

Grupa robocza na rzecz społecznie sprawiedliwej polityki klimatyczno-energetycznej działająca przy Wspólnocie Roboczej Związków Organizacji Socjalnych

Rekomendacje zgłoszone w ramach prekonsultacji mających na celu przygotowanie projektów aktualizacji krajowych dokumentów strategicznych dotyczących sektora energii, w tym Krajowego planu na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030 (KPEiK) oraz Polityki energetycznej Polski do 2040 roku (PEP2040).¹

Grupa robocza na rzecz społecznie sprawiedliwej polityki klimatyczno-energetycznej powstała w czerwcu 2023 r. przy Wspólnocie Roboczej Związków Organizacji Socjalnych – federacji reprezentującej ok. 1000 organizacji socjalnych. Celem powołania Grupy jest aktywne i systemowe włączanie głosu organizacji pozarządowych, których misją jest działanie na rzecz osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, w programowanie i wdrażanie polityk publicznych w obszarach transformacji energetycznej i ochrony klimatu. Jest to niezbędne dla zapewnienia efektywnego wsparcia tych grup, gdyż wnosi unikatową wiedzę i doświadczenie oparte na stałej obecności wśród osób w najtrudniejszej sytuacji, które najmocniej odczuwają konsekwencje regulacji przyjmowanych dla osiągnięcia unijnego celu klimatycznego redukcji emisji o 55% do 2030 roku i neutralności klimatycznej do 2050 roku.

Poniżej przedstawiamy kierunkowe rekomendacje w kluczowym z naszej perspektywy obszarze, wskazanym w zakładce tematycznej nr 19 formularza opracowanego przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska w celu przeprowadzenia prekonsultacji - Kwestie społeczne w sektorze energii, w tym np. sprawiedliwa transformacja, ubóstwo energetyczne.

1. Potrzeba synergii polityki klimatyczno-energetycznej z polityką społeczną i mieszkaniową

Jak wskazano w wytycznych Komisji Europejskiej dotyczących aktualizacji KPEiK², jednym z głównych celów aktualizacji krajowych dokumentów strategicznych dotyczących sektora energii jest **wzmocnienie planowania w ramach KPEiK, aby zapewnić sprawiedliwą i uczciwą transformację, mającą na celu złagodzenie skutków społecznych i wpływu na zatrudnienie, rozwiązanie problemu niedoboru siły roboczej i umiejętności, zmniejszenie ubóstwa energetycznego oraz zapewnienie dostępu do podstawowych usług dla wszystkich i po przystępnych cenach.**³ Podkreśla to fakt, że polityka klimatyczno-energetyczna jest silnie związana, a wręcz przenika się z polityką społeczną i mieszkaniową.

W tym kontekście kluczowe jest, aby w zaktualizowanym KPEiK dążono do synergii między kluczowymi politykami publicznymi definiującymi te obszary. W szczególności jest to niezbędne dla interwencji bezpośrednio dotyczących osób zagrożonych wykluczeniem społecznym (w obszarach takich, jak

¹ Ogłoszenie o uruchomieniu prekonsultacji zostało opublikowane przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska dnia 12 czerwca 2023 r. z terminem składania uwag do 30 czerwca 2023 r.

<https://www.gov.pl/web/klimat/prekonsultacje-w-zkresie-aktualizacji-dokumentow-strategicznich-kpeikpep2040> (dostęp: 12.06.2023)

² Zawiadomienie Komisji w sprawie wytycznych dla państw członkowskich dotyczących aktualizacji krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu na lata 2021-2030 (2022/C 495/02).

³ Podkreślenia własne.

ubóstwo energetyczne, sprawiedliwa transformacja czy efektywność energetyczna). Co więcej, zaktualizowany KPEiK powinien stanowić inspirację do istotnych uzupełnień w tych politykach publicznych w celu ich aktualizacji w kontekście wyzwań związanych z wdrażaniem polityki klimatyczno-energetycznej.

Opisana wyżej potrzeba synergii jest szczególnie widoczna w odniesieniu do obszaru **ubóstwa energetycznego**, dla którego w obowiązującym KPEiK zdefiniowane zostały dwa główne krajowe cele: *1. Ograniczenie zjawiska ubóstwa energetycznego z uwzględnieniem ochrony wrażliwych grup społecznych oraz 2. Ochrona odbiorcy wrażliwego energii elektrycznej przez przyznawanie zryczałtowanego dodatku energetycznego*. Szeroki cel 1. ma być wdrażany poprzez stworzenie kompleksowej polityki państwa nakierowanej na rozwiązanie problemu ubóstwa energetycznego. Konieczne jest zaktualizowanie obowiązującego KPEiK i zaplanowanie działań, które stworzą kompleksowy, długofalowy system wsparcia.

