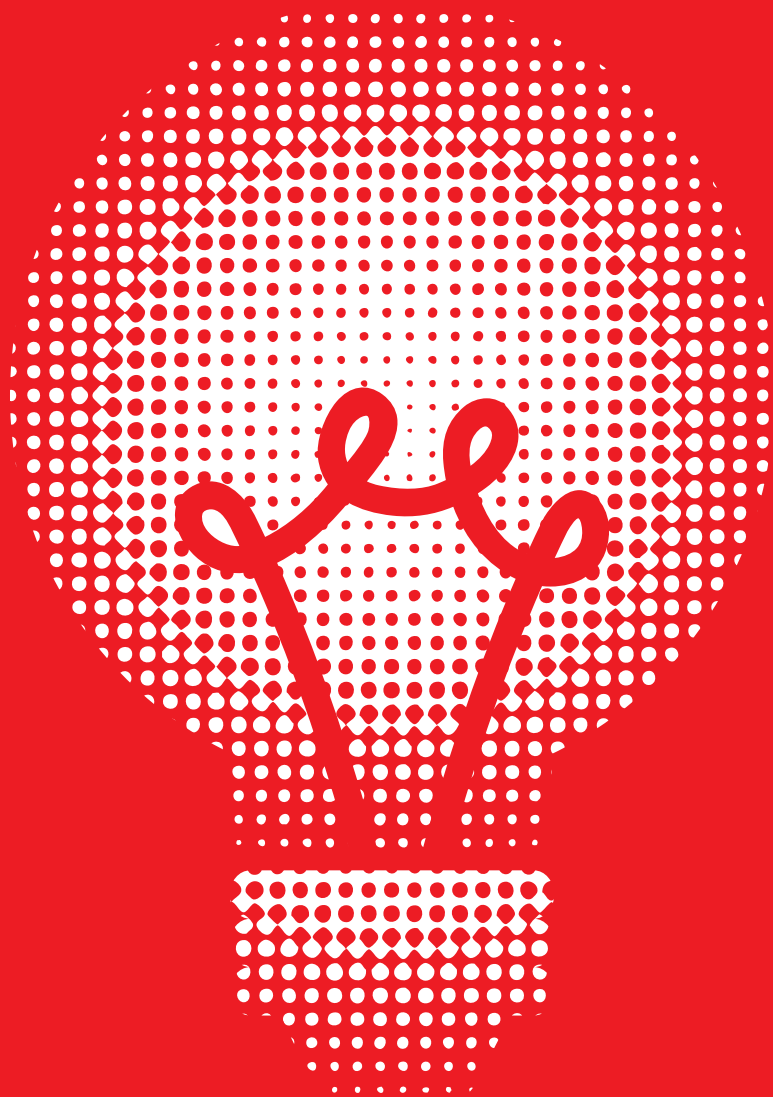


# STANOWISKO GRUPY PARTYCYPACYJNEJ

**„UBÓSTWO  
ENERGETYCZNE  
- WSPARCIE  
ODBIORCÓW  
WRAŻLIWYCH  
I REKOMENDACJE  
ROZWIĄZAŃ  
PROBLEMU”**



## **POROZMAWIAJMY O UBÓSTWIE I WYKLUCZENIU SPOŁECZNYM**

.....  
: **W dniu 25 kwietnia 2023 w siedzibie Fundacji**  
: **Stocznia odbyło się kolejne spotkanie Grupy**  
: **Partycypacyjnej na temat „Ubóstwo energetyczne**  
: **- wsparcie odbiorców wrażliwych i rekomendacje**  
: **rozwiązań problemu”. Spotkanie było podzielone**  
: **na trzy części:**

: **I część - problem ubóstwa energetycznego w Polsce**

: **II część - werdykt ogólnopolskiego panelu**  
: **obywatelskiego, czyli jak przeciwdziałać proble-**  
: **mowi ubóstwa energetycznego - jaka jest rola**  
: **organizacji pomocowych i społecznych**

: **III część - panel obywatelski narzędziem**  
: **wypracowywania umów społecznych**  
.....

W spotkaniu wzięli udział przedstawiciele i przedstawicielki organizacji pozarządowych (Fundacja Stocznia, Habitat for Humanity, ATD Czwarty Świat, Stowarzyszenie MONAR, Stowarzyszenie Ariadna, Wspólnota Robocza Związków Organizacji Socjalnych, Polski Komitet EAPN), ośrodków badawczych (m.in. Instytut Badań Strukturalnych), przedstawiciele związków zawodowych, działacze społeczni oraz eksperci.

