

ROBERT KRZEMIENÍ

Wyższa Szkoła Techniczno-Ekonomiczna  
w Świdnicy

*robert.andrzej.krzemien@wp.pl*

ARTUR OGUREK

Wyższa Szkoła Bankowa we Wrocławiu

*artur.ogurek3@wp.pl*

JOURNAL OF MODERN  
SCIENCE TOM 4/27/2015,  
S. 275-292

## ENERGETISTIC POVERTY AND SAFETY SOCIAL STATES

### UBÓSTWO ENERGETYCZNE A BEZPIECZEŃSTWO SPOŁECZNE PAŃSTWA

#### ABSTRACT

The subject matter in article was propels connected with influence of changes of prices energy on quality of life of society. Authors try to establish to Polish realities the adequacy of definition of energetistic poverty as well as to qualify, as the growing costs of electric energy influence on standard of citizens' life. The European climatical policy extorts on all the member's countries the change of character of energetistic sector. It follows departure from conventional energetics towards unconventional; gas fuel was replaced carbon, as traditional fuel. The renewable sources of energy find more more and more general use, but their economic efficiency and energetistic it is low. This attracts for me the growth of prices of energy and the costs of maintenance, the level of life of large part population worsens. More and more home farms stand up before problem of height of payments for energy and her carriers. The only subject which can these problems you is solve and his agency. The part of state be propeled in formation energetistic policy also and social policy, in support about national legislation as well as unions.

#### STRESZCZENIE

W artykule poruszono tematykę związaną z wpływem zmian cen energii na jakość życia społeczeństwa. Autorzy próbują ustalić adekwatność definicji ubóstwa energetycznego do polskich realiów oraz określić, jak rosnące koszty energii elektrycznej

wpływają na standard życia obywateli. Europejska polityka klimatyczna wymusza na wszystkich krajach członkowskich zmianę charakteru sektora energetycznego. Następuje odejście od energetyki konwencjonalnej ku niekonwencjonalnej; węgiel, jako paliwo tradycyjne, zastępuje się paliwem gazowym. Coraz powszechniejsze zastosowanie znajdują odnawialne źródła energii, ale ich efektywność ekonomiczna i energetyczna jest niska. Pociąga to za sobą wzrost cen energii i kosztów utrzymania, a także pogarsza poziom życia dużej części ludności. Coraz więcej gospodarstw domowych staje przed problemem wysokości opłat za energię i jej nośniki. Jedynym podmiotem, który może te problemy rozwiązać, jest państwo i jego agendy. Poruszana jest również rola państwa w kształtowaniu polityki energetycznej i polityki społecznej na podstawie ustawodawstwa krajowego oraz unijnego.

**KEYWORDS:** *social safety, poverty, energetistic poverty, social threats*

**SŁOWA KLUCZOWE:** *bezpieczeństwo społeczne, ubóstwo, ubóstwo energetyczne, zagrożenia społeczne*

## WPROWADZENIE

Wzrost cen energii oraz jej nośników, elektryczności, gazu czy ciepła staje się problemem społecznym. Problemy, z jakimi spotykają się finalni odbiorcy na rynku energii, gazu, ciepła, w tym odbiorcy wrażliwi społecznie, mogą doprowadzić do ujawnienia się zjawiska i skali ubóstwa energetycznego.

W badaniach nad kondycją niezamożnych gospodarstw domowych brakuje wciąż systematycznych analiz, uwzględniających trudności w korzystaniu z energii, z różnych zresztą powodów. Działania polskiego Urzędu Regulacji Energetyki (URE) w ostatnich latach wniosły nowe spojrzenie na ten problem, m.in. poprzez badania ankietowe, skierowane do zarządów spółek energetycznych. Wyniki tych ankiet wskazują, że rozpoczyna się współpraca między podmiotami energetycznymi a ośrodkami pomocy społecznej (Kuroski, 2012, s. 3). Prawdą jest jednak także, że wiele pozostaje jeszcze do zrobienia, w tym także na polu definicyjnym i badawczym – a dopiero zbadanie problemu umożliwi podjęcie jakichkolwiek prób jego rozwiązywania.

Przed kilku już laty, przy okazji częściowego uwalniania cen energii elektrycznej, w badaniach Instytutu Pracy, Spraw Socjalnych i Urzędu Regulacji Energetyki próbowano odpowiedzieć na pytanie, jaka jest rzeczywista skala ilościowa odbiorców najbardziej wrażliwych na takie zmiany. Starano się

także ustalić, jaką część gospodarstw domowych mogą spotkać trudności w zaspokojeniu zapotrzebowania na energię elektryczną w wyniku podjętej deregulacji cen (Kurowski, 2012, s. 3). Są to jednak dopiero pierwsze próby, wymagające nie tyle kontynuacji, ile ich jak najszerzego rozwinięcia na skalę ogólnokrajową.

