętej aktualizacji Programu Ochrony Powietrza województwa małopolskiego zawarto zapis dotyczący obowiązku przygotowania analizy problemu ubóstwa energetycznego w gminach w terminie do 30 czerwca 2022 roku. Po dokonaniu analizy zjawiska na poziomie gminnym, Departament Środowiska Urzędu Marszałkowskiego podjął próbę określenia skali zjawiska ubóstwa energetycznego na terenie województwa. Wynika to również z faktu, iż działania powinny być realizowane na różnych poziomach: lokalnym, regionalnym i krajowym. Pozwoli to na lepsze przygotowanie instrumentów i działań, mających na celu pomoc osobom narażonym na problem ubóstwa energetycznego.

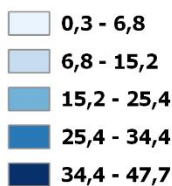
#### 5. Ubóstwo energetyczne - próba ustalenia zjawiska

Polska, podobnie jak zdecydowana większość krajów Unii Europejskiej, nie dysponuje w pełni ukształtowaną definicją ubóstwa energetycznego, ani wskaźnikiem jednoznacznie ukazującym skalę tego zjawiska.

Na podstawie zgromadzonych danych stwierdzono, że w województwie małopolskim udział ubogich energetycznie gospodarstw domowych wśród wszystkich gospodarstw w województwie jest zbliżony do poziomu obserwowanego w Polsce i wynosi 13%. Szacunkowy udział gospodarstw domowych ubogich energetycznie w ogólnej liczbie gospodarstw domowych w poszczególnych gminach jest bardzo zróżnicowany (ryc. 1). Miesięczne wydatki na energię wyniosły średnio 672 zł na gospodarstwo domowe i stanowią one 29% wydatków ogólnych gospodarstw domowych. Udział wydatków na energię w ogólnych wydatkach gospodarstw jest wyższy w mniejszych miejscowościach, zwłaszcza na wsi i w miastach do 20 tys. mieszkańców. Jest to konsekwencją względnie niższych dochodów mieszkańców wsi oraz niską efektywnością energetyczną zamieszkiwanych budynków. Istotnym aspektem jest też częsty brak dostępu do sieci ciepłowniczej i gazowej.



Szacunkowa liczba gospodarstw domowych ubogich energetycznie w gminie [%]



Ryc. 1 Szacunkowa liczba gospodarstw domowych ubogich energetycznie w gminie [%]

## 6. Struktura ubogich energetycznie wg typu ogrzewania (%)

Źródła i koszty ogrzewania mają kluczowe znaczenie zarówno dla mechanizmów powstawania ubóstwa energetycznego, jak i niskiej emisji związanej z uzyskiwaniem ciepła. Większość ubogich energetycznie gospodarstw domowych posiada indywidualne źródło ciepła (53%).

Struktura źródeł ciepła w gospodarstwach dotkniętych ubóstwem energetycznym:

- ✓ 2% sieć ciepłownicza,
- ✓ 45% sieć gazowa,
- ✓ 53% indywidualne źródło ciepła.

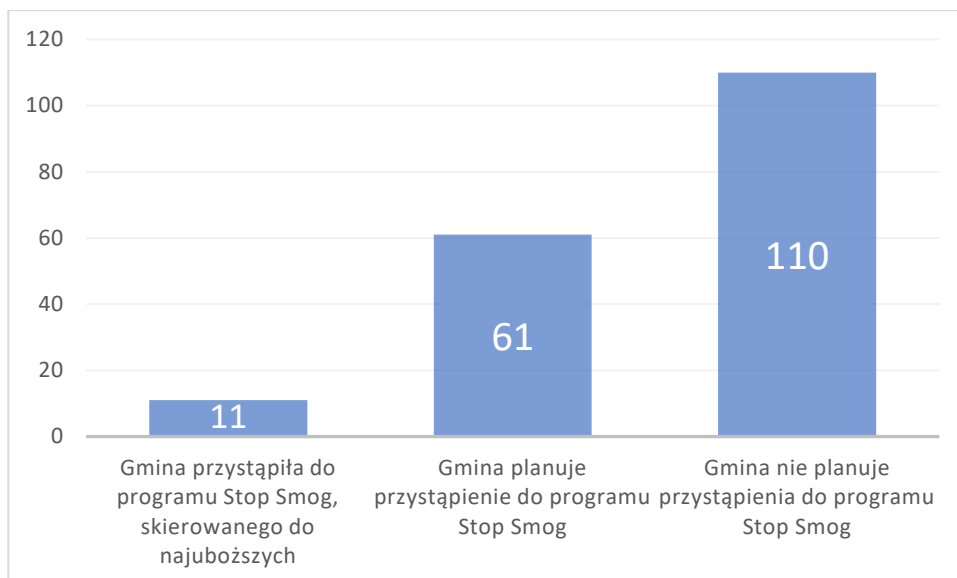
## 7. Formy wsparcia osób dotkniętych problemem ubóstwa energetycznego

W oparciu o wyniki przeprowadzonej analizy można stwierdzić, że wyróżnia się cztery grupy działań służących ograniczaniu ubóstwa energetycznego:

- ✓ Dodatki mieszkaniowe - w województwie małopolskim 14 130 gospodarstw domowych objętych jest dodatkami mieszkaniowymi. Suma wypłaconych dodatków wynosi 81 214 214 zł.
- ✓ Dodatki energetyczne/osłonowe - w województwie małopolskim 79 136 gospodarstw domowych objętych jest dodatkami energetycznymi. Suma wypłaconych dodatków wynosi 254 421 537 zł.
- ✓ Pomoc społeczna - świadczenia pieniężne - w województwie małopolskim 121 194 gospodarstw domowych objętych jest pomocą społeczną w formie zasiłków stałych, okresowych, celowych oraz świadczeń rodzinnych. Suma udzielonej pomocy społecznej wynosi 1 403 949 864 zł.
- ✓ Pomoc społeczna - świadczenia niepieniężne - w województwie małopolskim 39 994 gospodarstw objętych pomocą społeczną w formie pracy socjalnej, posiłków, pomocy rzeczowej.

Osoby ubogie energetycznie mają możliwość skorzystania także z dedykowanych programów wsparcia. Mają one na celu poprawę efektywności energetycznej budynku oraz wymianę nieefektywnego energetycznie źródła ciepła. Potencjał tych mechanizmów nie jest jednak w pełni wykorzystywany – inwestycje są prowadzone bez weryfikacji efektu, a brak świadomości i wiedzy wśród społeczeństwa sprawia, że uruchomione duże środki nie są wykorzystywane w sposób optymalny.

W ramach sprawozdania Urząd Marszałkowski zapytał gminy czy przystąpiły do programu Stop Smog, bądź planują taki krok w najbliższym czasie. Program wspiera wymianę bądź likwidację określonych źródeł ciepła i termomodernizację w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych osób ubogich energetycznie. Poziom dofinansowania sięga 70% (dotacja). Poniżej zaprezentowano wyniki ankiety (ryc. 2):



Ryc. 2 Wyniki ankiety dotyczącej programu Stop Smog

## 8. Inne działania służące przeciwdziałaniu ubóstwu energetycznemu

Wśród innych działań służących ograniczaniu zjawiska ubóstwa energetycznego gminy wymieniły m.in.:

- ✓ dofinansowania z budżetu gminy do wymiany nieefektywnych źródeł ciepła,
- ✓ prowadzenie punktów konsultacyjnych m.in. programu Czyste powietrze,
- ✓ prowadzenie spotkań informacyjnych,
- ✓ przekazywanie pakietów energetycznych.

## 9. Wnioski

W związku z brakiem definicji pojęcia ubóstwa energetycznego jest ono niestety dość powszechnie utożsamiane z ubóstwem ekonomicznym. Dlatego pomoc, która jest oferowana, ogranicza się przede wszystkim do doraźnego łagodzenia objawów poprzez różnego typu wsparcie o charakterze finansowym. Wyróżnia się dwie grupy czynników warunkujących ubóstwo energetyczne. Pierwsza zawiera elementy charakterystyki budynków, które wpływają na efektywność energetyczną (wiek budynku, powierzchnia mieszkania na jedną osobę i rodzaj źródła ogrzewania). Drugą grupę czynników stanowią cechy społeczno-demograficzne populacji, determinujące poziom dochodów oraz ryzyko ubóstwa. Zjawiskiem ubóstwa energetycznego najbardziej zagrożone są osoby samotne mieszkające w dużych domach na wsi, lokatorzy starych, komunalnych kamienic w miastach, rodziny wielodzietne mieszkające w dużych wiejskich domach oraz ubodzy mieszkańcy wolnostojących domów na wsi i w małych miejscowościach. Trudno wskazać jedną dominującą przyczynę ubóstwa energetycznego. Zjawisko zależy od

wielu czynników. Jednak jako główny czynnik uznaje się kombinację: niskich dochodów, wysokich cen energii oraz niskiej efektywności energetycznej budynków. Zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców m.in. w energię elektryczną i ciepłą to zadanie własne gmin, dlatego też to właśnie na samorządzie gminnym spoczywa obowiązek przeciwdziałania problemowi ubóstwa energetycznego. Jeżeli pewne działania zmierzające do poprawy jakości życia konsumentów mają być skierowane do osób niezamożnych, jednostki samorządu terytorialnego (JST) muszą zdiagnozować zarówno tego typu osoby, jak i do nich dotrzeć.

*Raport został opracowany na podstawie sprawozdań z analizy problemu ubóstwa energetycznego, sporządzonych przez gminy województwa małopolskiego do końca lipca 2022 roku.*

*Raport został zrealizowany w ramach projektu „Wdrażanie Programu ochrony powietrza dla województwa małopolskiego – Małopolska w zdrowej atmosferze”, LIFE-IP MAŁOPOLSKA, LIFE14 IPE/PL/021 współfinansowanego z programu LIFE Unii Europejskiej. Raport przedstawia wyłącznie poglądy autorów, a Komisja Europejska nie ponosi odpowiedzialności za żadne ewentualne wykorzystanie zawartych w nim informacji.*