Głównym celem spotkania był wspólny namysł środowiska instytucji społeczeństwa obywatelskiego i organizacji socjalnych nad rozwiązaniami dla zjawiska ubóstwa energetycznego oraz tego w jaki sposób organizacje te mogłyby zaangażować się w przeprowadzenie odpowiednich zmian, umożliwiających wprowadzenie

niezbędnych rozwiązań. Szczególny nacisk położony był na kwestie rozpoznania spektrum problemów, z którymi mierzą się osoby doświadczające ubóstwa energetycznego, przede wszystkim poprzez mechanizmy deliberacji i dialogu społecznego. Punktem wyjścia do rozmowy był zaprezentowany podczas spotkania raport z przeprowadzonego przez Fundację Stocznia procesu o nazwie „Narada obywatelska o kosztach energii” ([www.naradaoenergii.pl](http://www.naradaoenergii.pl)). Przedstawiciele Fundacji opowiedzieli również o metodzie, którą wybrali do tego aby uzyskać od obywateli „werdykt”, dotyczący preferowanych przez nich rozwiązań tego problemu.



# STAN FAKTYCZNY – PRÓBA DIAGNOZY ZJAWISKA UBÓSTWA ENERGETYCZNEGO W POLSCE



Nie istnieje jedna, uniwersalnie podzielana definicja ubóstwa energetycznego. Najczęściej definiowane jest ono jednak jako wysoki relatywny udział wydatków na energię (przede wszystkim grzewczą) w całości dochodu rozporządzalnego gospodarstwa domowego. Część badaczy zwraca uwagę na trudności w przyjęciu jednoznacznej definicji zjawiska, ze względu na różnice lokalne i różnice w potrzebach termicznych poszczególnych grup ludności (optymalna temperatura różna jest dla poszczególnych grup wiekowych m.in. wg. Światowej Organizacji Zdrowia).

Wobec braku powszechnie przyjętej definicji zjawiska nie sposób podać jednoznacznych danych na temat jego skali. Jednocześnie mimo różnych przyjmowanych metodologii większość badań wskazuje na rząd wielkości między 10 a 30 proc. całego społeczeństwa: według danych GUS za 2020 r. zjawisko dotyka od 3,86 do 6,58 mln osób żyjących w od 1,4 do 2,3 mln gospodarstw domowych<sup>1</sup>. Bliżej dolnej części przedziału – tj. na 10% społeczeństwa szacuje odsetek ubogich energetycznie raport *Narady obywatelskiej o kosztach energii*<sup>2</sup>.

1. <https://wise-europa.eu/wp-content/uploads/2023/03/UBOSTWO-ENERGETYCZNE.pdf>, s. 9

2. <https://naradaoenergii.pl/wp-content/uploads/2022/05/FINALPodrecznikubostwoenergetycznezdodatkiem.pdf>





się także na poważną konsekwencję społeczną w postaci zanieczyszczenia powietrza. Nieefektywne energetycznie budynki często ogrzewane są z wykorzystaniem wysoce nieekologicznych metod, takich jak palenie wysokoemisyjnym węglem czy wykorzystywanie jako paliwa nieprzeznaczonych do tego, często toksycznych przedmiotów. Sprawia to, że interesariuszami stają się nie tylko osoby bezpośrednio doświadczające problemu, ale społeczeństwo jako całość.

## KIM SĄ UBODZY ENERGETYCZNIE POLACY I POLKI?



Od ubóstwa energetycznego nie jest wolna żadna z grup społecznych, występuje ono także we wszystkich regionach kraju i typach budownictwa. Można wyróżnić jednak pewne ogólne tendencje: przede wszystkim, zjawisko dotyka najczęściej osób z obszarów wiejskich i małych miast (75%). Wśród osób ubogich energetycznie dominują mieszkańcy domów jednorodzinnych opalanych kociołkami na paliwa stałe. Szczególnie podatne na zjawisko są także osoby prowadzące gospodarstwo domowe samodzielnie, zwłaszcza – ale nie tylko – jeśli są jednocześnie emerytami bądź rencistami<sup>9</sup>. Choć

9. <https://wise-europa.eu/wp-content/uploads/2023/03/UBOSTWO-ENERGETYCZNE.pdf>, s. 6