## PROBLEM UBÓSTWA ENERGETYCZNEGO

Pojęcie ubóstwa jest znane polityce społecznej od dawna. W Polsce mówimy o ubóstwie, posługując się zazwyczaj wskaźnikami ubóstwa relatywnego, ustawowego, minimum egzystencji, materialnej deprivacji oraz ubóstwa subiektywnego. W ustawie o pomocy społecznej określono tzw. ustawową granicę ubóstwa, jaką jest kwota, która – zgodnie z obowiązującą ustawą – uprawnia do ubiegania się o przyznanie świadczenia pieniężnego z pomocy społecznej. Instytut Pracy i Spraw Socjalnych ustala też poziom tzw. minimum egzystencji, uwzględniającego jedynie te potrzeby, których zaspokojenie nie może być odłożone w czasie, a konsumpcja niższa od tego poziomu prowadzi wręcz do biologicznego wyniszczenia organizmu, określanego jako skrajne ubóstwo. Ubóstwo relatywne pojmowane jest jako 50% średnich miesięcznych wydatków ogółu gospodarstw domowych, z uwzględnieniem ekwiwalentności OECD. Ubóstwo subiektywne odpowiada zaś w przybliżeniu poziomowi dochodów deklarowanych przez respondentów jako ledwie wystarczające na przeżycie. Za granicę deprivacji materialnej przyjmuje się natomiast brak możliwości zaspokojenia, ze względów finansowych, co najmniej trzech z dziewięciu podstawowych potrzeb (Jurdziak, 2012, s. 25).

Na tym tle pojęcie ubóstwa energetycznego w Polsce jest pojęciem w zasadzie nowym, niezdefiniowanym prawnie i słabo jeszcze zbadanym.

Problem ten dostrzeżono zaś i zdefiniowano już wiele lat temu w Wielkiej Brytanii, która na rynku europejskim ma największe doświadczenia w walce z ubóstwem energetycznym. Wypracowano tam także pierwszą definicję ubóstwa energetycznego (ang. *fuel poverty*); w sytuacji ubóstwa energetycznego znajduje się takie gospodarstwo domowe, które na utrzymanie dostatecznego poziomu ogrzewania musi przeznaczyć więcej niż 10% swojego dochodu (Kurowski, 2012, s. 6). Przyjęto przy tym, że dostateczny poziom ogrzewania ozna-

cza, iż temperatura dla pomieszczeń głównych powinna wynosić 21 °C, a dla innych zajmowanych pomieszczeń – 18 °C (Figaszewska, portal Wirtualny Nowy Przemysł). Zdecydowano też, że definicją tą zostaną objęte również wydatki na energię wykorzystywaną na cele inne niż grzewcze, takie jak: podgrzanie wody, oświetlenie, gotowanie, stosowanie urządzeń gospodarstwa domowego.

Biorąc pod uwagę definicję dochodu gospodarstwa domowego, tworzy się dwa różne ujęcia ubóstwa energetycznego – w szerszym lub węższym wymiarze (istnieją więc dwie metody stosowane do oszacowania dochodu), w zależności od tego, jakie źródła dochodu zostaną zaliczone do dochodu wyznaczającego granicę ubóstwa energetycznego gospodarstwa domowego. Dlatego też zazwyczaj przyjmuje się definicję ubóstwa energetycznego w węższym znaczeniu, wówczas gdy „dochód” nie obejmuje różnorodnych zasiłków, w szerszym znaczeniu zaś definicją tą objęte są także zasiłki.

W innych niż Wielka Brytania państwach UE nie zdefiniowano w sposób jasny tego pojęcia (Figaszewska, portal Wirtualny Nowy Przemysł).

Również w Polsce powinniśmy przyjąć trwale jakieś kryteria ubóstwa energetycznego, najprościej definiując je wąsko, jako brak środków na zakup ilości energii zaspokajającej podstawowe potrzeby gospodarstwa domowego w zakresie niezbędnym do jego normalnego funkcjonowania. Za gospodarstwa ubogie energetycznie należałoby więc uznawać te, które na zakup energii elektrycznej, gazu oraz innych paliw wydają więcej niż 10% swojego rozporządzalnego dochodu. Granica ta nie powinna być względna, gdyż – z uwagi na zróżnicowanie potrzeb energetycznych, które w dużej mierze zależą przecież od wielkości i efektywności cieplnej mieszkania oraz liczby i stylu życia osób je zamieszkujących – trudno byłoby podać jedną bezwzględną wartość (Borkiewicz, **portal Górniczej Izby Przemysłowo-Handlowej**).

W krajach naszego regionu wydatki na energię i jej nośniki stanowią dużo większe obciążenie dla budżetów gospodarstw domowych niż w przypadku krajów „starej” Unii (Kurowski, 2012, s. 3). Za zróżnicowaniem wielkości nakładów i ich udziału w dochodach gospodarstw domowych kryje się wiele czynników: dotyczy to z jednej strony poziomu wydatków, który w gospodarstwach krajów zachodnich jest dużo wyższy, a z drugiej strony efektywności całego sektora energetycznego.

W krajach, gdzie udział wydatków gospodarstw domowych na energię jest wyższy, istnieje znacznie pilniejsza potrzeba podnoszenia efektywności sektora energetycznego oraz efektywności korzystania przez gospodarstwa domowe z energii. Zobowiązania wynikające z wprowadzania nowych technologii w tej branży do 2020 roku przyniosą z pewnością kolejne podwyżki cen energii (Kurowski, 2012, s. 4). W krajach, w których udział wydatków na energię w budżetach gospodarstw domowych jest już obecnie relatywnie wyższy, skutek tych zmian może powstać znacznie większa grupa „ubogich energetycznie”. Różnice między krajami „starej” i „nowej” Unii występują wszak nie tylko w poziomie wydatków, jakie ponoszą rodziny na energię, ale także w ich strukturze.

