

# Plan Społeczno-Klimatyczny – jak wspierać obywateli i obywatelki w transformacji?

Autorka: Konstancja Ziółkowska

## ANALIZA

*Transformacja energetyczna w polskich domach nabiera tempa. 1,5 mln prosumentów, ponad pół miliona zainstalowanych pomp ciepła, 200 tys. umów zawartych w samym 2024 roku w programie „Czyste Powietrze”. Te liczby robią wrażenie. Jedno z głównych wyzwań polega dziś na tym, by odchodzenie od paliw kopalnych w domach odbywało się z korzyścią dla wszystkich obywateli i obywaterek, również tych mniej zamożnych i doświadczających różnego rodzaju wykluczenia. Dziś wiele grup nie ma odpowiedniego dostępu do publicznych programów wsparcia, a te, które je otrzymują, nie zawsze są chronione przed „przykrą niespodzianką” po inwestycji – wzrostem kosztów energii. Szansą na systemowe zmiany w obszarze wsparcia dla słabszych gospodarstw domowych jest przygotowywany przez UE Społeczny Fundusz Klimatyczny, stworzony z myślą o gospodarstwach doświadczających ubóstwa energetycznego lub transportowego. W tej analizie pokazujemy, jak Polska powinna przygotować się do wydatkowania tych środków w sektorze budynków mieszkalnych.*

### Najważniejsze wnioski:

- Polska może liczyć na ok. 50 mld złotych ze Społecznego Funduszu Klimatycznego (SFK) do wydania w latach 2026-2032. Sposób wydatkowania tych pieniędzy powinien zostać opisany przez każde państwo członkowskie w Planie Społeczno-Klimatycznym (PSK). Konstrukcja PSK zakłada, że każde państwo dołoży do jego wdrożenia 25% wkładu własnego, co oznacza, że polski PSK będzie opiewał na ok. 62 mld złotych.
- Kontekstem utworzenia nowego Funduszu jest planowane rozszerzenie od 2027 roku systemu ETS – unijnego systemu opłat od emisji dwutlenku węgla – na sektory budynków i transportu (i utworzenie tzw. ETS2). To właśnie do mniej zamożnych gospodarstw domowych, które odczują wpływ ETS2, skierowany jest w pierwszej kolejności Fundusz. Środki mogą zostać przeznaczone zarówno na wsparcie inwestycyjne, jak i tymczasowe wsparcie ostonowe (transfery pieniężne).
- Wydatkowanie środków na walkę z ubóstwem energetycznym nie będzie skuteczne bez uwzględnienia w Społecznym Planie pakietu reform. Ich wdrożenie w Polsce jest niezbędne – niezależnie od losów regulacji dot. ETS2, której ewentualna rewizja jest wśród państw członkowskich obecnie dyskutowana.
- Pierwszym krokiem powinna być reforma sposobu pozyskiwania danych, m.in. o fizycznych parametrach budynków, zmianie zachodzącej na przestrzeni lat oraz o sytuacji gospodarstw domowych w kontekście zaopatrzenia w energię. Jest to niezbędne dla prawidłowego projektowania i ewaluacji polityki publicznej. Na szczeblu krajowym należy dostosować do dzisiejszych wyzwań badania statystyczne realizowane przez GUS, które pozwolą śledzić sytuację w skali makro.
- Na szczeblu samorządowym potrzebne są bardziej szczegółowe dane pozwalające zmapować stan poszczególnych budynków oraz oszacować liczbę osób zagrożonych ubóstwem energetycznym. Warto do tego wykorzystać zreformowany mechanizm bonu energetycznego i zintegrować go z bazą Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków (CEEB).
- W programach wsparcia termomodernizacji miarą sukcesu jest dziś ilość zrealizowanych działań – brakuje oceny jakości i realnego efektu, zarówno środowiskowego jak i ekonomicznego. Odpowiedzią na ten problem powinno być stworzenie ekosystemu termomodernizacji: certyfikacja wykonawców, kontrola osiągniętych efektów oraz powszechnie dostępne doradztwo energetyczne.

## Kontekst

Sił, które napędzają transformację energetyczną w budynkach mieszkalnych jest dziś kilka. Po pierwsze, społeczna presja na poprawę jakości powietrza. Po drugie, kryzys energetyczny wywołany wojną tuż za polską granicą, który zwiększył motywację do szukania sposobów na oszczędności i niezależność energetyczną. W końcu zmianę napędza również potrzeba ochrony klimatu – zarówno związane z nią regulacje, jak i kreowane w ramach Unii Europejskiej zachęty finansowe – środki na inwestycje w odnawialne źródła energii i poprawę efektywności energetycznej w budynkach.

Polskę wciąż dużo dzieli od osiągnięcia tych szeroko podzielanych społecznie celów – bezpiecznej i cenowo dostępnej energii, czystego powietrza oraz ochrony klimatu. Ponad 3 miliony gospodarstw domowych wciąż ogrzewa swoje domy węglem – paliwem emitującym zarówno znaczne ilości CO<sub>2</sub>, jak i pyłów szkodliwych dla zdrowia. Rośnie uzależnienie importowe od gazu, w tym zapotrzebowanie na gaz spalany w domach (z 40,3 TWh w 2014 r. do 54,1 TWh w 2023 r.)<sup>1</sup>. Rośnie również udział wydatków na energię w wydatkach przeciętnego gospodarstwa domowego (z 9,8% w 2019 r. do 11,5% w 2023 r.).

Jednym z kluczowych wyzwań transformacji energetycznej w budynkach mieszkalnych jest zniwelowanie zjawiska ubóstwa energetycznego, czyli sytuacji, w której gospodarstwa domowe doświadczają trudności w zaspokojeniu podstawowych potrzeb związanych z energią w domach. W Polsce ok. 14,1% gospodarstw domowych jeszcze przed kryzysem energetycznym doświadczało nadmiernego obciążenia wydatkami na energię<sup>2</sup>.

### Rysunek 1. Czynniki ryzyka dla ubóstwa energetycznego w Polsce



Zorganizowanie skutecznego publicznego wsparcia dla uboższych gospodarstw, w tym tych doświadczających ubóstwa energetycznego, powinno być jednym z priorytetów polityki publicznej. To właśnie ta grupa statystycznie częściej korzysta z wysokoemisyjnych paliw, zamieszkuje w nieefektywnych energetycznie domach i zarazem nie ma dostatecznych zasobów – finansowych, a często również kompetencyjnych – żeby tę sytuację samodzielnie przezwyciężyć.

Tymczasem rząd nie ma jasnego, konstruktywnego komunikatu dotyczącego strategii wobec ogółu gospodarstw domowych, w tym wobec grup najsłabszych: jakimi działaniami gospodarstwa w transformacji będą wspierane, jak chronione, które technologie i paliwa będą promowane z uwagi na cele strategiczne państwa. Całościowej odpowiedzi na te pytania nie daje ani projekt aktualizacji Krajowego Planu na Rzecz Energii i Klimatu (aKPEiK) ani wstępny, przedstawiony w prekonsultacjach

1 Dane BDL GUS, Zużycie gazu przez gospodarstwa domowe.

2 K. Ziółkowska, *Czysta i tania energia w polskich domach. Jakich zmian potrzebujemy?*, Forum Energii, 2024, <https://www.forum-energii.eu/transformacja-w-domach>.

przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii projekt Krajowego Planu Renowacji Budynków. W przypadku tego ostatniego dokumentu, który zgodnie z zapisami tzw. Dyrektywy budynkowej<sup>3</sup> rząd musi przyjąć do końca 2025 r., wciąż jest jednak szansa na uwzględnienie nie tylko celów, ale też planu działań, tak by stał się on jasnym drogowskazem dla społeczeństwa.

### ETS2 i Społeczny Fundusz Klimatyczny – wyzwanie i szansa

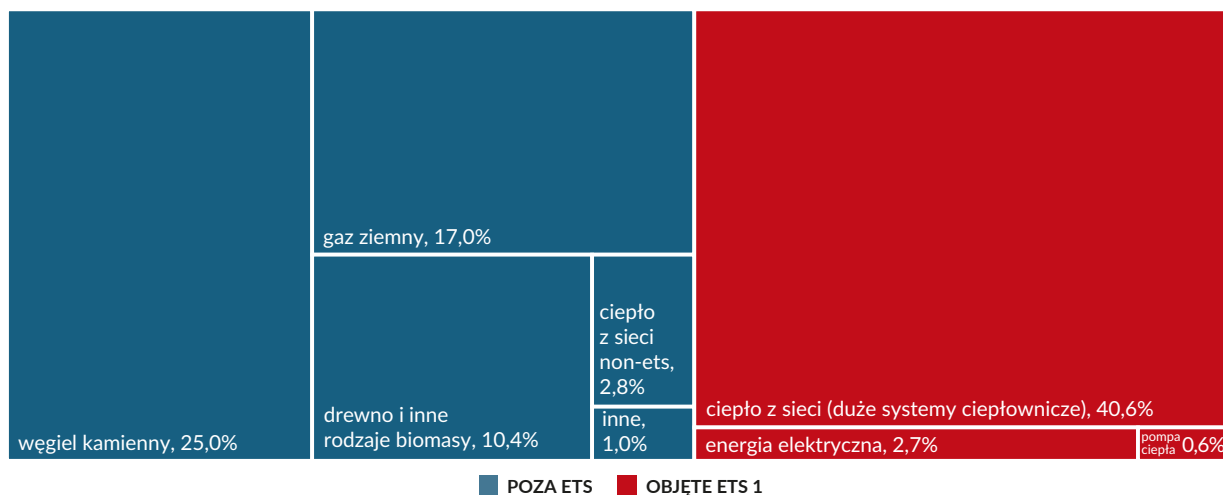
Ten obraz wkrótce dodatkowo skomplikuje się ze względu na planowane wejście w życie systemu ETS2 – opłat od emisji w sektorach budynków i transportu, który ma zacząć obowiązywać w 2027 roku<sup>4</sup>.