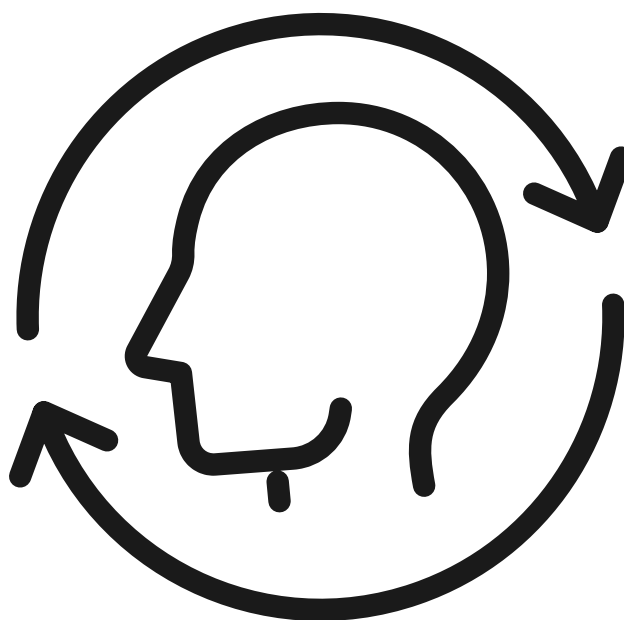
liczba dotkniętych ubóstwem energetycznym kobiet jest nieznacznie wyższa niż mężczyzn, to w przypadku jednoosobowych gospodarstw domowych, wśród tych gdzie prowadzi je kobieta, problem występuje aż czterokrotnie częściej niż tych prowadzonych przez mężczyznę.

Problem dotyczy szczególnie mocno także mieszkańców starych (tj. zbudowanych w latach 1946-1960) budynków, lokali o dużej powierzchni.

Z badań jakościowych wynika także, że subiektywne poczucie doświadczania ubóstwa energetycznego może być różnie postrzegane także w obrębie tego samego gospodarstwa domowego.

## DYSKUSJA

### I część - problem ubóstwa energetycznego w Polsce



W pierwszej części uczestnicy spotkania podjęli się określenia głównych wyzwań i kontekstów towarzyszących możliwym politykom przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu.

Zwrócono także uwagę na problem debaty publicznej i ryzyka antagonizacji różnych grup społecznych. Problem zanieczyszczenia powietrza i smogu, w istotnej części generowanych przez ubogie - zarówno energetycznie, jak i ekonomicznie - gospodarstwa, najbardziej dostrzegalny jest wśród tych, którzy sami korzystają z korzystniejszych środowiskowo metod ogrzewania, tj. środowi-



skach wielkomiejskich i klasie średniej. Obecni zwrócili uwagę na przypadki, kiedy ta sytuacja wykorzystywana była do przeciwstawiania sobie interesów tych grup i obarczania „moralną” winą za zanieczyszczenia osób ubogich. Zgodzona się co do tego, że takiej antagonizacji należy przeciwdziałać: należy podkreślać, że emisja zanieczyszczeń przez ubogie gospodarstwa nie jest ich wyborem, a życiową koniecznością, a często zanieczyszczenia emitowane są przez obywateli, których sytuacja finansowa pozwalałaby na zmianę w działaniach w tym zakresie; ponadto dobrze zaplanowane polityki transformacji energetycznej są w stanie jednocześnie znacznie zredukować oba problemy.

Uczestnicy podkreślili także brak spójności wizji państwowych polityk energetycznych i klimatycznych i towarzyszących **im problemów w komunikacji społecznej**. Panująca dłuższy czas narracja o konieczności odejścia od węgla na rzecz mniej emisyjnego gazu wprowadziła wśród wielu osób przekonanie, że tranzycja na ciepłownictwo gazowe będzie optymalnym spełnieniem współczesnych wymagań klimatycznych. Tymczasem od pewnego czasu gaz dołączył do grona surowców, których spalanie uznaje się za zbyt emisyjne, by traktować go jako docelowe źródło ciepła: komunikacyjny chaos powoduje niepewność wielu rodzin co do tego, jakie właściwie inwestycje w systemy ciepłne ich domów okażą się optymalne w perspektywie najbliższych lat. Zamieszaniu związane z komunikacją społeczną – przede wszystkim ze strony władz państwowych czy agend unijnych – towarzyszy **brak pewności co do przyszłości zbyt szybko zmieniającego się stanu prawnego**, który utrudnia planowanie termomodernizacji: nie wiadomo, czy funkcjonujące dziś dopłaty jest sens planować w perspektywie kolejnego roku czy dwóch. Postulatem uczestników rozmowy było uspoźnienie komunikatów administracji państwowej. Właściwszemu rozpoznaniu konkretnych zawłości pojawiających się na tym tle służyć może wsparcie organizacji pozarządowych, które – czerpiąc doświadczenia m.in. z organizacji paneli obywatelskich i uczestnictwa w dialogu społecznym – są w stanie zasugerować efektywne rozwiązania poprawy komunikacji aparatu państwa.

