

Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia ad Didacticam Scientiarum Socialium Pertinentia 14 (2024)

ISSN 2083-7276

DOI 10.24917/20837276.14.10

Mateusz Młyński

Uniwersytet Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie

Ubóstwo energetyczne a finansowanie przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska

Wstęp

System finansowania przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska w Polsce opiera się w znacznym stopniu na instytucjach publicznych. Tworzą go przede wszystkim: Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: NFOŚiGW), szesnaście Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: WFOŚiGW), Bank Ochrony Środowiska S.A. (BOŚ) oraz Bank Gospodarstwa Krajowego. Każda z tych instytucji realizuje zarówno własne, jak i wspólne programy służące poprawie stanu środowiska naturalnego. Te instrumenty wsparcia mają charakter produktów finansowych, na podstawie których beneficjent może uzyskać korzyść finansową, pod warunkiem uzyskania, w przypadku realizacji przedsięwzięcia w sposób właściwy, efektu ekologicznego. Przykładami programów wspierających inwestycje z zakresu termomodernizacji oraz wymiany źródeł ciepła w budynkach są:

- Premia Termomodernizacyjna¹ – realizowana przez Bank Gospodarstwa Krajowego we współpracy z bankami komercyjnymi,
- Program Czyste Powietrze – realizowany przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej we współpracy z WFOŚiGW, BOŚ oraz innymi bankami komercyjnymi posiadającymi w swojej ofercie kredyt „Czyste Powietrze”,
- Program Mój Prąd – realizowany przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej,

¹ Podstawa prawna ustanowienia programu – Ustawa z dnia 21 listopada 2008 roku o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków (Dz.U. 2022, poz. 438).

- Program Moje Ciepło – realizowany przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej,
- Program Ciepłe Mieszkanie – realizowany przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej we współpracy z WFOŚiGW oraz gminami, przeznaczony dla budownictwa wielorodzinnego,
- Program STOP SMOG – realizowany przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej we współpracy z gminami/powiatami, związkami międzygminnymi, związkiem metropolitarnym (na terenie województwa śląskiego),
- Programy realizowane przez poszczególne Wojewódzkie Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej – zgodnie z ich właściwością terytorialną.

Wskazane formy wsparcia adresowane są zarówno bezpośrednio do osób fizycznych będących właścicielami budynków, jak i pośrednio poprzez wspólnoty i spółdzielnie mieszkaniowe, jednostki samorządu terytorialnego, towarzystwa budownictwa społecznego, społeczne inicjatywy mieszkaniowych lub spółki prawa handlowego. We wskazanych programach występują następujące formy finansowania: dotacja, kredyt, pożyczka lub grant. Do osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej adresowane są głównie dotacje oraz kredyty. W przypadku dotacji przyjmują one charakter refundacji po zrealizowanej inwestycji, a wysokość wsparcia uzależniona jest od dochodu przypadającego na członka gospodarstwa domowego, a także zastosowanego wariantu przedsięwzięcia. Kredyt udzielny przez banki na warunkach komercyjnych może być połączony z dotacją, która jest przeznaczana na spłatę części kredytu bankowego. Dodatkowo tzw. ścieżka bankowa w Programie „Czyste Powietrze” przewiduje możliwość objęcia kredytów gwarancjami z Ekologicznego Funduszu Poręczeń i Gwarancji (EFGiG), którym dysponuje Bank Gospodarstwa Krajowego. Dzięki tym gwarancjom banki kredytujące mogą zaproponować korzystniejsze warunki finansowania inwestycji realizowanych w ramach programu. Lista banków, które uruchomiły Kredyt „Czyste Powietrze” jako produkt finansowy (www.czystepowietrze.gov.pl):

1. Alior Bank,
2. Bank Ochrony Środowiska,
3. BNP Paribas Bank Polska,
4. Bank Polskiej Spółdzielczości S.A. oraz Banki Spółdzielcze z Grupy BPS,
5. SGB-Bank S.A. z Bankami Spółdzielczymi SGB.