#### ETS2 – nowy system handlu emisjami w sektorach budynków i transportu

Dotychczas funkcjonujący w Unii Europejskiej system handlu emisjami ETS obejmował emisje z elektroenergetyki, dużych systemów ciepłowniczych, dużego przemysłu i lotnictwa (ok. 40% europejskich emisji CO<sub>2</sub>). Okazał się skutecznym narzędziem redukcji emisji. W Polsce, w objętych nim sektorach, emisje wyraźnie spadły (o 25% względem 2005 r.), podczas gdy w nieobjętych sumarycznie wzrosły (o 11% względem 2005 r.), głównie za sprawą transportu, z którego emisje uległy niemal podwojeniu<sup>5</sup>.

ETS2 to rozszerzenie dotychczasowego mechanizmu i konsekwentne objęcie zasadą „zanieczyszczający płaci” wszystkich budynków i środków transportu lądowego. Dotychczas opłat za emitowanie CO<sub>2</sub> nie ponosił m.in. niezelektryfikowany transport drogowy, a także gospodarstwa domowe ogrzewające się węglem, gazem oraz te czerpiące ciepło z małych (głównie osiedlowych) ciepłowni<sup>6</sup>. Tymczasem znaczna część polskich gospodarstw od dawna ponosi koszty uprawnień CO<sub>2</sub>. Tak jest w przypadku ok. 40% gospodarstw domowych korzystających z dużych systemów ciepłowniczych (objętych ETS od 2005 r.). Zmiany nie odczują także użytkownicy ogrzewania elektrycznego, w tym pomp ciepła, ponieważ energia elektryczna napędzająca pompy jest już obciążona kosztami emisji.

#### Wykres 1. Gospodarstwa domowe w podziale na główny nośnik energii wykorzystywany do ogrzewania (stan na koniec 2021 r.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z BBGD GUS (Moduł E-GD 2021); szacunek dotyczący gospodarstw domowych z ciepłem sieciowym poza ETS na podstawie: Niskotemperaturowe sieci ciepłownicze. Baza dla modernizacji sektora ciepła, Forum Energii 2024.

3 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/31/UE z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (wersja przekształcona).

4 Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz. Urz. UE z 2003 r. L 275).

5 <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/maps-and-charts/greenhouse-gases-viewer-data-viewers>.

6 Z systemu ETS1 wyłączone są ciepłownie o mocy zainstalowanej poniżej 20 MW<sub>t</sub>.

Wdrożenie systemu ETS2 w obecnym kształcie budzi jednak kontrowersje z uwagi m.in na:

- ustanowienie jednolitej ceny w całej Unii Europejskiej wobec nierównych punktów startowych w poszczególnych państwach członkowskich. Różnice obejmują:
  - nierówności w dochodach gospodarstw domowych;
  - zróżnicowanie wykorzystywanych paliw, w tym poziom uzależnienia od węgla spalanego w domach;
  - stan budynków i rozpowszechnienie bezemisyjnych środków transportu;
- brak korytarza cenowego ograniczającego niespodziewane wahania rynkowej ceny CO<sub>2</sub>.

Z tego względu rządy niektórych państw członkowskich, w tym Polski, mówią o potrzebie rewizji dyrektywy EU ETS i zmiany dotychczasowych zapisów. W najbliższych miesiącach, w tym w czasie polskiej prezydencji, kluczowe będzie, żeby w toku tych dyskusji dążyć do przebudowania systemu bez rezygnowania z ekonomicznej wyceny emisji CO<sub>2</sub>.

Po dokonaniu korekt, utrzymanie mechanizmu wyceny kosztów emisji jest dla Polski korzystne, gdyż ułatwi realizację celów strategicznych – uniezależnienia od importu paliw, poprawy jakości powietrza i ochrony klimatu. Jest to zgodne z podstawową zasadą ochrony środowiska: zanieczyszczający płaci. Bez niego brakuje wyraźnego sygnału ekonomicznego do odejścia od paliw kopalnych w ogrzewaniu i transporcie, których pośrednie koszty użytkowania ponosimy wszyscy – państwo i obywatele. Nowy system opłat jest też niezbędny, żeby wyrównać warunki pomiędzy różnymi technologiami, tak by te czystsze (jak np. pompy ciepła), nie były obciążone wyższymi opłatami od paliw bardziej emisyjnych. Co również istotne, zgodnie z zapisami dyrektywy, przychody z systemu powinny stać się ważnym źródłem finansowania transformacji.

Jednym z korzystnych dla Polski zapisów o ETS2 jest utworzenie z części wpływów pochodzących ze sprzedaży uprawnień **Społecznego Funduszu Klimatycznego (SFK)**, którego Polska jest największym beneficjentem. Jego zadaniem jest niwelowanie skutków wprowadzenia nowych opłat poprzez przeznaczenie środków na walkę z ubóstwem energetycznym i transportowym, a także wsparcie mikroprzedsiębiorstw. To, co wyjątkowe w nowym Funduszu na tle innych funduszy europejskich, to fakt, że środki są wąsko i precyzyjnie nakierowane na grupy najuboższe.

**Tabela 1. Społeczny Fundusz Klimatyczny – podstawowe informacje**

Społeczny Fundusz Klimatyczny	
Okres funkcjonowania	2026-2032
Łączna pula środków (euro)*	65 mld
Alokacja dla Polski (%)	17,6%
Alokacja dla Polski (euro)	11,44 mld
Alokacja dla Polski netto (euro)**	≈ 6 mld

\* Kwota ta zostanie pokryta ze sprzedaży dwóch typów uprawnień do emisji CO<sub>2</sub>. Ok. 4 mld euro będą pochodzić ze sprzedaży uprawnień do emisji w systemie ETS1, aby Fundusz mógł ruszyć już w 2026 r. (zanim zacznie się sprzedaż uprawnień w ETS2). Pozostałe 61 mld euro będzie pochodzić ze sprzedaży uprawnień w ETS2.

\*\* Część przychodów pochodzących pośrednio od polskich gospodarstw domowych zasili SFK. Szacujemy, że jest to nie więcej niż 5,4 mld euro. Oznacza to, że Polska zyska netto z SFK co najmniej 6 mld euro (ok. 27 mld złotych).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/955 z dnia 10 maja 2023 r.

Powstanie SFK i związany z nim wymóg stworzenia planu reform i wydatkowania – Planu Społeczno-Klimatycznego (PSK) to silny bodziec dla krajowej administracji, żeby zmierzyć się z kwestią ubóstwa energetycznego i transportowego, do czego dotychczas często brakowało motywacji. Pewnymi osiągnięciami w nakierowaniu wsparcia na osoby doświadczające ubóstwa może pochwalić się program „Czyste Powietrze”, natomiast większość pozostałych programów skierowanych do gospodarstw domowych jak np. „Mój Elektryk” czy „Mój Prąd” wspiera przede wszystkim gospodarstwa zamożniejsze, które są w stanie partycypować w kosztach i mają odpowiednie kompetencje, by sięgnąć po środki.

### Plan Społeczno-Klimatyczny

Każde państwo członkowskie jest zobowiązane do przygotowania i przedłożenia KE do czerwca 2025 r. Planu Społeczno-Klimatycznego, w którym przedstawi założenia dotyczące wydatkowania przyznanej mu puli środków z SFK. Państwa członkowskie muszą dołożyć do Planu swój wkład własny w wysokości 25% przyznanej alokacji. Wkład ten może zostać pokryty z wpływów z ETS, które zasilą budżet krajowy. Łącznie Plan dla Polski powinien więc opiewać na co najmniej 14,3 mld euro – ok. 62 mld złotych.

Zgodnie z założeniami SFK środki te mają zostać przeznaczone przede wszystkim na inwestycje, które pomogą trwale poprawić sytuację grup docelowych Funduszu, czyli napotykających na szczególne trudności z dekarbonizacją w sektorze budynków i transportu. W obszarze budynków wspierana będzie przede wszystkim termomodernizacja obejmująca wymianę źródeł ciepła i inwestycje w OZE. Kwalifikowalne są również inwestycje w budownictwo energooszczędne, w tym w mieszkania socjalne oraz skierowane do grup docelowych działania doradcze, edukacyjne, wsparcie techniczne itd.