W kwestii poprawy komunikacji **przywołane zostały także przykłady skutecznych kampanii informacyjnych zza granicy**: w USA

miała miejsce kampania pokazująca wyliczenia rachunków za energię z najbliższej okolicy, sugerująca, że „skoro sąsiad płaci mniej, to i ty możesz” – takie postawienie sprawy, pokazujące wymierne korzyści - tu i teraz - częściej skłaniało obywateli do zainteresowania się realnymi, doraźnymi korzyściami finansowymi niż abstrakcyjne, odwołujące się do ogólnych celów społecznych metody komunikacji. Podkreśleniu roli „pozytywnej (w swoich skutkach społecznych) zawiści” do sąsiada towarzyszył konsensus uczestników co do roli jednoczesnego przywrócenia myślenia na poziomie wspólnotowym: państwowym, ale i lokalnym. Wykorzystywanie bodźców odwołujących się do indywidualnej sytuacji ekonomicznej konsumentów energii może być skuteczne, nie powinno ono jednak stanowić wyłącznej narracji na temat problemów związanych z energetyką: możliwe korzyści z takich kampanii nie powinny wykluczać podnoszenia kwestii transformacji energetycznej na poziomie społeczeństwa jako całości, strategię te powinny raczej się uzupełniać.

**Uczestnicy zwrócili także uwagę na ubóstwo energetyczne dotykające bezpośrednio instytucji społecznych i pozarządowych:** wywołany w znacznej mierze rosyjską agresją na Ukrainę wzrost kosztów energii elektrycznej bezpośrednio dotknął także wynajmujących lokale na cele działania swoich instytucji, zmuszając część z nich do zamiany wieloletnich siedzib na mniejsze bądź gorzej usytuowane lokalne. Odnotowano także przypadki, kiedy wzrost cen energii przekładał się nie tylko na koszty ogrzewania lokalu, ale także na właściwą działalność, jak miało to miejsce w przypadku organizacji pozarządowych i kościelnych zajmujących się wydawaniem darmowych posiłków osobom ubogim i znajdującym się w kryzysie bezdomności: wzrost cen gazu znacznie wpłynął na kosztu prowadzenia społecznych kuchni, zmuszając niektóre z nich do ograniczenia liczby wydawanych posiłków bądź zamiany części dań ciepłych na zimne.

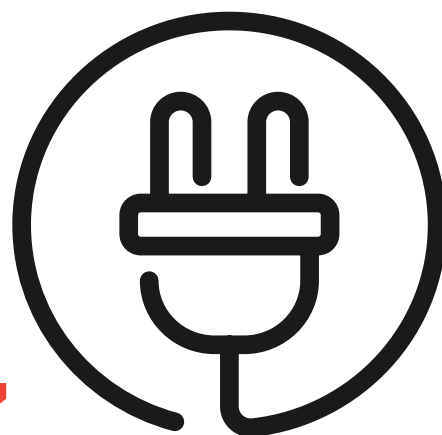
Ostatnim wątkiem, który pojawił się w pierwszej części spotkania była **kwestia klasowego wymiaru dotychczasowych polityk wsparcia termomodernizacji budynków**. Większość dotychczasowych programów instytucji rządowych i europejskich – jak np. dołaty do instalacji fotowoltaicznych – trafiała w zdecydowanej większości do klasy średniej i wyższej. Jak odnotowali uczestnicy debaty, sytuacji

takiej sprzyjało skonstruowanie kryteriów dopłat w sposób wykluczający grupy pozbawione odpowiednich kapitałów. Wśród nich był kapitał ekonomiczny: konieczność posiadania znacznej kwoty dysponowanej gotówki jako warunek otrzymania późniejszego finansowania wykluczała znaczną część pozbawionych oszczędności Polaków. Sposób informowania o kampaniach – często wymagający przebrnięcia przez gąszcz zapisów prawnych i wypełniania skomplikowanych pism administracyjnych – istotnie faworyzował osoby wyposażone w wyższy kapitał kulturowy, jednocześnie ograniczając udział innych.