## **ZNACZENIE POZNAWCZE I BADAWCZE UBÓSTWA ENERGETYCZNEGO**

Na poziomie UE w 2007 roku powołano, współfinansowany przez Komisję Europejską, projekt pod nazwą *European Fuel Poverty and Energy Efficiency Project* – EPEE (Figaszewska, portal Wirtualny Nowy Przemysł). Celem EPEE jest nie tylko uzyskanie jak najszerszej wiedzy oraz zrozumienie istoty i przyczyn występowania ubóstwa energetycznego, ale także rozwój efektywnych instrumentów, pomagających zwalczać to zjawisko, a w tym: przyjęcie wspólnej definicji ubóstwa energetycznego; analiza ubóstwa energetycznego w poszczególnych krajach; określenie podstawowych wskaźników wyznaczających sytuację „ubóstwa energetycznego”; ocena obecnych polityk w tym zakresie; skierowanie do decydentów rekomendacji odnośnie do walki zarówno z samym ubóstwem energetycznym, jak i z jego następstwami (Figaszewska, portal Wirtualny Nowy Przemysł). Dostrzeżono bowiem, że ubóstwo energetyczne staje się coraz poważniejszym problemem w państwach UE, nie tylko „nowych”, ale także „starych”; jak wówczas oszacowano, w Europie dotkniętych ubóstwem energetycznym było od 50 do 125 milionów mieszkańców (Figaszewska, portal Wirtualny Nowy Przemysł), a przecież przewiduje się, że liczby te mogą wzrastać wraz ze wzrastającymi cenami energii.

Przeciwdziałanie tej sytuacji wymaga interwencji ze strony wielu polityk publicznych: przede wszystkim społecznej, ale też polityki kształtowania

w energetyce cen oraz taryf, efektywności energetycznej – ze szczególnym uwzględnieniem ogrzewania oraz izolacji cieplnej budynków mieszkalnych (Figaszewska, portal Wirtualny Nowy Przemysł).

EPEE zaproponowała własną definicję ubóstwa energetycznego, zgodnie z którą powinno być ono rozumiane jako „brak możliwości utrzymania ogrzewania na odpowiednim poziomie za uczciwą cenę” (Figaszewska, portal Wirtualny Nowy Przemysł). Organizacja ta rekomenduje też wprowadzenie w UE jasnej, jednolitej definicji ubóstwa energetycznego, w której rozumiane jest ono jako trudności gospodarstwa domowego, a czasem nawet brak możliwości ogrzania swojego mieszkania na odpowiednim poziomie za uczciwą cenę (Ubóstwo energetyczne, portal Rynek Energii Odnawialnej). Państwa członkowskie UE powinny więc rozpoznać sytuację dotyczącą ubóstwa energetycznego i dostosować wspólną definicję UE do swoich własnych, narodowych warunków.

W tzw. trzecim pakiecie liberalizacyjnym, dotyczącym rynku energii elektrycznej i gazu ziemnego, przyjętym 22 kwietnia 2009 r. przez Parlament Europejski (Figaszewska, portal Wirtualny Nowy Przemysł), na państwa członkowskie nałożono nowe obowiązki, stwierdzono bowiem, że: „Ubóstwo energetyczne stanowi coraz większy problem we Wspólnocie. Dotknięte nim państwa członkowskie, które jeszcze tego nie zrobiły, powinny zatem opracować krajowe plany działań lub inne stosowne ramy pozwalające stawić czoła ubóstwu energetycznemu, mające na celu obniżenie liczby osób cierpiących z jego powodu. W każdym przypadku państwa członkowskie powinny zapewnić niezbędne dostawy energii dla wrażliwych odbiorców. Mogą przy tym zastosować zintegrowane podejście, np. w ramach polityki socjalnej, a wdrażane środki mogą obejmować poprawę polityki socjalnej lub efektywności energetycznej w mieszkalnictwie”. W kolejnej dyrektywie (Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z 13 lipca 2009 r.) wskazano na obowiązek państw członkowskich podjęcia odpowiednich środków w celu ochrony odbiorców końcowych, w szczególności zapewnienia istnienia odpowiednich zabezpieczeń, chroniących odbiorców wrażliwych.

## UBÓSTWO ENERGETYCZNE JAKO ZAGROŻENIE SPOŁECZNE

W sytuacji ubóstwa energetycznego mogą znaleźć się głównie osoby: z niskim dochodem, w tym pracujące w niepełnym wymiarze czasu pracy i na tzw. umowach śmieciowych; objęte pomocą społeczną; starsze; niepełnosprawne; samotnie wychowujące dzieci. Zjawisko to może dotyczyć zarówno całych rodzin, jak i osób indywidualnych.