Rozporządzenie o Społecznym Planie dopuszcza również, by część środków została przeznaczona na działania osłonowe – bezpośrednie transfery do gospodarstw domowych, które mogą znaleźć się w trudnej sytuacji po wejściu systemu ETS2. Przeznaczenie środków na bezpośrednie transfery zostało obwarowane dodatkowymi warunkami:

- maksymalnie 37,5% całkowitej puli może zostać przeznaczona na bezpośrednie transfery;
- wsparcie musi mieć charakter tymczasowy – należy wykazać, w jaki sposób beneficjenci wsparcia osłonowego staną się objęci trwałymi rozwiązaniami.

Plan Społeczno-Klimatyczny to jednak nie tylko Plan wydatkowania pieniędzy. Rozporządzenie wskazuje (a opublikowane przez KE wytyczne jeszcze ten przekaz wzmacniają<sup>7</sup>), że oprócz interwencji finansowych, w Planie opisane powinny zostać również działania (*measures*), takie jak m.in. reformy czy zmiany regulacyjne, które pozwolą efektywniej osiągać cele postawione przed SFK. Plan ma więc konstrukcję zbliżoną do KPO – kolejne płatności są transferowane do krajów członkowskich po osiągnięciu kamieni milowych i wartości docelowych – konkretnych efektów zarówno reform jak i inwestycji.

### PSK i SFK – część większej całości

Społeczny Fundusz Klimatyczny, choć może stanowić ważny krok w rozwiązywaniu wyzwań związanych ze zużyciem energii w budynkach mieszkalnych nie stanowi panaceum na problemy gospodarstw domowych w transformacji.

Po pierwsze, gospodarstwa domowe o przeciętnych dochodach, które nie należą do grupy docelowej SFK również często mieszkają w budynkach o niskiej efektywności energetycznej i odczuwają w związku z tym wpływ nowych przepisów. Żeby skierować do nich wsparcie kluczowe będzie zagospodarowanie wpływów z ETS, które płyną bezpośrednio do państw członkowskich.

7 Komisja Europejska, *Guidance on the Social Climate Plans (Draft non-paper)*, 2024.

Po drugie, nie można zapominać o gospodarstwach domowych już objętych ETS1. Ceny ciepła sieciowego rosną, sektor ciepła systemowego jest zdominowany przez węgiel, a efektywność energetyczna zamieszkiwanych budynków, w tym wypadku głównie wielorodzinnych, często pozostaje niska<sup>8</sup>. Jak wykazała ostatnia kontrola NIK, środki z ETS1 nie zostały przeznaczone niemal w ogóle na cele klimatyczne, a już na pewno nie trafiły do gospodarstw domowych, które w rachunkach za prąd czy ciepło sieciowe pochodzące głównie z węgla ponoszą koszty emisji CO<sub>2</sub><sup>9</sup>.

Pilnie potrzebujemy stworzenia szerokich ram transformacji energetycznej dla gospodarstw domowych, które pozwolą projektować i wdrażać skuteczne działania skierowane do różnych grup społecznych: mieszkańców bloków i domów jednorodzinnych, korzystających z indywidualnego ogrzewania i użytkowników ciepła sieciowego, gospodarstw o przeciętnych dochodach i mniej zamożnych rodzin. Takie podejście przyjęliśmy w dalszej części tekstu. Proponujemy w niej trzy reformy:

- poprawę sposobu zbierania danych o budynkach i gospodarstwach domowych;
- budowę ekosystemu termomodernizacji budynków;
- stworzenie nowego bonu energetycznego.

Ich wdrożenie jest warunkiem udzielania skutecznego wsparcia i zabezpieczenia interesów gospodarstw domowych – zarówno środkami z SFK, jak i funduszami pochodzącymi z innych źródeł.

## Trzy kroki do skutecznego wsparcia gospodarstw domowych w transformacji energetycznej pieniędzmi z SFK (i nie tylko)

### KROK 1. strategia działania oparta na rzetelnych danych

Konstrukcja SFK zakłada precyzyjne wydatkowanie środków i kierowanie ich do określonych grup oraz włożenie wysiłku w konkretny efekt – zabezpieczenie sytuacji gospodarstw domowych zagrożonych ubóstwem energetycznym i transportowym w wyniku wprowadzenia ETS2. Żeby to się udało potrzebne są precyzyjne dane zbierane na dwóch różnych szczeblach – krajowym oraz lokalnym, których obecnie brakuje.

#### Dane o budynkach i ubóstwie energetycznym – szczebel krajowy

Na szczeblu krajowym konieczna jest zmiana sposobu pozyskiwania danych, tak by pozwalały lepiej szacować sytuację gospodarstw domowych pod względem stanu zamieszkiwanych budynków oraz zaspokojenia potrzeb energetycznych. Pozwoli to precyzyjniej ocenić skalę ubóstwa energetycznego oraz scharakteryzować grupy nim dotknięte. Do tego celu nie są niezbędne dane o każdym budynku czy gospodarstwie domowym z osobna. Do czasu stworzenia całościowej i regularnie aktualizowanej bazy budynków, wystarczających informacji mogą dostarczyć dane zbierane metodami statystycznymi w cyklicznych badaniach na losowo dobranej próbie badawczej.

8 W 2024 23% mieszkań w zasobie wielorodzinnym należącym do spółdzielni mieszkaniowych posiadało izolację ścian zewnętrznych o grubości nie większej niż 5 cm lub nie posiadało żadnej izolacji. Źródło: MRiT, *Krajowy Plan Renowacji Budynków (Projekt)*, 2024.

9 NIK, *Informacje o wynikach kontroli. Gospodarowanie środkami uzyskanymi ze sprzedaży uprawnień do emisji w drodze aukcji w ramach unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych*, 2024.

Konieczne jest rozszerzenie i modyfikacja dotychczas realizowanych przez GUS badań zaprojektowanych w czasach, gdy Polska mierzyła się z zupełnie innymi wyzwaniami. W dostępnych danych brakuje podstawowej informacji o charakterystyce energetycznej budynków, czyli (choćby orientacyjnej) oceny, jakie jest zapotrzebowanie na energię czy stan zaizolowania przegród zewnętrznych budynku. Dziś nie znamy odpowiedzi na następujące pytania:

- Ile jest w Polsce budynków o najgorszych parametrach, tzw. „wampirów energetycznych”?
- Ile budynków jest corocznie poddawanych termomodernizacji?
- Jaka część budynków spełnia już akceptowalne normy efektywności energetycznej i nie wymaga pilnej interwencji?

Tym samym brakuje narzędzi do monitorowania efektów prowadzonej polityki, w tym do oceny stanu realizacji celów postawionych w dokumentach strategicznych (m.in. KPEiK oraz projektowanym obecnie Krajowym Planie Renowacji Budynków).

Co więcej, powyższe informacje o budynkach powinno dać się zestawić z informacją o sytuacji materialnej gospodarstw domowych:

- Ile gospodarstw domowych o niskich dochodach mieszka w budynkach nieefektywnych energetycznie?
- Z jakim natężeniem problem współwystępowania niskich dochodów i złej jakości zabudowy pojawia się w różnych typach budownictwa?
- Z jakimi kosztami energii mierzą się powyższe gospodarstwa?
- Jakie są cechy społeczne i demograficzne tych gospodarstw?

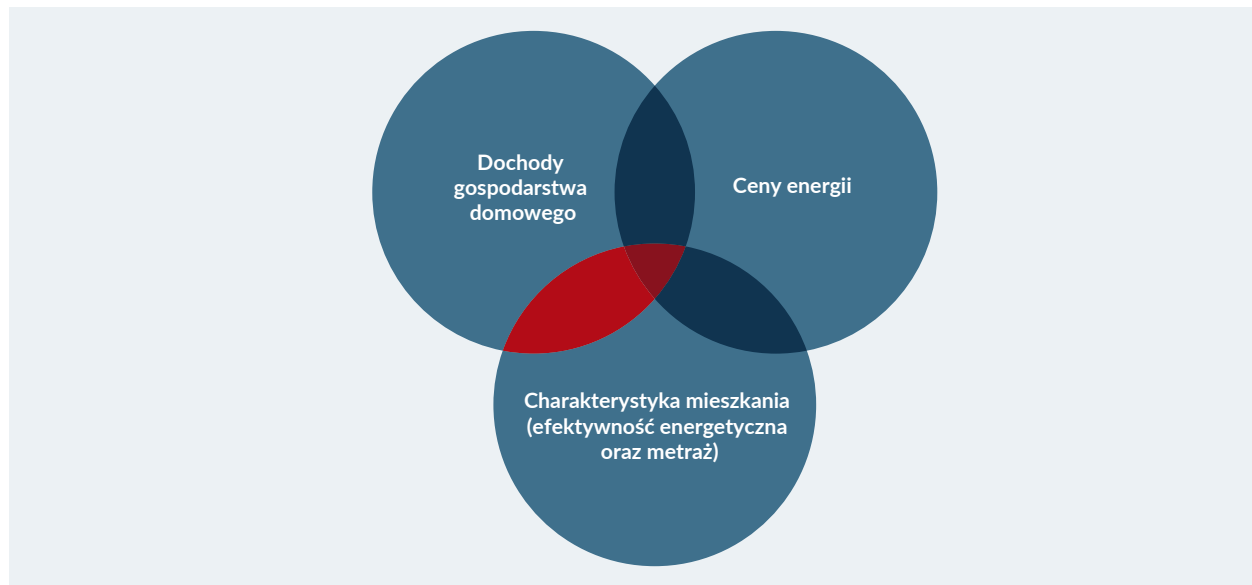
**Znając odpowiedź na te pytania, można będzie znacznie precyzyjniej niż dotychczas oceniać skalę ubóstwa energetycznego oraz jej zmianę w czasie, a więc projektować rozwiązania szacować koszty i monitorować efekty polityki publicznej, w tym efekty realizacji Planu Społeczno-Klimatycznego.**