Wśród wyzwań zwrócono uwagę także na kontrowersje na poziomie generalnego konstruowania polityk społecznych: część uczestników opowiadała się za ściślejszym targetowaniem funduszy wspierających modernizację energetyczną do najbiedniejszych gospodarstw domowych, inni opowiedzieli się za utrzymaniem szerszego, niezależnego od kryteriów dochodowych, „uniwersalnego” charakteru programów. Zwrócono uwagę na wady i zalety obu podejść: z jednej strony fundusze kierowane wyłącznie w stronę najuboższych mogą być uznane za bardziej efektywne, z drugiej zaś zawężenie ich charakteru może stygmatyzować uboższe rodziny i ograniczać chęć do korzystania z programów dofinansowania.



## **II część - werdykt ogólnopolskiego panelu obywatelskiego, czyli jak przeciwdziałać problemowi ubóstwa energetycznego - jaka jest rola organizacji pomocowych i społecznych**





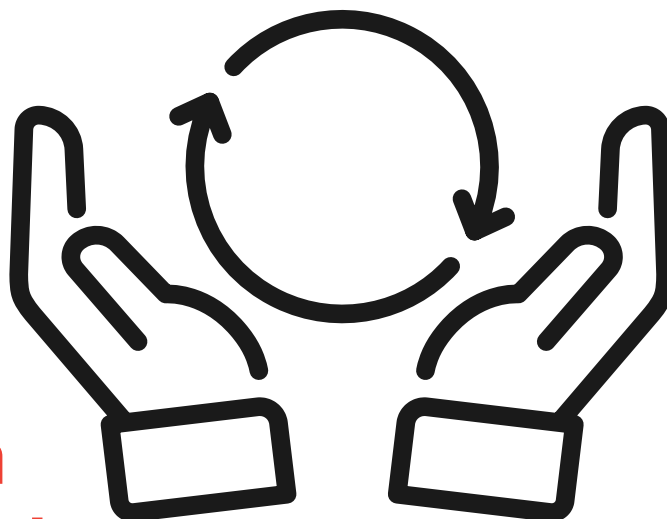
kontakt organizacji pozarządowych z podopiecznymi/beneficjentami ich działań, nierzadko pozwala na szybką diagnozę społecznych problemów: instytucje trzeciego sektora, nawet jeśli nie dysponują aparatem i środkami do prowadzenia szeroko zakrojonych badań ilościowych, mogą jednak pełnić istotną wobec np. państwowych spisów powszechnych komplementarną funkcję diagnozowania społecznych wyzwań. Wśród najważniejszych rekomendacji uczestników panelu obywatelskiego wskazano:

- możliwie jak najszybszą modernizację sieci elektroenergetycznych,
- sformułowanie długotrwałej strategii energetycznej,
- stworzenie Funduszu Transformacji Energetyki, który umożliwi przekierowanie co najmniej 70% dochodów z systemu handlu emisjami EU ETS,
- OZE jako kierunek zmian – realizacja długoterminowych, złożonych inwestycji na ich rzecz, np. modernizacji sieci,
- niezbędna większa dywersyfikacja rynku oraz jego szersze otwarcie dla obywateli – np. wspólnoty energetyczne, polityka prosumencka („prawo do bycia podłączonym”),
- dostępne i tańsze mieszkania ważnym czynnikiem zmiany,
- oczekiwane nowe modele w wysokim standardzie energetycznym: najem społeczny, Społeczne Agencje Najmu, mieszkania „złotej jesieni”, wykorzystanie pustostanów itd.,
- dalsze usprawnianie działań na rzecz modernizacji budynków jednorodzinnych, ale też uwzględnianie potrzeb budynków wielorodzinnych i ich specyfiki (np. kwestie własności, ochrony konserwatorskiej, koordynacji podejmowania decyzji),
- wsparcie skoncentrowane na najbardziej potrzebujących,
- potrzebny przyjazny „interfejs” dla osób w kryzysie ubóstwa energetycznego, wsparcie „od a do z”,
- nie tylko wysokie dofinansowanie, ale zadbanie również o kwestie np. płynności finansowej potrzebujących, zarządzania procesem renowacji,

- potrzebna otwarta i rzetelna rozmowa o kryzysie energetycznym i trwałych rozwiązaniach,
- konieczne przemyślenie i wzmocnienie komunikacji o wsparciu indywidualnym (jak oszczędzać, skąd dostać wsparcie),
- potrzebna praca nad kształtowaniem postaw i nawyków.