Ubóstwo energetyczne łączy się z wykluczeniem społecznym. Ma ono wpływ na zdrowie fizyczne i psychiczne osób dotkniętych tym zjawiskiem; zwykle osoby wykluczone energetycznie mieszkają bowiem w budynkach o niskim standardzie technicznym, co prowadzi do większego zużycia energii, a w efekcie także do większej emisji gazów cieplarnianych, w tym CO<sub>2</sub> (Ubóstwo energetyczne, portal Rynek Energii Odnawialnej). Za podstawową przyczynę tego zjawiska uważa się zły stan izolacji cieplnej budynków, przestarzały i nieekonomiczny system grzewczy, niski poziom dochodów w gospodarstwie domowym, wreszcie wysokie ceny energii i gazu. Wskaźnikami, które określają gospodarstwo domowe w sytuacji ubóstwa energetycznego, są: brak możliwości opłacenia rachunku za energię; zadłużenie wobec dostawcy energii; wstrzymanie dostaw energii; samodzielne odłączenie się od sieci energetycznej; negatywny wpływ na zdrowie warunków mieszkaniowych, związanych z niedograniem lokalu mieszkalnego. W Wielkiej Brytanii określono trzy główne czynniki wpływające na ubóstwo energetyczne, którymi są: efektywność energetyczna domu lub mieszkania, cena energii i jej nośników oraz poziom dochodu gospodarstwa domowego (Figaszewska, portal Wirtualny Nowy Przemysł). Według EPEE przyczyn ubóstwa energetycznego należy upatrywać w: niskich dochodach gospodarstw domowych; niskim standardzie ocieplenia i izolacji cieplnej domów (a więc braku systemu grzewczego; niewłaściwej izolacji okien, ścian, dachu; występowaniu wilgoci) oraz w wysokich cenach energii, powodujących często wzrost zadłużenia odbiorców ponad ich możliwości dochodowe (Figaszewska, portal Wirtualny Nowy Przemysł).

Bez wątpienia naleŹy podjac wszelkie srodki, by zapobiec ubostwu energetycznemu, ktore wplywa na skale ubostwa w ogole oraz na poziom wykluczenia spolecznego.

Ubotstwo energetyczne prowadzi bowiem do (Figaszewska, portal Wirtualny Nowy Przemysl):

- 1) negatywnego wplywu na zdrowie fizyczne, co dotyka glownie odbiorcow wzraliwych spolecznie, takich jak: dzieci, osoby starsze i osoby przewlekle chore,
- 2) negatywnego wplywu na zdrowie psychiczne, gdyz osoby, ktore znalazly sie w sytuacji ubostwa energetycznego, sa podatne na problemy zwiazane ze zdrowiem psychicznym,
- 3) degradacji budynkow, gdyz wilgotnosc w mieszkaniach moze bardzo szybko przyczynic sie do degradacji budynku, a niewlasciwa izolacja okien, scian czy drzwi przyczynia sie do wzrostu strat ciepla,
- 4) nadmiernego zadluzenia, z racji, iz gospodarstwa domowe o niskich dochodach nie sa w stanie oplacac rachunkow za energie elektryczna, co prowadzi do zadluzenia – stad koniecznosc oplacania wysokich rachunkow za energie prowadzi do zmniejszenia sie dochodow, jakie moga byc przeznaczone na inne podstawowe dobra,
- 5) zwiekszenia emisji dwutlenku wegla, poniewaz niski standard energetyczny budynku powoduje wzrost zuzycia energii niezbednej do jego ogrzania, co przyczynia sie do wzrostu emisji dwutlenku wegla.

Na poziomie unijnym dostrzeżono, że ubóstwo energetyczne staje się coraz poważniejszym problemem w państwach UE. Wpływając na czynniki stanowiące przyczyny ubóstwa energetycznego, można ograniczać skalę tego zjawiska, a wpływając na polepszenie stanu efektywności energetycznej budynków i mieszkań, poprzez lepszą ich izolację oraz sprawniejszy system grzewczy, można spowodować obniżenie rachunków za energię, a tym samym doprowadzić do znacznie lepszej kondycji finansowej gospodarstwa domowe. Ceny energii są bowiem podstawowym, choć nie jedynym, czynnikiem kształtującym wysokość rachunków za energię i kondycję finansową gospodarstw domowych, a w konsekwencji także ich pozycję społeczną.

## **DZIAŁANIA NA RZECZ ZMNIEJSZENIA UBÓSTWA ENERGETYCZNEGO**

W Polsce nie została wypracowana pełna i jednoznaczna definicja ubóstwa energetycznego, a dotychczas działające środki prawne i organizacyjne, przeznaczone do walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym jako takim, nie są wystarczające do przeciwdziałania temu problemowi. Nie mamy środków dedykowanych w sposób specyficzny walce z ubóstwem energetycznym. Z uwagi na brak definicji ubóstwa energetycznego oraz wypracowanie jedynie pojęcia odbiorcy wrażliwego społecznie wszelkie działania mogą być podjęte zwłaszcza na szczeblu gminy, do której należy prowadzenie pomocy społecznej w odniesieniu do osób ekonomicznie niesamodzielnych.

Analiza przyjętych w państwach UE środków pomagających zwalczać to negatywne zjawisko wskazuje, że w każdy program musi angażować się kilka instytucji czy organizacji; nie jest możliwe uruchomienie i przeprowadzenie przyjętego programu jedynie przez jedną instytucję, gdyż skala tego zjawiska i problemy z nim związane są rozległe (Figaszewska, portal Wirtualny Nowy Przemysł). Doświadczenia innych krajów UE w walce z ubóstwem energetycznym są jednakże przykładem zachęcającym do podjęcia przez Polskę działań zmierzających do wypracowania systemu ochrony odbiorców społecznie wrażliwych na coraz mocniej liberalizowanych rynkach energii oraz zagrożonych ubóstwem energetycznym. Stały wzrost cen energii zapewne bowiem nie polepszy dotychczasowej sytuacji polskich odbiorców.