Obecnie stosowane w Polsce i publikowane przez GUS miary ubóstwa energetycznego<sup>10</sup>, ze względu na brak odpowiednich danych, nie są precyzyjne w uchwyceniu przecięcia sytuacji dochodowej i stanu budynku zajmowanego przez gospodarstwo. W efekcie w mierzeniu ubóstwa energetycznego przyjmowane są trzy niedoskonałe strategie poradzenia sobie z problemem braku danych:

- stan izolacji budynku przybliżany jest rokiem budowy, co jest wysoce niedokładnym oszacowaniem i uniemożliwia monitorowanie zmian wynikających z termomodernizacji (wskaźnik: *Wysokie Koszty – Niskie Dochody*);
- wykorzystuje się subiektywne i ogólnikowe oceny mieszkańców (wskaźniki: *Niewystarczający komfort cieplny; Budynek z przeciekającym dachem*);
- konstruuje się wskaźniki abstrahujące od kwestii stanu budynku a skoncentrowane na obciążeniu kosztami energii (wskaźniki: *Podwójna mediana wydatków na energię; Zdolność do terminowego opłacania rachunków*).

10 Por. *Zużycie Energii w Gospodarstwach Domowych*, GUS, Warszawa 2021.

Rysunek 2. Czynniki wpływające na ubóstwo energetyczne.



Legenda: Kolorem czerwonym oznaczono obszar, gdzie pojawiają się szczególnie istotne braki danych – przecięcie dochodów gospodarstwa domowego i charakterystyki energetycznej mieszkania.

Źródło: opracowanie własne.

Nowa metoda pozyskiwania danych o charakterystyce budynków i sytuacji gospodarstw domowych na szczeblu krajowym powinna pozwalać na:

1. uzyskanie wiarygodnego oglądu sytuacji na szczeblu ogólnopolskim i wojewódzkim;
2. jednoczesne pozyskanie informacji o stanie energetycznym budynku i o sytuacji ekonomicznej zamieszkujących go gospodarstw domowych;
3. regularne monitorowanie zmian w czasie;
4. pozyskiwanie danych o stanie budynku podczas wizyty na miejscu przeszkolonego pracownika (odpowiedź na problem niskiej wiedzy mieszkańców o kwestiach związanych z energią w budynku).

Żadna z dotychczas tworzonych w Polsce baz danych (zarówno tych administracyjnych, jak i opartych na badaniach statystycznych GUS), nie spełnia równocześnie wszystkich powyższych kryteriów.

- **Prowadzone przez GUS badania (BBGD, moduł E-GD, EU-SILC)** zawierają jedynie subiektywne i ogólne oceny efektywności energetycznej budynku („czy Twój dom jest wystarczająco ciepły w zimie?“, „czy ma zawilgocone ściany?“, „czy Twój dom jest ocieplony?“).
- **Badanie GUSu „Zużycie energii w gospodarstwach domowych” (moduł E-GD)<sup>11</sup>** jest realizowane raz na trzy lata, a wyniki badania publikowane są z półtorarocznym opóźnieniem, co utrudnia podążanie za dynamicznie zmieniającą się sytuacją w warunkach trwającej transformacji. Badanie ma też liczne ograniczenia metodologiczne oraz nie spełnia pożądanego standardów realizacji<sup>12</sup>.

11 <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/srodowisko-energia/energia/zuzycie-energii-w-gospodarstwach-domowych-w-2021-roku,12,2.html>.

12 Problemy metodologiczne ww. badania opisywaliśmy w raporcie K. Ziółkowska, *Czysta i tania energia w polskich domach. (Aneks Metodologiczny)*, Forum Energii, 2024, <https://www.forum-energii.eu/transformacja-w-domach>.

- **Centralny rejestr charakterystyki energetycznej budynków** agreguje dane zbierane ze świadectw charakterystyki energetycznej budynków. Obowiązek posiadania świadectwa nie dotyczy jednak wszystkich budynków, a jedynie nowych oraz tych, które są wystawiane na sprzedaż lub wynajem. Rejestr zawiera więc jedynie wycinkowe informacje o polskim zasobie budowlanym: w 2024 rejestr zawierał ok. 500 tys. świadectw obejmujących cały budynek (na 15,2 mln budynków w Polsce), z czego ponad połowa dotyczyła budynków wybudowanych w latach 2021-2024<sup>13</sup>.
- **Centralna Ewidencja Emisyjności Budynków** zbiera dane dotyczące źródeł ciepła w budynkach<sup>14</sup>. Baza jest obecnie poszerzana w ramach realizacji projektu ZONE i docelowo ma zbierać również dane z inwentaryzacji budynków. Wdrożenie poszerzonej wersji CEEB jest jednak na początku drogi i napotyka na liczne trudności techniczne i organizacyjne. Przede wszystkim baza w obecnym kształcie nie gwarantuje regularnej aktualizacji zebranych danych.

Rekomendujemy gruntowne zmodyfikowanie dotychczas realizowanego przez GUS „Badania o zużyciu energii w gospodarstwach domowych” (BBGD, moduł E-GD), tak by dostarczało bardziej użytecznych i lepszej jakości danych o charakterystyce energetycznej budynków mieszkalnych: źródłach ogrzewania, izolacji przegród, zużyciu energii, a także o sytuacji gospodarstwa domowego w zakresie potrzeb remontowych, planów inwestycyjnych, wiedzy o programach wsparcia itd. Badanie należy wykonywać w trybie corocznym lub dwuletnim, a jego elementem powinna być fizyczna inspekcja budynków wykonywana przez przygotowanych ankierów. Inspiracją do reformy, po dokonaniu odpowiednich dostosowań, może być realizowane w Anglii badanie English Housing Survey (por. ramka).

13 Projekt Krajowego Planu Renowacji Budynków, 2024 <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/prekonsultacje-projektu-krajowego-planu-renowacji-budynkow>.

14 Ceeb.gov.pl.

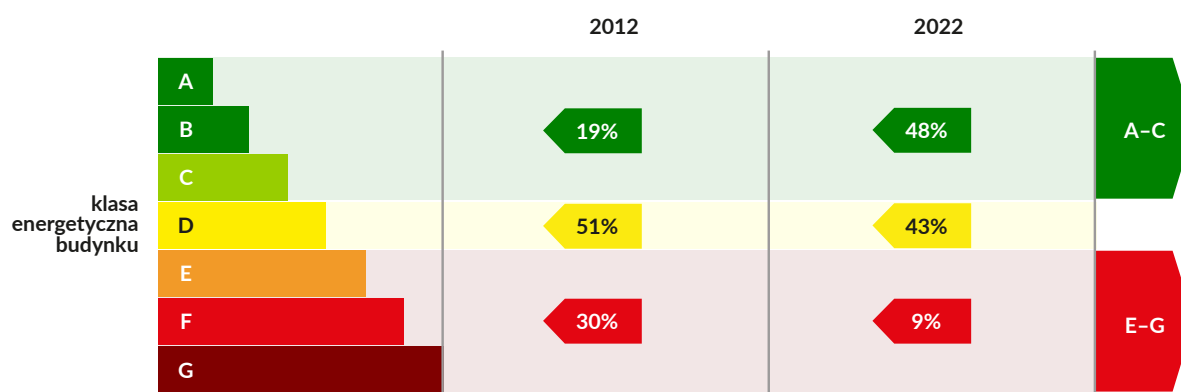
### Propozycja reformy zbierania danych statystycznych o stanie budynków na wzór *English Housing Survey*

Celem realizowanego od 50 lat w Anglii badania *English Housing Survey* (EHS) jest monitorowanie zmian w strukturze i jakości zasobów mieszkaniowych, co pozwala na lepsze planowanie i monitorowanie efektów polityki mieszkaniowej i środowiskowej. EHS obejmuje dane o sytuacji ekonomicznej gospodarstw domowych, standardzie wyposażenia oraz użytkowaniu energii w domach.