Jak zostało odnotowane przez uczestników, rozwiązanie bardzo zbliżone do trzeciego postulatu od czasu przeprowadzenia panelu pojawiło się na poziomie europejskiej legislacji: powołanie Społecznego Funduszu Klimatycznego służyć będzie właśnie finansowaniu transformacji energetycznej ze środków pozyskanych z powoływanego obecnie systemu ETS 2 dla budynków i transportu.

## III część - panel obywatelski narzędziem wypracowywania umów społecznych



Poruszona została także kwestia relacji wewnątrz sektora pozarządowego i organizacji eksperckich: część uczestników zdefiniowała roboczo organizacje zaangażowane w dialog nt. ubóstwa energetycznego jako „socjalne” i „energetyczne”, przy czym te drugie rozumiano jako ośrodki skupiające się przede wszystkim na technicznej, inżynierskiej stronie energetyki i ciepłownictwa. Choć podkreślono konieczność dialogu i współpracy między obydwoma grupami organizacji, część uczestników zwróciła także uwagę na konieczność zacieśnienia współpracy organizacji „socjalnych”, któ-

re będą w stanie wypracować bardziej precyzyjne diagnozy rzeczywistości społecznej i ekonomicznej. Część uczestników zaapelowała, by organizacje „socjalne” rozpoczęły rozmowy z Ministerstwem Klimatu niezależne od ściśle branżowych organizacji energetycznych.

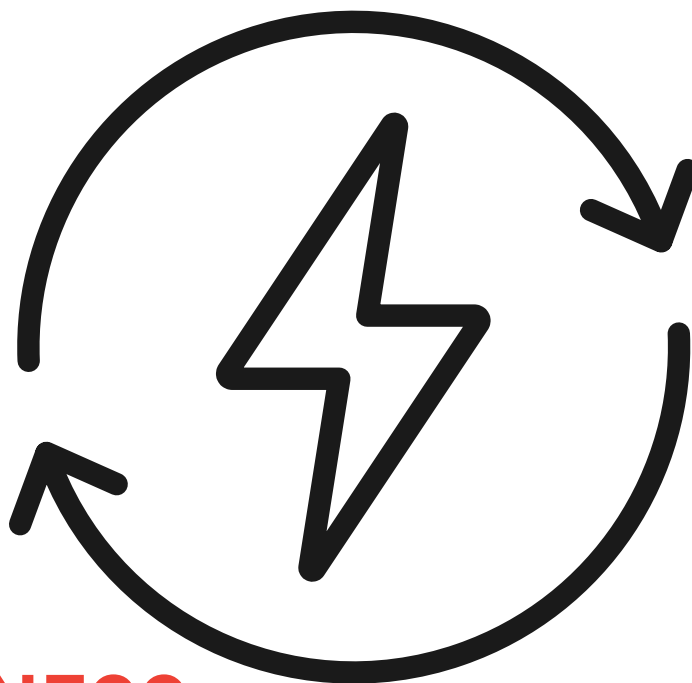
Jeden z uczestników spotkania, wysunął propozycję stworzenia szerokiej, ogólnopolskiej sieci osób działających w kwestiach związanych z energetyką i ubóstwem „u podstaw”. Przeprowadzone programy obywatelskiej partycypacji opierały się na współpracy głównie ogólnopolskich – de facto w dużej mierze warszawskich – organizacji z rozproszonymi, niezrzeszonymi obywatelami. Tymczasem organizacja działaczy i przedstawicieli społeczności lokalnych, rozumiejących specyfikę danych regionów i społeczności mogłaby wypełnić „pusty środek” między warszawską centralą trzeciego sektora a mieszkańcami polskich miast i regionów.