Ceny energii rosną i dla coraz większej liczby gospodarstw problemem jest zapłacenie rachunków za nią. Część budżetów gospodarstw domowych, którą przeznaczają na energię, jest coraz większa i coraz trudniej jest nabyć taką ilość energii, by zapewnić sobie normalne, komfortowe, czy choćby znośne, warunki funkcjonowania (W UE ubóstwo energetyczne coraz większe, portal Rynek Energii Odnawialnej). Z raportu opublikowanego przez Komisję Europejską wynika, że w latach 2008–2012 ceny energii elektrycznej dla gospodarstw domowych w UE rosły średnio o 4% rocznie, a gazu – o 3% rocznie.

Wiele krajów europejskich pomaga odbiorcom energii w opłaceniu należności za energię, poprzez różnego rodzaju dodatki energetyczne czy zasiłki celowe na opłacenie rachunku za energię; jest to jednak rozwiązanie krótko-

terminowe, które sprawdza się wyłącznie w sytuacjach awaryjnych, natomiast w dłuższej perspektywie nie poprawia sytuacji ubogich gospodarstw domowych – konsumentów energii. Innym rozwiązaniem są taryfy socjalne czy ochrona tzw. wrażliwych odbiorców, tj. osób o niskich dochodach, przed odłączeniem prądu. Zgodnie z unijną dyrektywą z 2009 roku, dotyczącą wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej, państwa członkowskie powinny podjąć niezbędne środki, aby chronić takich konsumentów (W UE ubóstwo energetyczne coraz większe, portal Rynek Energii Odnawialnej).

W myśl unijnych deklaracji polski rząd znolizował ustawę z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (tekst jedn.: Dz.U. z 2012 r. poz. 1059), wprowadzając możliwość skorzystania z dodatku energetycznego, do którego uzyskały prawo osoby otrzymujące dodatek mieszkaniowy, przy czym został określony limit energii elektrycznej, jaką można zużyć, aby otrzymać takie wsparcie (W UE ubóstwo energetyczne coraz większe, portal Rynek Energii Odnawialnej).

Prowadzenie polityki walki z ubóstwem energetycznym wymaga więc pełnego rozpoznania sytuacji oraz dokładnego zidentyfikowania osób i gospodarstw domowych, których to zjawisko dotyczy. Ubóstwo energetyczne staje się wieloaspektowym problemem, który dotyczy bardzo zróżnicowanych sytuacji, dlatego też trudno jest dokonać wyboru wskaźników dla gospodarstw domowych znajdujących się w sytuacji ubóstwa energetycznego, zwłaszcza gdy ubóstwo to ma charakter trwały.

Przyczyna podjęcia działań na rzecz odbiorców zagrożonych ubóstwem energetycznym ma swój początek w sferze na pozór niezwiązanej z energetyką, a kojarzonej ze stanem zdrowia społeczeństwa Wielkiej Brytanii i wskaźnikiem zgonów w porze zimowej. Zauważono tam bowiem, że wiele najbiedniejszych gospodarstw domowych nie jest w stanie osiągnąć podstawowego standardu, jakim jest przebywanie w ciepłym i suchym domu, a podstawową przyczyną tego stanu rzeczy była zazwyczaj zła izolacja cieplna oraz nieskuteczny system grzewczy w domach, w tym zwłaszcza w starszym budownictwie. By temu przeciwdziałać, należało podjąć prace zmierzające ku polepszeniu warunków bytowych gospodarstw domowych, a najprostszym tego sposobem było umożliwienie gospodarstwom domowym ogrzania

domu w stopniu wymaganym do zachowania zdrowia przez jego członków. Pojawiały się zatem kwestie dotyczące aspektów przede wszystkim finansowych, jak cena energii i możliwości płatnicze gospodarstw domowych, oraz technicznych, jak efektywność energetyczna domu i techniczne możliwości ogrzewania domów (Figaszewska, portal Wirtualny Nowy Przemysł).

We wprowadzone dotychczas w Polsce przez Prezesa URE prace na rzecz pomocy odbiorcom wrażliwym społecznie w uniknięciu wstrzymania dostaw energii elektrycznej czy gazu (Program pomocy odbiorcom wrażliwym społecznie na rynku energii elektrycznej i gazu oraz propozycje zmian legislacyjnych, niezbędnych do wdrożenia programu. Raport Końcowy, 2008, nr 4) oraz koncepcje społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw energetycznych (Społeczna Odpowiedzialność Przedsiębiorstw Energetycznych w Świetle Badań Ankietowych. Raport) wpisuje się zagadnienie ubóstwa energetycznego (Prezes Urzędu Regulacji Energetyki a społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw energetycznych. Raport Końcowy, 2008, nr 6). Ze względu na system wsparcia dla gospodarstw zagrożonych ubóstwem energetycznym działania pomocowe powinny być ukierunkowane zwłaszcza na: gospodarstwa osób samotnych, ale też gospodarstwa emeryckie i rencistów, w dużej mierze należałoby też wspomagać uboższe gospodarstwa rolników oraz pracowników na stanowiskach robotniczych, w tym gospodarstwa domowe zamieszkujące wieś i małe miejscowości (Kurowski, 2012, s. 8).