Badanie jest realizowane na reprezentatywnej próbie około 13 tys. gospodarstw domowych rocznie, co gwarantuje wiarygodność i możliwość uogólnienia wyników na skalę krajową. Składa się z dwóch kluczowych komponentów: szczegółowego wywiadu z mieszkańcami oraz fizycznej inspekcji stanu technicznego budynków przez specjalnie przeszkolonych do tego ankieterów. Istotnym elementem badania jest ocena izolacyjności cieplnej budynków oraz stosowanego ogrzewania. W efekcie badanie pozwala monitorować rozkład klas efektywności energetycznej w zasobie mieszkaniowym (rys. poniżej).

Wyniki *English Housing Survey* są też podstawą do mierzenia ubóstwa energetycznego w oparciu o miarę LILEE (*Low Income Low Energy Efficiency*), która pozwala precyzyjnie wskazać liczbę gospodarstw domowych o niskich dochodach, zamieszkujących w najgorszej jakości budynkach – grupę wymagającą najpilniejszego wsparcia.

**Rysunek 3. Graficzne opracowanie wyników *English Housing Survey* przedstawiające zmianę rozkładu klas energetycznych budynków w Anglii w latach 2012-2022**



Źródło: *English Housing Survey 2022 to 2023: Energy report*.

### Dane o budynkach i ubóstwie energetycznym – szczybel lokalny

Gminy od lat zbierają cenne doświadczenia we wspieraniu mieszkańców w transformacji energetycznej prowadząc działania rewitalizacyjne czy pozostając na pierwszym froncie walki ze smogiem.

By jednak sprostać nowym wyzwaniom – przyspieszyć poprawę efektywności energetycznej budynków zlokalizowanych w gminie oraz dotrzeć ze wsparciem do osób zagrożonych ubóstwem energetycznym - gminy potrzebują danych o poszczególnych budynkach i sytuacji ich mieszkańców. Takie dane są dziś fragmentaryczne, rozproszone pomiędzy różne, niekompatybilne ze sobą bazy, a samorządy mają liczne wątpliwości prawne dotyczące możliwości ich wykorzystania z uwagi na ochronę danych osobowych. Projekty pilotażowe realizowane w ostatnich latach w kilku polskich miastach wskazują na duży potencjał CEEB jako podstawy do stworzenia całościowej bazy<sup>15</sup>.

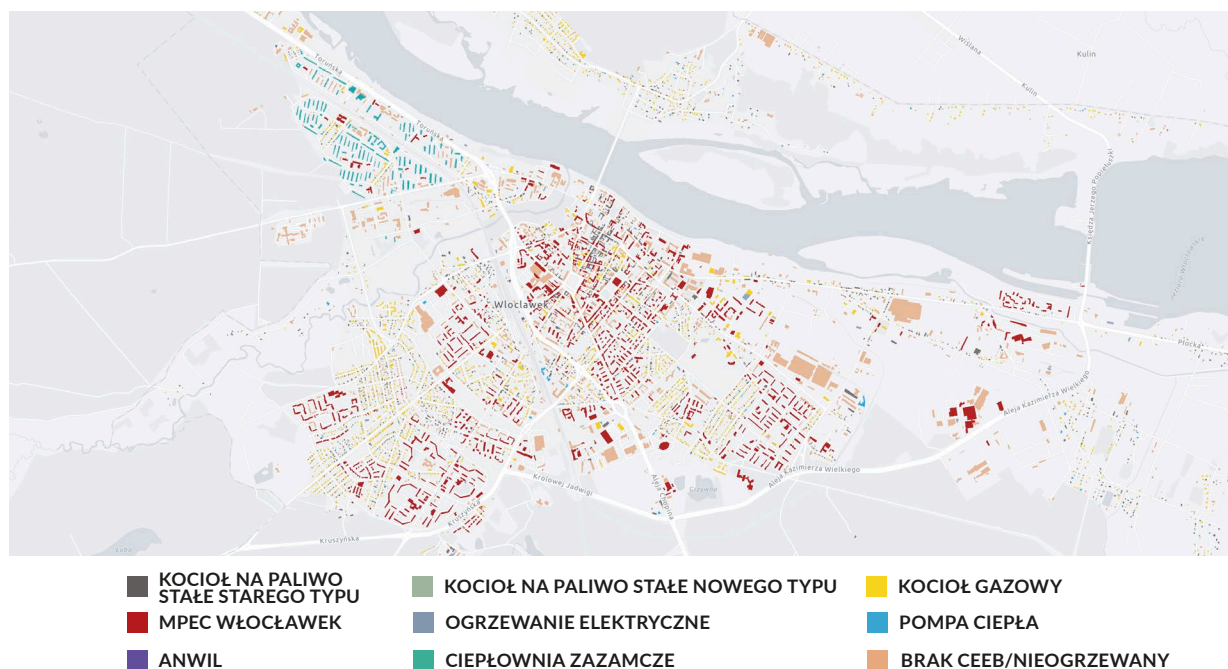
15 Wnioski na podstawie projektów: *LeadAir - samorządowe strategie dla przyszłości leadair.pl*; *NEEST - Neutralne klimatycznie i zrównoważone środowiskowo obszary* [https://www.krakow.pl/klimat/277418,artykul,projekt\\_neest.html](https://www.krakow.pl/klimat/277418,artykul,projekt_neest.html); *CARE - Neutralne pod względem emisji dwutlenku węgla i przystępne cenowo modernizacje dla wszystkich potrzebujących* <https://ibs.org.pl/publications/mapowanie-ubostwa-energetycznego-na-podstawie-danych-administracyjnych/>.

### Jak wydobyć potencjał Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków?

CEEB może stać się użytecznym źródłem do projektowania i realizowania transformacji energetycznej. By gminy oraz inne instytucje mogły w pełni wykorzystać potencjał tej bazy konieczne jest:

- Stworzenie rozwiązań informatycznych (API – *application programming interface*) umożliwiających integrację bazy CEEB z bazami miejskimi i innymi bazami danych.
- Weryfikacja poprawności danych w bazie CEEB wykonywana przez administratora bazy (GUNB), umożliwienie samorządom pełnienia roli wspierającej w weryfikacji danych oraz wzmocnienie bodźców do bieżącej aktualizacji (np. po realizacji inwestycji wspartej w programie „Czyste Powietrze”).
- Wypracowanie jasnych ram prawnych wykorzystywania danych przez samorządy.
- Poszerzenie zakresu bazy, m.in. o inwentaryzację budynków oraz dane z bonów energetycznych (por. „Krok trzeci. Od wsparcia osłonowego do inwestycyjnego”).
- Stworzenie nowych funkcjonalności, m.in. możliwości tworzenia interaktywnych map z lokalizacją budynków, z możliwością filtrowania danych (Mapa 1).

Mapa 1. Rozmieszczenie głównych źródeł ogrzewania budynków we Włocławku.



Źródło: A. Cieślicka, Plan transformacji energetycznej Włocławka do 2040 r., Forum Energii 2024.

## KROK 2. Od ilości do jakości wsparcia

Jednym z głównych wyzwań dotyczących obecnych programów termomodernizacji jest mierzenie sukcesu ilością zrealizowanych działań, bez oceny ich zasadności, jakości i realnego efektu, zarówno środowiskowego jaki i ekonomicznego. Liczne raporty NIK dokumentują, że efekty termomodernizacji w postaci oszczędności energii są wyraźnie niższe niż zakładane<sup>16</sup>, a NFOŚiGW wstrzymuje flagowy program z uwagi na nieprawidłowości. Wiele z nich dotyczy dobierania rozwiązań korzystnych dla sprzedawców a niekorzystnych dla mieszkańca, m.in. zawyżania kosztów, proponowania przewymiarowanych urządzeń itp.

Jeśli rząd nie postawi na jakość w działaniach kierowanych do gospodarstw domowych, debata publiczna zostanie zdominowana przez pojawiający się już dziś przekaz o „rachunkach grozy” jako konsekwencji termomodernizacji domów. Skutkiem będzie odwrócenie się obywateli i obywaterek od transformacji energetycznej.

Postawienie na dobór rozwiązań najbardziej adekwatnych do danego budynku i sytuacji gospodarstwa domowego, a także na jakość realizacji jest ważna dla każdego inwestora. Staje się jednak szczególnie niewralgiczna, gdy mówimy o grupach najuboższych –bardziej podatnych na wzrost kosztów, mających mniej kompetencji do czuwania nad inwestycją oraz stanowiących „łakomy kąsek” dla oszustów z uwagi na wysokość otrzymywanego wsparcia.

### 5 wymiarów jakościowego wsparcia gospodarstw domowych:



#### 1. Ustanowienie standardów dla wykonawców

Jedną z bolączek publicznych programów wsparcia termomodernizacji budynków jest brak wymagań dotyczących jakości dostarczanych usług stawianych wykonawcom – audytorom energetycznym, instalatorom urządzeń, firmom remontowym. W Polsce pilnie potrzebny jest system certyfikacji wykonawców oraz norm związanych z prowadzeniem termomodernizacji wspieranych ze środków publicznych. Dziś nieprawidłowości da się wytknąć inwestorowi, który często z uwagi na brak doświadczenia i wiedzy technicznej jest najsłabszą stroną procesu. Zarazem państwo nie ma narzędzi, by wymagania stawiać również wykonawcy.