Potrzeba zapewnienia synergii przejawia się również w celowości zaplanowania międzyresortowej koordynacji. Dotychczasowa koordynacja prac miała raczej charakter doraźny. Jako przykład można tu podać prace eksperckiego *Zespołu ds. wsparcia odbiorcy wrażliwego oraz redukcji ubóstwa energetycznego w Polsce*, działającego jako organ pomocniczy Ministra Klimatu i Środowiska w latach 2021 – 2022. Zespół przygotował wiele wartościowych opracowań (m.in. „przegląd i zestawienie już funkcjonujących narzędzi i mechanizmów dedykowanych ograniczaniu ubóstwa energetycznego, propozycje koniecznych zmian usprawniających ich działanie, a także koncepcje wprowadzenia nowych ram prawnych oraz instrumentów i programów polityki publicznej”).⁴ Celowym byłoby podjęcie dalej idących prac w zakresie kompleksowej polityki państwa w tym obszarze.

Barierą w przygotowaniu spójnej, horyzontalnej polityki państwa nakierowanej na rozwiązanie problemu ubóstwa energetycznego, jest brak stałej, skoordynowanej współpracy na poziomie kluczowych ministerstw. Ubóstwo energetyczne to jeden z głównych międzyresortowych problemów, które wpisują się nie tylko w zakres polityki klimatyczno-energetycznej, ale także mieszkaniowej i społecznej. Aktualnie brakuje uwspólnionego podejścia do adresowania tego wyzwania, co odzwierciedlają główne dokumenty strategiczne w obszarach polityki społecznej i mieszkaniowej.

W kluczowym dokumencie odnoszącym się do wyzwań związanych z ubóstwem z perspektywy polityki społecznej pn. „Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu. Aktualizacja 2021–2027, polityka publiczna z perspektywą do roku 2030” problem ubóstwa energetycznego jest opisany zdawkowo, a dodatkowo wprost wskazano, że jego ujęcie strategiczne „jest przedmiotem działań strategicznych zawartych w dokumencie Polityka energetyczna Polski do 2040 r.”

Z kolei w Narodowym Programie Mieszkaniowym - kluczowym dokumencie strategiczno-programowym, który wyznacza główne kierunki realizacji polityki mieszkaniowej państwa w perspektywie do 2030 r., problem ubóstwa energetycznego nie jest w ogóle zidentyfikowany. Zważywszy na ścisłe powiązanie warunków mieszkaniowych i problemu ubóstwa energetycznego, niezbędne jest ujmowanie tego zagadnienia w politykach z obszaru mieszkalnictwa ujednoczone ze wspólnym, strategicznym sposobem adresowania tej kwestii.

⁴ <https://www.gov.pl/web/klimat/jak-wspierac-odbiorce-wrażliwego-energii-i-redukowac-ubostwo-energetyczne-bank-dobrych-praktyk-juz-dostepny-dla-gmin>

2. Większy nacisk na diagnozę i monitorowanie ubóstwa energetycznego od poziomu lokalnego

Podstawą skutecznego adresowania problemu ubóstwa energetycznego jest dobra diagnoza już od poziomu lokalnego. Dlatego też jednym z istotnych elementów horyzontalnej polityki państwa w tym obszarze powinno być przyjęcie i upowszechnienie ogólnej metodyki badania ubóstwa energetycznego, co pozwoliłoby na bardziej precyzyjną identyfikację osób nim dotkniętych. Dzięki temu wsparcie mogłoby być precyzyjnie ukierunkowane. Dobrą praktyką i inspiracją jest tu samorząd województwa małopolskiego, który w aktualizacji *Planu ochrony powietrza dla województwa małopolskiego* zobowiązał gminy do przygotowania analizy problemu ubóstwa energetycznego do 30 czerwca 2022 r.

W celu ułatwienia tego wyzwania i pozyskiwania wystandaryzowanych danych, we współpracy z Krajową Agencją Poszanowania Energii opracowano „Metodykę analizy ubóstwa energetycznego dla gmin”⁵. Zastosowanie metodyki pozwala także na nawiązanie ścisłej współpracy pomiędzy różnymi instytucjami, co pozwala skuteczniej wspierać odbiorców wrażliwych i inne osoby narażone na ubóstwo energetyczne. Warto rozważyć włączenie tego lub podobnego zestawu wytycznych do implementacji KPEiK.

3. Poprawa efektywność energetycznej z naciskiem na gospodarstwa domowe zagrożone wykluczeniem społecznym

Poprawa efektywności energetycznej budynków jest tym obszarem, który w szczególnie dużym stopniu skorelowany jest z ograniczeniem ubóstwa energetycznego.