## **ZWIĘKSZANIE EFEKTYWNOŚCI ENERGETYCZNEJ JAKO METODA WALKI Z UBÓSTWEM ENERGETYCZNYM**

Najbardziej korzystnym rozwiązaniem dla ograniczania sfery ubóstwa energetycznego jest poprawa efektywności energetycznej budynków. W tym przypadku osiągnane są rozliczne korzyści: finansowe, klimatyczne, a także zdrowotne. Często bowiem osoby mające niskie dochody mieszkają w budynkach o złym stanie technicznym i wobec tego mają problemy z narastającym zadłużeniem (w Wielkiej Brytanii nazwano to problemem „*heat or eat*”, czyli „ogrzewanie albo jedzenie”) (W UE ubóstwo energetyczne coraz większe, portal Rynek Energii Odnawialnej). Ludzie muszą dokonywać takich dramatycznych wyborów w większości państw UE, więc podjęcie dzia-

łań, które poprawiałyby efektywność energetyczną, pozwala rozwiązać także i ten problem w dłuższej perspektywie.

Ustawa o efektywności energetycznej z dnia 15 kwietnia 2011 r. (Dz.U. z 2011 r. nr 94, poz. 551), znowelizowana 10 października 2012 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 1397), definiuje efektywność energetyczną jako stosunek uzyskanej wielkości efektu użytkowego danego obiektu, urządzenia technicznego lub instalacji, w typowych warunkach ich użytkowania lub eksploatacji, do ilości zużycia energii przez ten obiekt, urządzenie techniczne lub instalację, niezbędnej do uzyskania tego efektu. Cele efektywności energetycznej należy więc postrzegać szeroko, jako zmniejszenie zużycia energii i redukcję strat energii, zaś poprawa efektywności energetycznej będzie polegać na zwiększeniu wykorzystania energii końcowej, dzięki zmianom technologicznym, gospodarczym lub zmianom zachowań wszystkich użytkowników energii (Szczerbowski, 2013, s. 42).

Dotychczasowe wysiłki w obszarze zwiększenia efektywności energetycznej skupiały się głównie na odbiorcy energii, natomiast potencjał ograniczenia znacznych strat powstałych w procesie produkcji i dystrybucji energii był po wielokroć zaniewany. Średnia efektywność wykorzystania tradycyjnych paliw kopalnych przy produkcji energii wynosi około 35%, a przesył i dystrybucja energii obciążone są bardzo dużymi stratami, na poziomie rzędu nawet 9% (Szczerbowski, 2013, s. 43). Wśród kluczowych działań zwiększających efektywność energetyczną powinno się znaleźć ograniczanie strat sieciowych oraz strat w transformatorach. Oszczędności na tym polu mogą być znaczne, ponieważ straty w sieci i dystrybucji w naszym kraju należą wciąż do największych w Europie. Niestety, realizacja programu poszanowania i efektywnego wykorzystania energii może prowadzić do co najmniej przejściowego wzrostu kosztów, a więc i do wzrostu cen energii.

## **UBÓSTWO ENERGETYCZNE A POLITYKA KLIMATYCZNO-ENERGETYCZNA**

Jednocześnie z programem poprawy efektywnego wykorzystania energii pojawiają się opinie, że polityka klimatyczno-energetyczna UE, na którą składają się walka z globalnym ociepleniem, zastępowanie taniego węgla droгим gazem, rosnący udział niestabilnych źródeł energetyki odnawialnej, sprawia,

iz efektem tych działań jest wzrost cen energii, co prowadzi do negatywnych konsekwencji zarówno dla przemysłu, jak i dla mieszkańców. Pojawiają się tym samym pytania, czy należy dotować te formy energetyki, szczególnie odnawialnej, które są nader kosztowne?

Ubóstwo energetyczne zostało rozpoznane jako poważny problem społeczny na przełomie lat 70. i 80. XX wieku, gdy zaczęły rosnąć ceny ropy, a systemy ochrony społecznej zaczęły się osłabiać wraz z pierwszą falą liberalizacji i prywatyzacji rynku energii (Ubóstwo energetyczne, portal Rynek Energii Odnawialnej). Po raz pierwszy tematyka ta skupiła uwagę badawczą przy okazji kryzysu naftowego i problemów z zaspokojeniem potrzeb transportowych. Tym razem kwestię tę wywołuje globalna polityka walki z „globalnym ociepleniem”, podejmowana szczególnie intensywnie w UE, a której efektem jest m.in. wzrost cen nośników energii, wskutek zastępowania taniego i powszechnie dostępnego węgla znacznie droższym gazem, czy widoczne już czasem kłopoty z bilansowaniem podaży i popytu energii elektrycznej, w związku z rosnącym udziałem „zielonych”, ale niestabilnych przecież, bo zależnych od warunków klimatyczno-pogodowych, źródeł energii (np. wiatru i słońca), oraz ogromna niepewność związana z poziomem cen pozwoleń na emisję CO<sub>2</sub>, wstrzymująca wiele potrzebnych inwestycji energetycznych (Jurdiak, 2012, s. 26). Rosnące w efekcie tej polityki ceny nośników energii i paliw przyczyniają się do wzrostu zakresu ubóstwa w różnych postaciach – istotnie zmniejszają wydatki gospodarstw na wszelkie inne niezbędne potrzeby lub powodują niedostateczne zaspokojenie potrzeb energetycznych (np. niedogrzanie mieszkań), albo – jakże często – jedno i drugie. Konsekwencje polityki UE dotyczą więc przede wszystkim ubogich gospodarstw w wymiarze bezwzględnym, a te zlokalizowane są głównie w „nowych” państwach członkowskich UE.