Posiadanie przez wykonawcę certyfikatu jest warunkiem wydatkowania środków publicznych na wsparcie termomodernizacji w wielu krajach m.in. we Francji, Wielkiej Brytanii czy Niemczech<sup>17</sup>. By wdrożyć system w Polsce, pierwszym krokiem powinno być wprowadzenie dobrowolnej certyfikacji jako narzędzia wyróżnienia się na rynku, a dopiero z czasem, po upowszechnieniu, uznanie jej posiadania za obowiązek wszędzie tam, gdzie w grę wchodzi środki publiczne.

<sup>16</sup> Por. np. NIK, *Informacja o wynikach kontroli. Efekty termomodernizacji wielorodzinnych budynków mieszkalnych będących w zasobach spółdzielni mieszkaniowych, realizowanej z udziałem środków publicznych*, 2019.

<sup>17</sup> Por. Francja: RGE : Reconnu Garant de l'Environnement; Niemcy: <https://www.energie-effizienz-experten.de/>.

### Jak Wielka Brytania walczy o poprawę jakości w projektach termomodernizacyjnych

W Wielkiej Brytanii problem nieprawidłowości i niskiej jakości efektów w publicznych programach wsparcia termomodernizacji oraz niskiego zaufania do wykonawców skłonił rząd do zlecenia w 2015 r. niezależnej ewaluacji, która pozwoliłaby zdiagnozować główne bolączki systemu oraz sformułować rekomendacje zmian.

Opublikowany w 2016 r. raport *Each Home Counts. An Independent Review of Consumer Advice, Protection, Standards and Enforcement for Energy Efficiency and Renewable Energy*<sup>18</sup> stał się podstawą do wprowadzenia spójnego systemu zarządzania jakością w celu ochrony konsumentów i poprawy standardów w sektorze budownictwa energetycznego. W wyniku zawartych w raporcie rekomendacji powstały kluczowe elementy nowego systemu: wdrożono normy PAS2030 i PAS2035 oraz certyfikat Trustmark.

- **PAS2035** to holistyczny standard dotyczący zarządzania procesem termomodernizacji budynków. Norma wskazuje, którzy aktorzy i na jakich zasadach odpowiadają za kolejne etapy procesu: ocenę energetyczną budynku, projektowanie rozwiązań, nadzór nad realizacją oraz ocenę efektów końcowych
- **PAS2030** to norma techniczna, która definiuje szczegółowe wymagania dotyczące realizacji prac termomodernizacyjnych, takich jak izolacja budynków czy modernizacja systemów grzewczych. Skupia się na standardach wykonawczych i kwalifikacjach wykonawców. Aby uzyskać certyfikację PAS2030, firma musi przejść audyt techniczny swoich procesów i wykazać zgodność z normą.
- **TrustMark** to ogólnokrajowy znak jakości, który certyfikuje firmy realizujące prace budowlane, potwierdzając ich kompetencje, wiarygodność oraz wysoką jakość obsługi klienta.

Norma PAS2035 wspiera zarządzanie całym procesem termomodernizacji, norma PAS2030 gwarantuje jakość wykonania, a certyfikat TrustMark pomaga budować zaufanie między inwestorami a wykonawcami. Te trzy elementy tworzą spójny system, którego celem jest wysoka jakość projektów finansowanych ze środków publicznych, minimalizowanie ryzyka błędów i wsparcie realizacji celów klimatycznych.

## 2. Doradztwo energetyczne powszechnie dostępne

Termomodernizacja budynku to złożony proces wymagający podjęcia szeregu decyzji technicznych i finansowych. Zarządzanie energią i czerpanie korzyści z nowych technologii, takich jak np. panele słoneczne czy pompy ciepła, również wymagają wiedzy i kompetencji. Szeroko dostępny system doradztwa energetycznego, w którego centrum znajdują się punkty kompleksowej obsługi mieszkańca (ang. *One Stop Shops*) powinien stać się ważnym ogniwem zwiększania jakości wsparcia publicznego.

Rozporządzenie o SFK dopuszcza, by usługi doradcze były wspierane z Funduszu. Warto potraktować przeznaczenie części funduszy na ten cel jako inwestycję, która przyniesie wymierne korzyści zarówno dla poszczególnych beneficjentów, jak i dla państwa jako całości.

Doradcy pracujący z osobami zagrożonymi ubóstwem energetycznym powinni łączyć kompetencje techniczne z umiejętnością pracy z osobami doświadczającymi wykluczenia społecznego. Dlatego należy dążyć do tworzenia na poziomie gminnym interdyscyplinarnych zespołów doradczych i wypracować rozwiązania organizacyjne i finansowe, które pozwolą włączyć pracowników Ośrodków Pomocy Społecznej w walkę z ubóstwem energetycznym.

18 <https://www.gov.uk/government/publications/each-home-counts-review-of-consumer-advice-protection-standards-and-enforcement-for-energy-efficiency-and-renewable-energy>.

### **Doradztwo energetyczne kluczem do udanej termomodernizacji dla mniej zaradnych inwestorów - przypadek współpracy BNP Paribas i Europejskiego Banku Inwestycyjnego**

Bank BNP Paribas we współpracy z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym (EBI) zrealizował w latach 2021-2022 projekt *EEFFRB – Energy Efficiency Finance Facility for Residential Buildings in Poland*, w wyniku którego sfinansowano 800 projektów termomodernizacyjnych o wartości 78 mln Euro przeprowadzonych w budynkach wielorodzinnych należących do wspólnot mieszkaniowych.

Celem współpracy prywatnego banku i publicznej instytucji finansowej było przełamanie barier w podjęciu decyzji o termomodernizacji. Wspólnoty mieszkaniowe w porównaniu do spółdzielni są statystycznie mniejsze i słabsze instytucjonalnie, a przez to często mniej zaradne w zarządzaniu nieruchomościami. Obok barier ściśle finansowych istotną rolę w odkładaniu decyzji o termomodernizacji budynku odgrywa również brak wiedzy technicznej, a także brak świadomości możliwych do uzyskania oszczędności.

Dlatego wsparcie EBI miało w niniejszym projekcie dwojaki charakter. Obok gwarancji finansowych, które poprawiły warunki kredytu bankowego z premią BGK, wdrożono również mechanizm ze środków ELENA (European Local ENergy Assistance), z którego sfinansowano działania doradcze i wspierające:

- Doradztwo realizowane przez specjalnie powołany zespół doradców energetycznych BNP Paribas, których zadaniem było zachęcenie wspólnot mieszkaniowych do podjęcia inwestycji poprzez zaprezentowanie wymiernych korzyści uzyskanych w podobnych budynkach, doradztwo w zakresie finansowym i dostarczenie podstawowych informacji o procesie.
- Wykonanie profesjonalnego audytu energetycznego oraz wsparcie w procesie przygotowania do termomodernizacji, w tym w sporządzeniu dokumentacji technicznej, realizowane przez zewnętrznych ekspertów.

**Projekt cieszył się dużym zainteresowaniem i pokazał, że dostęp do informacji, wiedzy technicznej oraz „towarzystwo w procesie” może przesądzać o podjęciu decyzji inwestycyjnej przez słabszych aktorów rynku i jednocześnie zabezpieczać ich interesy.**

### **3. Rzetelna prognoza kosztów ogrzewania**

Zarówno inwestorzy, jak i doradcy energetyczni powinni mieć dostęp do narzędzi, które ułatwią wybór optymalnego rozwiązania dla danego budynku. Jednym z nich jest kalkulator prognozowanych kosztów ogrzewania w zależności od wybranego rozwiązania i zakresu inwestycji. Tego typu narzędzia są już dziś dostępne w internecie, jednak niezależny, stworzony przez państwową instytucję kalkulator, da lepszą gwarancję bezstronności w doborze parametrów oraz rzetelności prognoz cen paliw. Dzięki temu właściciele domów będą mogli zaufać, że żadna technologia nie jest stronniczo promowana.

Zarazem, by prognozowany efekt został osiągnięty, istotne jest przeszkolenie użytkowników z zasad obsługi nowo instalowanych urządzeń (np. pomp ciepła, paneli fotowoltaicznych, kolektorów itd.) i szerzej, z zasad efektywnego zarządzania energią w domu. Taki obowiązek powinien spoczywać na instalatorach urządzeń<sup>19</sup>.

### **4. Kontrola i monitoring**

Kontrola i monitoring po zakończeniu prac termomodernizacyjnych powinny odgrywać kluczową rolę w zapewnieniu efektywności publicznych programów wsparcia. Doradztwo energetyczne i certyfikacja wykonawców nie są w stanie wyeliminować wszystkich ryzyk związanych z jakością realizacji oraz rzeczywistymi efektami modernizacji. Właśnie dlatego niezbędne jest wdrożenie mechanizmów monitorowania efektów, w tym m.in. realnego zużycia energii w zmodernizowanych budynkach.