W aktualizacji KPEiK warto w większym stopniu wziąć pod uwagę potencjalne zagrożenia społeczne, zwłaszcza wśród gospodarstw domowych w najtrudniejszej sytuacji, które niesie ze sobą Fala Renowacji – wprowadzona pod koniec 2020 r. w ramach Europejskiego Zielonego Ładu ogólnoeuropejska strategia renowacji budynków mieszkalnych oraz dekarbonizacji ogrzewania i chłodzenia budynków użyteczności publicznej i infrastruktury społecznej. Rekomendacje w tym zakresie zostały sformułowane przez europejską federację zrzeszającą krajowe organizacje zajmujące się rozwiązywaniem problemu bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego FEANTSA w publikacji pn. „*Jak uniknąć fali eksmisji po renowacji („renovictions”)? Raport o społecznych skutkach Fali Renowacji*” wydanej w grudniu 2022 r.⁶ Poniżej wskazano i rozbudowano o polski systemowy kontekst te rekomendacje, które warto uwzględnić przy pracach nad aktualizacją KPEiK, tym bardziej, że zarazem adresują wyzwania gospodarstw domowych doświadczających ubóstwa energetycznego.

- Priorytetowe traktowanie głębokich renowacji w najmniej wydajnych domach osób żyjących w ubóstwie energetycznym.

Plan i instrumenty Fali Renowacji stanowią wyjątkową okazję do poprawy europejskich zasobów mieszkaniowych, ale aby były skuteczne, priorytet musi zostać nadany najmniej efektywnym energetycznie budynkom mieszkalnym, które są zamieszkiwane przez osoby o niskich dochodach znajdujące się w najtrudniejszej sytuacji. Konieczne jest przy tym zapewnienie mechanizmów ochrony, które utrzymają czynsze, podatki i inne opłaty związane z mieszkaniem na dotychczasowym poziomie. Nie będzie to możliwe bez ambitnych mechanizmów publicznego finansowania, które będzie

⁵ <https://powietrze.malopolska.pl/program-ochrony-powietrza/wytyczne-ubostwo-energetyczne/>

⁶ „How to avoid ‘renovictions’? Report on social impacts of the Renovation Wave”, FEANTSA 2022
[1 How to avoid a Renovation wave.pdf \(feantsa.org\)](https://www.feantsa.org/1-How-to-avoid-a-Renoviction-wave.pdf)

kierowane przede wszystkim na renowację budynków o najgorszej efektywności energetycznej oraz domów/ mieszkań osób doświadczających ubóstwa energetycznego.

Obecnie w Polsce funkcjonuje szereg instrumentów wspierających termomodernizację. Konieczne jest jednak, aby w większym stopniu uwzględniały potrzeby osób w najtrudniejszej sytuacji i były elastyczne, dla zapewnienia ich dostosowania do zmieniającej się sytuacji społeczno-ekonomicznej. Dobrym kierunkiem np. jest stałe usprawnianie Programu „Czyste Powietrze” w kierunku (i) 100% dofinansowania dla osób o niskich dochodach, (ii) wprowadzenia mechanizmu prefinansowania (postulujemy jednak dalsze zwiększanie efektywności tego rozwiązania) oraz (iii) prace nad wdrożeniem systemu kompleksowego doradztwa na poziomie lokalnym (tzw. one stop shop). Warto nadać najwyższy priorytet wprowadzaniu zmian w tym programie, aby stał się jak najbardziej efektywnym narzędziem, wspierającym również gospodarstwa w najtrudniejszej sytuacji. Warto też rozważyć zintegrowanie go z innymi instrumentami, np. programem Stop Smog czy Ciepłe mieszkanie, aby ułatwić docieranie ze wsparciem do wszystkich gospodarstw domowych, niezależnie od typu domu/ mieszkania, jaki zamieszkują.

Z praktycznego punktu widzenia istotne jest także, aby dążyć od razu do przeprowadzania kompleksowych, „głębokich renowacji”, które pozwolą poprawić w widoczny sposób jakość życia i poziom zużycia energii. Szczególne znaczenie ma tu, poza aspektem technicznym, wyzwanie związane z przekonaniem gospodarstwa domowego do renowacji, która wielokrotnie wiąże się z koniecznością przejściowej przeprowadzki oraz może łączyć się z obawą zwiększonych kosztów.

- Dopracowanie programów i narzędzi finansowych dla osób o niskich dochodach

W przypadku gospodarstw domowych doświadczających ubóstwa energetycznego szczególnie istotne jest dążenie do 100% finansowania termomodernizacji i maksymalne uproszczenie programów wsparcia. Konieczne jest nie tylko łatwo dostępne doradztwo energetyczne, ale także zbudowanie na poziomie lokalnym kompleksowego systemu wsparcia, aby dotrzeć do wszystkich grup, w tym zwłaszcza do osób w najtrudniejszej sytuacji.