Zagadnienia związane z walką z ubóstwem energetycznym spłoty się w ostatnich latach z kwestiami dotyczącymi redukcji emisji dwutlenku węgla, poprzez m.in. zmniejszenie zużycia energii i efektywne jej wykorzystanie. Tematykę tę wywołuje wspomniana już powyżej polityka Unii Europejskiej – walki z „globalnym ociepleniem”, której jakże oczywistym efektem jest zastąpienie paliw tanich, ale uznawanych za nieekologiczne, paliwami dro-

gimi, ale uznanymi za przyjazne środowisku, i tzw. odnawialnymi źródłami energii, a w dalszej konsekwencji wynikające z tego kłopoty z niestabilnością podaży energii elektrycznej, jej niedostosowaniem do wielkości popytu oraz wzrost przeciętnych cen nośników energii (Borkiewicz, **portal Górniczej Izby Przemysłowo-Handlowej**). Tanie nośniki energii są przecież niemal na wyciągnięcie ręki, a jednak godzimy się na ich zastąpienie drogimi nośnikami, głównie tymi pochodzącymi z importu (Borkiewicz, **portal Górniczej Izby Przemysłowo-Handlowej**).

Ogromne wyrzeczenia, które nas czekają, może miałyby sens, gdybyśmy rzeczywiście mieli realny wpływ na ochronę klimatu na świecie. Niestety, nakłady te będą być może poniesione na próżno, bowiem Unia Europejska, ale i cały świat tych celów ekologicznych, w postaci powstrzymania ocieplania klimatu, zapewne nie osiągną. Dotychczasowe cele ekologiczno-klimatyczne nie dawały gwarancji uzyskania oczekiwanych korzyści. Redukcja CO<sub>2</sub> jedynie w UE, bez zawarcia porozumień w skali światowej, nie daje żadnych gwarancji zmniejszenia zagrożenia zmian klimatu, gdyż Chiny i USA zadeklarowały większe zaangażowanie na rzecz redukcji emisji gazów cieplarnianych, wobec czego – zdaniem ekspertów – mogą mieć decydujący wpływ na zawarcie globalnego porozumienia na konferencji klimatycznej ONZ (COP 21) w Paryżu w 2015 roku (Zabłocki, portal Środowisko), a co więcej, per saldo może nawet zwiększać emisje globalne gazów cieplarnianych. Rozwój OZE, w oderwaniu od zasad efektywności ekonomicznej, powodować może nadmierny wzrost kosztów energetycznych, jak również szereg innych, negatywnych skutków, jak choćby obserwowane już obecnie zaburzenie rynku energii przez rozwój systemów dotowania, nieefektywnego jak dotąd, segmentu OZE.

Problem zagrożenia klimatu przez gazy cieplarniane wymaga podjęcia i koordynowania działań globalnych. Jednostronne zobowiązania UE do głębokiej redukcji emisji gazów cieplarnianych nie dają w praktyce żadnych redukcji emisji w skali światowej, prowadzą natomiast do wzrostu cen energii, pogorszenia pozycji konkurencyjnej producentów z UE oraz zwiększonego obciążenia gospodarstw domowych kosztami energii (Krajowa Izba Gospodarcza, portal Rynek Infrastruktury).

## PODSUMOWANIE

Jak wykazano powyżej, ubóstwo energetyczne powiększa polityka klimatyczna Unii Europejskiej (tzw. zielone certyfikaty, wykup pozwoleń na emisję CO<sub>2</sub>), zaś sprawa wspomaganie osób ubogich energetycznie pozostawiona została lokalnym rządów. Trzeba się wszelako domagać, aby za globalną polityką szły także globalne programy pomocowe. Energia elektryczna, poza tym, że musi być dostępna, nie może być także niezasadnie droga, gdyż bezpieczeństwo i stabilność państwa biorą swój początek zawsze ze stabilnej gospodarki. Stabilności tej nie wolno burzyć, nie do końca zasadną w kosztach i skutkach społecznych eskalacją polityki klimatycznej, bez uprzednich rozstrzygnięć, podejmowanych w skali globalnej.

Negatywne skutki wprowadzenia działań na rzecz powstrzymania ocieplania klimatu dotyczyć mogą całej UE, więc polityka klimatyczno-energetyczna w proponowanej formie prowadzić będzie do spowolnienia tempa wzrostu gospodarczego w Unii. Oznacza to wzrost ubóstwa energetycznego w całej UE, szczególnie duży w krajach najbardziej na nią wrażliwych, takich jak Polska.

Nie można też bezkrytycznie przyjmować tzw. Energetycznej Mapy Drogowej (propozycji UE „Energy Roadmap 2050”). Wszystkie scenariusze, przedstawione w „Energy Roadmap 2050”, prowadziłyby do wzrostu udziału kosztów energetycznych w PKB – z 10,5% w 2005 roku do 14–15%, wzrostu cen energii elektrycznej o 50% w porównaniu z 2005 rokiem i podobnego wzrostu kosztów energii w budżetach domowych, bo z niespełna 10% do 15–16%, licząc z kosztami paliw do celów transportu (Krajowa Izba Gospodarcza, portal Rynek Infrastruktury).