Jednocześnie jako kluczowy postulat ze strony grupy inicjatywnej ogólnopolskiego panelu obywatelskiego i narad lokalnych pojawiło się uczynienie z prowadzonych według podobnych założeń konsultacji **regularnego mechanizmu procesu legislacyjnego**. Obywatelskie narady nie byłyby wówczas jedynie niewiążącą deliberacją czy fokusowym badaniem społecznym, a przerodziłyby się w **obligujący rządzących mechanizm ustanawiania prawa dotyczącego ważnych społecznie kwestii dotyczących obywateli**. Postulat ten mógłby zostać zrealizowany na zasadach podobnych do tych, dzięki którym zaistniał w Irlandii w postaci tzw. „trzeciej izby parlamentu”.

Choć w centrum dyskusji znajdowała się przede wszystkim kwestia dialogu na linii obywatele-państwo, podkreślono także konieczność bezpośredniego zaangażowania i czuwania ekspertów i działaczy społecznych nad procesem legislacyjnym - w tym konsultowanie i zgłaszanie poprawek do ustaw m.in. w dziedzinie polityki społecznej i energetycznej. Choć bezpośredni udział obywateli pomaga usprawnić i zracjonalizować politykę państwa, na poziomie konkretnych wyzwań często wymagana jest doraźna, konkretna interwencja aktywistów i trzeciego sektora: długofalowy postulat włączania partycypacji obywatelskiej do regularnego procesu legislacyjnego nie kłóci się z „interwencyjnym”, nastawionym na krótszy okres zgłaszaniem poprawek do uchwał i ustaw. Podkreślono, że propozycje te nie powinny ograniczać się jedynie do uwag technicz-

nych, a stanowić wynik szerokiej koalicji społecznej kontroli polityki energetycznej państwa.

## PROPOZYCJE DALSZYCH DZIAŁAŃ ZGŁOSZONE PODCZAS SPOTKANIA PARTYCYPACYJNEGO



Wśród propozycji kolejnych kroków, które powinna podjąć strona społeczna znalazły się:

**1. Przeprowadzenie spotkań poświęconych ubóstwu energetycznemu z wyłącznym udziałem organizacji społecznych**, zajmujących się wykluczeniem ekonomicznym i kwestiami socjalnymi, **bez organizacji stricte ekologicznych/sektora energetycznego**.

Wkład organizacji związanych z energetyką i ekologią oceniony został jako cenny na pewnych etapach diagnozowania problemów i opracowywania rozwiązań dla walki problemem ubóstwa energetycznego. Jednocześnie uczestnicy zwrócili uwagę, że spojrzenie takich organizacji – często priorytetyzujące kwestie techniczne, nieraz wręcz inżynierskie – nie uwzględnia dostatecznie szerokiego kontekstu społecznego.

Tym samym wśród uczestników spotkania pojawił się konsensus co do tego, że konsultacje między organizacjami roboczo określo-



nymi jako „społeczne” a „branżowe” powinny mieć miejsce dopiero od pewnego etapu procesu. Wcześniej powinno natomiast nastąpić wypracowanie wspólnego stanowiska wyłącznie w gronie organizacji socjalnych.

**2. Jako kolejny krok został zaplanowany udział organizacji socjalnych w konsultacjach społecznych prowadzonych przez Ministerstwo Klimatu.** Uczestnicy zwrócili uwagę na „elitarny” charakter procesu konsultacji i konieczność aktywnego wchodzenia weń przez trzeci sektor. Wbrew założeniom ministerialnych konsultacji społecznych, kolejne etapy konsultacji niekoniecznie są należycie anonowane: organizacje socjalne nie mogą ograniczyć się do odpowiadania na zaproszenia, powinny raczej aktywnie domagać się swojego udziału i wykazywać determinację w domaganiu się poważnego traktowania przez rządzących. Jako termin najbliższej fazy konsultacji wskazany został 30 czerwca: ten termin wyznaczony został także jako deadline to opracowania wniosków i zaleceń strony społecznej i najbardziej doraźny z kroków do podjęcia.

**3.** W związku z powyższym, jako element przygotowania do udziału w ministerialnych konsultacjach padła propozycja **przeprowadzenia webinarium z udziałem organizacji socjalnych i ekspertów.** Jako specjalistów, którzy mogą dostarczyć stronie społecznej wiedzę i argumentację do rozmów z władzami publicznymi wskazano – zaangażowanych już wcześniej w podobne działania i częściowo obecnych na spotkaniu – przedstawicieli Instytutu Reform oraz Instytutu Badań Strukturalnych.

**4. Konieczność dotarcia i włączenia osób bezpośrednio doświadczających problemów** w konsultacje i działania związane z rozwiązywaniem problemu ubóstwa energetycznego.