<sup>19</sup> Więcej o błędnych decyzjach inwestycyjnych wynikających m.in. z braku dostępu do rzetelnej wiedzy pisaliśmy w raporcie: T. Adamczewski, P. Kleinschmidt, *Budynki w Pułapce gazowej*, Forum Energii 2024, <https://www.forum-energii.eu/budynki-w-pulapce-gazowej>.

Analiza danych o faktycznym zużyciu energii realizowana w wybranych do kontroli nieruchomościach pozwoli ocenić, czy założone cele zostały osiągnięte i dostarczy cennych informacji zwrotnych zarówno o jakości wykonania prac termomodernizacyjnych, jak i o sposobie użytkowania urządzeń i innych praktykach beneficjenta związanych z ogrzewaniem domu. Dane te mogą być pomocne do korekty ewentualnych nieprawidłowości w poszczególnych zbadanych domach, ale będą też przyczyniać się do doskonalenia systemu wsparcia, zwiększając jego skuteczność w skali makro. Ponadto, systematyczny monitoring będzie wzmacniał zaufanie społeczne do programów wsparcia, pokazując ich przejrzystość oraz realne korzyści dla beneficjentów i środowiska.

## 5. Rozwiązania szyte na miarę

W grupie ubogich energetycznie wybija się problem seniorów zamieszkujących w dużych, niedopasowanych do ich potrzeb domach o słabej efektywności energetycznej. Dla tej grupy termomodernizacja domu często będzie rozwiązaniem nieadekwatnym. Dlatego warto rozwijać alternatywy, takie jak mieszkania gminne dla seniorów. Kierunkiem, którego potencjał należy zbadać na gruncie polskim jest również cohousing senioralny – dedykowane seniorom lokale ze wspólnymi przestrzeniami, które pozwalają zredukować koszty życia i przeciwdziałać samotności. W Polsce mamy niewielkie doświadczenie w takich projektach<sup>20</sup>. SFK powinien stać się źródłem finansowania pilotaży tego typu rozwiązań, by sprawdzić ich potencjał w praktyce. Dzięki współpracy z samorządami i organizacjami społecznymi można stworzyć model skutecznego wsparcia seniorów i ograniczyć problem ubóstwa energetycznego w tej grupie.

## KROK 3. Od wsparcia osłonowego do inwestycyjnego

Rozwiązaniem trwale uwalniającym gospodarstwa domowe od ubóstwa energetycznego jest zazwyczaj wsparcie w termomodernizacji domu. Niekiedy, w przypadku złego stanu budynku lub z uwagi na specyficzną sytuację życiową, bardziej właściwym od termomodernizacji rozwiązaniem może okazać się zaproponowanie danej osobie lub rodzinie alternatywnego miejsca zamieszkania, np. poprzez umożliwienie wynajmu mieszkania z zasobu gminy.

Termomodernizacja czy rozbudowa gminnego zasobu mieszkaniowego to jednak rozwiązania skomplikowane i czasochłonne. Dlatego potrzebujemy również tymczasowego wsparcia osłonowego dla gospodarstw domowych w postaci świadczeń pieniężnych łagodzących wpływ wzrostu cen energii. Jest to ważny element zabezpieczenia sytuacji wrażliwych gospodarstw domowych do czasu objęcia ich rozwiązaniami docelowymi.

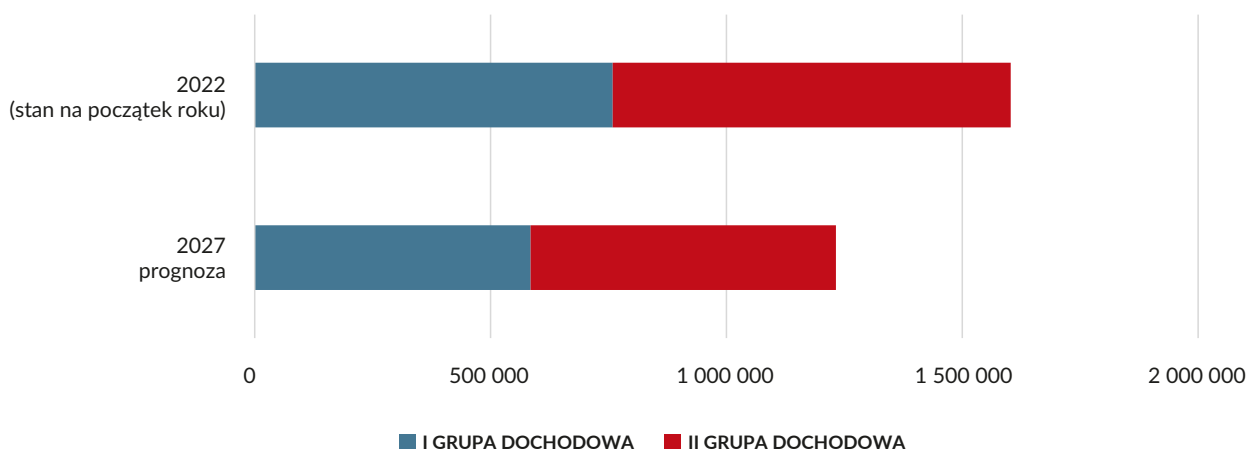
Dotyczy to gospodarstw domowych, które zostaną objęte systemem ETS2, ale nie tylko. Projektując wsparcie osłonowe należy uwzględnić wszystkie grupy wrażliwe, m.in. niezamożne rodziny, które ogrzewają mieszkania ciepłem sieciowym i ponoszą opłaty z tytułu ETS1.

Potrzeba wprowadzenia przyznawanych regularnie świadczeń osłonowych wynika przede wszystkim z faktu, że nie jest możliwe zrealizowanie w horyzoncie najbliższych kilku lat działań inwestycyjnych – wymiany ogrzewania na niskoemisyjne i poprawy efektywności energetycznej budynków – we wszystkich domach zajmowanych przez ubogie gospodarstwa domowe. Na początku 2022 r. ok. 760 tys. gospodarstw domowych przynależało do 20% najuboższych gospodarstw domowych w kraju i jednocześnie ogrzewało się najbardziej emisyjnym paliwem – węglem (wykres 2). Przy założeniu, że program Czyste Powietrze powróci do dynamiki z 2024 roku, możemy szacować, że w 2027 r. wciąż ponad pół miliona gospodarstw domowych w najtrudniejszej sytuacji będzie korzystać z węgla.

20

Udany pilotaż cohousingu senioralnego jest realizowany w Rybniku: <https://smoglab.pl/seniorki-rybnik/>.

Wykres 2. Liczba gospodarstw domowych o niskich dochodach wykorzystująca węgiel do ogrzewania mieszkań\*



\*Podział obejmuje 5 równolicznych grup dochodowych. Na wykresie przedstawiono liczbę gospodarstw korzystających z węgla w dwóch najmniej zamożnych grupach.

Źródło: 2022 – opracowanie własne na podstawie BBGD GUS (moduł E-GD); 2027 - prognoza własna Autorki w oparciu o dane dot. zawartych umów i zrealizowanych inwestycji w Programie Czyste Powietrze (czystepowietrze.gov.pl).

Podobnie w przypadku ciepła systemowego, z uwagi na skalę wyzwań w tym sektorze, dekarbonizacja będzie musiała przebiegać stopniowo, a według projektu aktualizacji KPEiK w 2030 wciąż 45% ciepła systemowego będzie wytwarzane z węgla<sup>21</sup>. Jednocześnie, według oficjalnych prognoz Komisji Europejskiej, ceny uprawnień do emisji mogą wzrosnąć z obecnych ok. 67 Eur do 100 Eur w 2030<sup>22</sup>. Przełoży się to na dalszy wzrost kosztów ogrzewania dla użytkowników sieci ciepłowniczych, co odczują szczególnie uboższe spośród gospodarstw domowych korzystających z tego nośnika (W 2023 roku ok. 800 tys. gospodarstw domowych korzystało z ciepła systemowego i należało do najuboższych 20% społeczeństwa<sup>23</sup>). W ostatnich latach zyskaliśmy doświadczenie w rekompensowaniu wzrostów cen energii różnym grupom wrażliwym. Były to m.in. dodatki osłonowe, węglowe, paliwowe, elektryczne oraz bon energetyczny. Poniżej kilka wniosków na przyszłość:

- Dodatki osłonowe trafiły do 4,01 mln (ok. 29,6%) gospodarstw domowych, o bon energetyczny zaaplikowało ok. 2,24 mln (ok. 16,6%) gospodarstw. Choć udało się osiągnąć znaczącą skalę, w obu przypadkach liczba wniosków okazała się niższa niż zakładana w Ocenach Skutków Regulacji (odpowiednio 6,84 mln gospodarstw dla dodatku osłonowego i 3,5 mln dla bonu energetycznego)<sup>24</sup>. Rząd powinien przeprowadzić ewaluację tych instrumentów, przede wszystkim zbadać skalę i przyczyny nie aplikowania po przysługujące danej osobie wsparcie publiczne z uwagi na brak wiedzy lub zbyt skomplikowane procedury (zjawisko *non-take-up*).
- Wysokie koszty obsługi administracyjnej dodatków i bonu zostały przerzucone na samorządy. Dodatkowe formalności związane z rozpatrywaniem wniosków o dodatki osłonowe, węglowe, elektryczne i paliwowe niejednokrotnie prowadziło do paraliżu pracy całych wydziałów<sup>25</sup>.