Wszelkie działania UE, wpływające na poziom cen energii i jej nośników, powinny wobec tego być bezwzględnie analizowane także pod kątem skutków ekonomicznych i społecznych, jakie one powodują w różnych grupach społecznych. To, według skali tych skutków, powinny być projektowane transfery socjalne z budżetu UE, rekompensujące negatywne oddziaływanie wspólnotowej polityki, lub też dane działania powinny być ograniczane, jeśli skala negatywnych efektów jest zbyt duża, a korzyści niewielkie albo co najmniej budzące wątpliwości (Borkiewicz, **Nowy gorący temat – ubó-**

**stwo energetyczne, portal Górnictwej Izby Przemysłowo-Handlowej).** Do sfery takich decyzji wspólnotowych, mających istotny negatywny wpływ na poziom wydatków najuboższych rodzin na energię, zaliczyć można z całą pewnością walkę z „globalnym ociepleniem”.

## Literatura

- Figaszewska, I. (2009). *Ubóstwo energetyczne – co to jest?* „Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki”, 5, s. 2–20.
- Jurdiak, L. (2012). *Czy grozi nam ubóstwo? Analiza potencjalnych skutków unijnej polityki walki z globalnym ociepleniem dla gospodarstw domowych w Polsce*, „Polityka Energetyczna”, t. 15, z. 3, s. 23–50.
- Kurowski, P. (2012). *Zagrożenie ubóstwem energetycznym. Próba ustalenia zjawiska (na podstawie danych GUS)*, „Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki”, 1, s. 3–8.
- Prezes Urzędu Regulacji Energetyki a społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw energetycznych. Raport Końcowy (2008), Urząd Regulacji Energetyki – Zespół ds. Prac Badawczych nad Problematyką Społecznej Odpowiedzialności Przedsiębiorstw Energetycznych, Warszawa, 1 września 2008 r., „Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki”, 6, s. 3–25.
- Program pomocy odbiorcom wrażliwym społecznie na rynku energii elektrycznej i gazu oraz propozycje zmian legislacyjnych, niezbędnych do wdrożenia programu. Raport Końcowy* (2008). Urząd Regulacji Energetyki – Zespół ds. Prac Badawczych nad Problematyką Odbiorców Wrażliwych Społecznie, Warszawa, 31 marca 2008 r., „Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki”, 4, s. 3–28.
- Szczerbowski, R. (2013). *Bezpieczeństwo energetyczne Polski – mix energetyczny i efektywność energetyczna*, „Polityka Energetyczna”, t. 16, z. 4, s. 35–47.

## Netografia

- Borkiewicz, M., *Nowy gorący temat – ubóstwo energetyczne*, portal Górnictwej Izby Przemysłowo-Handlowej. Pozyskano (21.11.2014), <http://www.giph.com.pl/giph/index.php/wydawnictwa/archiwum-materialy/280-ubostwo-energetyczne-bg-9-10-2013>.
- Figaszewska, I., *Ubóstwo energetyczne – co to jest?*, portal Wirtualny Nowy Przemysł. Pozyskano (22.11.2014), <http://www.wnp.pl/artykuly/ubostwo-energetyczne-co-to-jest,6156.html>.

Krajowa Izba Gospodarcza: *Polityka klimatyczna UE to ubóstwo energetyczne Polski*, portal Rynek Infrastruktury. Pozyskano (23.11.2014), <http://www.rynekinfrastruktury.pl/artukul/35/1/kig-polityka-klimatyczna-ue-to-ubostwo-energetyczne-polski.html>.

Społeczna Odpowiedzialność Przedsiębiorstw Energetycznych w Świetle Badań Ankietowych. Raport. Pozyskano (22.11.2014), Urząd Regulacji Energetyki – Zespół do Przeprowadzenia i Opracowania Badań Ankietowych Dotyczących Problematyki Społecznej Odpowiedzialności Przedsiębiorstw Energetycznych, Warszawa, 30 czerwca 2009 r., <http://www.ure.gov.pl/pl/urząd/informacje-ogolne/aktualnosci/3661,Raport-URE-Spoleczna-odpowiedzialnosc-przedsiębiorstw-energetycznych-w-swietle-d.html>.

Ubóstwo energetyczne, portal Rynek Energii Odnawialnej. Pozyskano (21.11.2014), <http://www.reo.pl/ubostwo-energetyczne>.

Ubóstwo energetyczne w UE, newsletter europejskiej sieci zapobiegania ubóstwu nr 126, kwiecień – czerwiec 2008, portal European Anti Poverty Network. Pozyskano (23.11.2014), [http://www.eapn.org.pl/wp-content/uploads/2013/07/EAPN\\_Newsletter.pdf](http://www.eapn.org.pl/wp-content/uploads/2013/07/EAPN_Newsletter.pdf).

W UE ubóstwo energetyczne coraz większe, portal Rynek Energii Odnawialnej. Pozyskano (21.11.2014), <http://www.reo.pl/w-ue-ubostwo-energetyczne-coraz-wieksze>.

Zabłocki, M., *Chiny i USA mogą zdecydować o losie paryskiej umowy klimatycznej*, portal Środowisko. Pozyskano (22.11.2014), <http://www.srodowisko.abc.com.pl/czytaj/-/artykul/chiny-i-usa-moga-zdecydowac-o-losie-paryskiej-umowy-klimatycznej>.

## Akty prawne

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 2003/54/WE (Dz.U. UE L 09.211.55).

Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej (Dz.U. z 2011 r. nr 94, poz. 551).

Ustawa z dnia 10 października 2012 r. o zmianie ustawy o efektywności energetycznej (Dz.U. z 2012 r. poz. 1397).