Do ostatniego z wymienionych wyzwań nieodzowne jest zaangażowanie służb pomocy społecznej, które najlepiej znają sytuację grup wrażliwych na swoim terenie. W tym miejscu należy podkreślić, że włączenie pomocy społecznej w mechanizmy wsparcia powinno odbywać się systemowo:

- a) po pierwsze, powinno wiązać się z dodatkowym wynagrodzeniem, ale także systemem szkoleń i wsparcia doradczego. Należy bowiem mieć na uwadze, że już dziś pracowników socjalnych obciąża szeroki zakres obowiązków i zadań;
- b) po drugie, kompleksowa koncepcja włączenia pomocy społecznej powinna być przedmiotem prac na poziomie rządu z aktywną rolą Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej, przedstawicieli Regionalnych Ośrodków Polityki Społecznej, samorządów, organizacji zrzeszających pracowników socjalnych i socjalnych organizacji pozarządowych, jak p.. Wspólnota Robocza Związków Organizacji Socjalnych.

Jest to wielkie wyzwanie, jednakże nie można go już odkładać w czasie. W kontekście zbliżających się prac nad Społecznym Planem Klimatycznym, który ma wskazać sposób wydatkowania środków ze Społecznego Funduszu Klimatycznego, integracja obszaru ubóstwa energetycznego i roli aktywnej polityki społecznej w sprawiedliwej transformacji powinna nastąpić jak najszybciej.

4. Potrzeba partycypacyjnego wypracowywania i wdrażania polityki klimatyczno-energetycznej państwa

Poza kwestiami dotyczącymi zawartości merytorycznej kluczowych dokumentów strategicznych w obszarze polityki klimatyczno-energetycznej państwa, jakimi są KPEiK oraz PEP, szczególnie istotna jest formuła prac nad ich kształtem. Wytyczne Komisji Europejskiej dotyczące aktualizacji KPEiK⁷ wprost wzywają do partycypacji: *prowadzenie szeroko zakrojonych i włączających konsultacji ze społeczeństwem obywatelskim, władzami lokalnymi, partnerami społecznymi i zainteresowanymi stronami z sektora na wczesnym etapie procesu; Polityki i środki należy opracować i wdrożyć zgodnie z podejściem obejmującym całe społeczeństwo oraz podejściem szczegółowym, koncentrującym się na najbardziej dotkniętych regionach, branżach i grupach społecznych, zwłaszcza tych, które już znajdują się w trudnej sytuacji.*

Należy docenić możliwość przekazania rekomendacji w ramach niniejszych prekonsultacji, jednakże efektywnym rozwiązaniem dla zapewnienia optymalnego ostatecznego kształtu KPEiK i PEP byłoby partnerskie, oparte na bezpośredniej współpracy współtworzenie ich zaktualizowanych treści. Jak pokazał ogólnopolski panel obywatelski o kosztach energii, zorganizowany przez fundację Stocznia⁸ we współpracy z szerokim gronem ekspertów, organizacji pozarządowych i samorządów, zaangażowanie obywateli w dyskusję nad kluczowymi problemami, które ich bezpośrednio dotyczą przynosi wiele korzyści. Jak wskazują organizatorzy panelu w jego Podsumowaniu „*Panel obywatelski był częścią szerszego przedsięwzięcia, które nazwaliśmy Naradą obywatelską o kosztach energii – chcieliśmy przez to podkreślić, że w tej sprawie potrzebny jest wspólny namysł wielu środowisk, z których każde wnosi inną perspektywę i dopiero ich przecięcie wyznaczy najlepsze rozwiązania. Ważny jest oczywiście głos ekspertów, ale zda się on na niewiele, jeśli do dyskusji nie włączą się decydenci i sami obywatele, którzy muszą wyrazić na te rozwiązania zgodę – w szczególności wtedy, jeśli wiążą się one z jakimiś ograniczeniami czy zobowiązaniami po ich stronie. Coraz częściej ważne kwestie publiczne wymagają zawarcia społecznej umowy. Tym większa na nie szansa, im bardziej jej współtwórcami są sami obywatele.*”

W tym duchu rekomendujemy włączenie w dalsze prace nad aktualizacją KPEiK i PEP całego przekroju interesariuszy, aby gotowe dokumenty były ambitne, ale i realistyczne, bilansujące konieczne interwencje z kompleksową ochroną tych, którzy poniosą największe koszty i konsekwencje transformacji energetycznej.

⁷ Zawiadomienie Komisji w sprawie wytycznych dla państw członkowskich dotyczących aktualizacji krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu na lata 2021-2030 (2022/C 495/02)

⁸ <https://naradaoenergii.pl/>