21 Projekt Krajowego Planu w dziedzinie Energii i Klimatu do 2030 r. – wersja do konsultacji publicznych z 10.2024, <https://www.gov.pl/web/klimat/projekt-krajowego-planu-w-dziedzinie-energii-i-klimatu-do-2030-r--wersja-do-konsultacji-publicznych-z-102024-r>.

22 <https://www.forum-energii.eu/miesiecznik; Załącznik 3. do aKPEiK. Założenia prognostyczne i metodyka prognozowania, MKiŚ 2024.>

23 GUS, *Budżety gospodarstw domowych w 2023r.*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/dochody-wydatki-i-warunki-zycia-ludnosci/budzety-gospodarstw-domowych-w-2023-roku,9,22.html>.

24 Dane za MKiŚ.

25 Por. np. <https://www.prawo.pl/samorzad/dodatek-oslonowy-dla-gospodarstw-domowych,512499.html>.

- Różnicując wsparcie w zależności od użytkowanego nośnika energii wysyłano sygnały *de facto* podważające dotychczasowy kierunek przechodzenia na niskoemisyjne źródła ogrzewania (dodatkami węglowymi wspierano użytkowników kotłów na to paliwo, podczas gdy jednocześnie rosły koszty energii elektrycznej dla użytkowników pomp ciepła). Jednocześnie tworzono pokusę do fałszowania danych na temat wykorzystywanego źródła<sup>26</sup>.

### Nowy bon energetyczny

Rekomendujemy stworzenie jednego, szeroko kierowanego instrumentu zabezpieczającego uboższe gospodarstwa domowe przed wzrostem cen energii – bonu energetycznego, dla którego SFK będzie jednym z kilku źródeł finansowania, uzupełnionym przez środki budżetowe pochodzące ze sprzedaży uprawnień w systemie ETS.

Nowy, udoskonalony bon energetyczny powinien spełniać kilka kryteriów:

1. Niskie koszty administracyjne.
2. Uwzględnienie we wsparciu wszystkich grup wrażliwych na wysokie koszty energii.
3. Adekwatna rekompensata wzrostu cen różnych paliw bez tworzenia bodźców do trwania przy paliwach kopalnych o wysokich emisjach.
4. Powiązanie wsparcia osłonowego ze wsparciem inwestycyjnym.

- **Sprawna obsługa bonu poprzez centralny system obsługi**

Do obsługi bonu energetycznego potrzebny jest sprawny, centralny system obsługi. Zamiast obciążać tym zadaniem samorządy, lepiej w tej roli sprawdzi się ZUS, który zyskał doświadczenie przy okazji dystrybucji 500+ czy bonu turystycznego, oferując składanie wniosków za pośrednictwem ePUAP oraz bankowości elektronicznej. Dla osób wykluczonych cyfrowo powinna zostać zachowana ścieżka składania wniosku papierowego, a urzędy gminne mogłyby tu pełnić funkcję biura podawczego.

- **Ścisłe powiązanie wsparcia osłonowego i inwestycyjnego**

Dużym wyzwaniem jest określenie wysokości bonu w zależności od sytuacji gospodarstwa domowego. Dylemat dotyczy należytej rekompensaty wzrostów cen w zależności od wykorzystywanego nośnika – przykładowo, po wejściu w życie ETS2, opłaty od emisji dla węgla będą znacznie wyższe niż dla gazu, gdyż jest to paliwo bardziej emisyjne. Zarazem wyższe rekompensaty dla osób korzystających z węgla będą zniechęcać do wymiany źródła na niskoemisyjne<sup>27</sup>.

Rozwiązaniem może być przyznanie bonu w podstawowej wysokości uzależnionej wyłącznie od składu gospodarstwa – wszystkim, którzy spełniają kryterium dochodowe. Jednocześnie warunkiem uzyskania bonu byłoby udzielenie w ankiecie podstawowych informacji o stanie zamieszkiwanego budynku. W przypadku gospodarstw korzystających z paliw kopalnych, w ankiecie byłaby możliwość wyrażenia zgody na wizytę doradcy energetycznego, który zweryfikuje i pogłębi diagnozę dotyczącą budynku oraz sytuacji gospodarstwa domowego, a także zaproponuje rozwiązania docelowe. Taka zgoda mogłaby być podstawą zwiększenia wysokości wsparcia<sup>28</sup>.

26 Por. np. <https://www.radiokrakow.pl/aktualnosci/w-malopolsce-w-statystykach-przybywa-piecowa-na-wegiel/>.

27 Do tego dochodzi kwestia należytego odzwierciedlenia we wsparciu osłonowym kwestii wykluczenia transportowego – braku dostępu do transportu publicznego i konieczności korzystania z transportu indywidualnego. Osoby wykluczone transportowo będą narażone na wyższe koszty paliwa po wejściu w życie ETS2. Problem ten występuje z różnym nasileniem w różnych częściach kraju. Tu punktem odniesienia mogą być rozwiązania austriackie, gdzie wysokość świadczenia klimatycznego została uzależniona od stopnia peryferyjności zamieszkiwanej przez daną osobę miejscowości. <https://www.klimabonus.gv.at/en/>.

28 Podobna propozycja powiązania wsparcia osłonowego z inwestycyjnym została opisana przez Instytut Badań Strukturalnych: J. Sokołowski, J. Frankowski, J. Mazurkiewicz, *Tarcza czy bon: jak rekompensować wzrost cen energii ubogim?* IBS Policy Paper 05/2021, <https://ibs.org.pl/publications/tarcza-czy-bon-jak-rekompensowac-wzrost-cen-energii-ubogim/>.

- **Bon szansą na zmapowanie ubóstwa energetycznego na szczeblu lokalnym**

Bon energetyczny poprzez powiązanie go z wizytą doradcy energetycznego może stać się podstawą do pozyskiwania ważnych danych o gospodarstwach domowych zagrożonych ubóstwem energetycznym i tym samym pozwolić skuteczniej docierać z ofertą wsparcia na szczeblu lokalnym. Dzięki nowym informacjom, gminy mogłyby tworzyć własne mapy ubóstwa energetycznego, planować rozwiązania i monitorować postępy<sup>29</sup>. Informacja o fakcie przyznania bonu, wraz z danymi pochodzącymi z ankiet powinny po weryfikacji przez doradców trafiać do Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków. Niezbędne będzie przy tym wypracowanie zasad przechowywania i udostępniania danych, tak by chronić dane osobowe mieszkańców zgodnie z obowiązującymi przepisami, jednocześnie umożliwiając samorządom skuteczne prowadzenie polityki publicznej.

Dobre powiązanie danych z bonów energetycznych z danymi adresowymi pozwoliłoby również na wypracowanie odpowiedzi na zjawisko ubóstwa energetycznego w budownictwie wielorodzinnym. Obecnie programy wsparcia dla tego typu budownictwa „nie widzą” zróżnicowania sytuacji dochodowej mieszkańców poszczególnych budynków, przez co wsparcie okazuje się nieadekwatne dla budynków, gdzie zamieszkują rodziny o niskich dochodach. Dzięki danym z bonów, możliwe będzie stworzenie osobnego instrumentu skierowanego do właścicieli budynków, w których liczba gospodarstw otrzymujących bon energetyczny przekracza określony pułap – np. 20%.

## Podsumowanie

Transformacja energetyczna w coraz większym stopniu wpływa na nasze codzienne funkcjonowanie, a przez to zostaje poddana ocenie w ramach procesu demokratycznego. To, czy Polki i Polacy opowiedzą się za dalszym odchodzeniem od paliw kopalnych, również w ich własnych domach, zależy od tego, czy poczują, że ich interesy są w tym procesie zabezpieczone. Plan Społeczno-Klimatyczny jest wyjątkową okazją, by przeprowadzić reformy i sfinansować działania, które do transformacji wprowadzą logikę dbałości o zwykłych obywateli, szczególnie tych dysponujących mniejszymi zasobami i zamieszkujących poza wielkimi miastami. Tej okazji nie można zmarnować – kolejnej może już nie być.

**Data publikacji: styczeń 2025**

<sup>29</sup> Już dziś takie mapy są tworzone w wybranych województwach przez gminy ze względu na wymogi regionalnych regulacji antysmogowych. Jednak z uwagi na brak odpowiednich danych, a także pozostawienie gmin bez wytycznych, powstające mapy często charakteryzują się niską jakością i przydatnością. Por. np. <https://otwock.pl/ubostwo-energetyczne-dla-gminy-otwock>.