Mając na uwadze przedstawione informacje dotyczące systemu finansowania przedsięwzięć związanych z ochroną środowiska, w szczególności w zakresie termomodernizacji budynków oraz wymiany źródeł ciepła, należy zauważyć, że jest w tym zakresie zaangażowany zarówno kapitał prywatny, jak i publiczne środki finansowe. Istnieje jednak spora część społeczeństwa, która ze względu na szereg barier nie będzie w stanie przeprowadzić odpowiedniej inwestycji związanej z kompleksową termomodernizacją swoich domów. Te ograniczenia mają różny rodzaj np.:

- Ekonomiczne (brak własnych środków finansowych na pokrycie kosztów inwestycji w początkowej fazie jej realizacji – dotacja ma charakter refundacji i jest wypłacana po zakończeniu danego zadania, brak odpowiedniej zdolności kredytowej, brak wiedzy nt. instrumentów wsparcia, itd.),

- Techniczne (inwestycja dla właścicieli budynków jest przedsięwzięciem zbyt skomplikowanym, a przez brak właściwego doradztwa efekty działań mogą okazać się niewystarczające),
- Prawne (brak odpowiedniego uregulowania statusu prawnego nieruchomości).

Istnieje w Polsce niezamożna część społeczeństwa, która korzysta ze środowiska i aby mieszkać w odpowiednim standardzie termicznym, powinna skorzystać z wymienionych instrumentów wsparcia finansowego. W tym kontekście pojawia się zagadnienie ubóstwa energetycznego, którego jedną z metod zmniejszenia są właściwe inwestycje w poprawę efektywności energetycznej budynków. Konieczności skorzystania przez niezamożne osoby fizyczne z zewnętrznych (zazwyczaj bezzwrotnych) form finansowania stanowi istotny warunek przeciwdziałania zjawisku ubóstwa energetycznego, zgodnie z ideą sprawiedliwej transformacji energetycznej (Herudziński, Swacha, 2022, s. 86). Dodatkowo osoby, które aktualnie nie znajdują się w kręgu dotkniętych ubóstwem energetycznym, również powinny podjąć niezbędne działania o charakterze inwestycyjnym. Natomiast po stronie instytucji finansowych podstawowym zadaniem jest sprawne uruchamianie środków finansowych oraz ich jak najbardziej efektywne wykorzystanie (osiągnięcie możliwie najlepszego efektu ekologicznego). Celem badań niniejszego artykułu jest analiza problematyki ubóstwa energetycznego w kontekście finansowania przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska, natomiast problemem badawczym jest określenie metod rozwiązania tego problemu. Metodą badawczą zastosowaną w artykule jest metoda badania i analizy dokumentów.

Finansowanie przedsięwzięć

Finansowanie przedsięwzięć odgrywa kluczową rolę w rozwoju i realizacji różnych projektów, zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym. Istnieje wiele różnych źródeł finansowania, z których można skorzystać w zależności od rodzaju przedsięwzięcia, jego skali, celu i innych czynników. Kluczową kwestią w tym przypadku jest kwestia kapitału. Jak wskazuje Sebastian Chęciński, kapitał wyznacza „granice swobody ekonomicznych wyborów dokonywanych przez gospodarujące podmioty” (Chęciński, 2015, s. 397). Zatem to dostępność kapitału i koszt jego pozyskania będzie determinował w znacznym stopniu możliwość realizacji różnego rodzaju projektów, również tych z zakresu ochrony środowiska. Pozyskiwanie kapitału przez przedsiębiorstwa jest jedną z fundamentalnych kwestii związanych z ich istnieniem. Wynika to z faktu, iż aby przedsiębiorstwo mogło prowadzić działalność operacyjną, rozwijać się oraz inwestować, nieustannie powinno pozyskiwać środki finansowe (Rydarowska-Kurzbauer, 2013, s. 63). Źródłem zapewniającym w tym przypadku odpowiednie zasoby finansowe jest system finansowy, który można rozumieć jako sprawną i efektywną zamianę oszczędności gospodarstw domowych i innych podmiotów na inwestycje podmiotów gospodarczych z zachowaniem odpowiedniej stopy procentowej (Rydarowska-Kurzbauer, 2013, s. 63). Właściwie działający system finansowy daje możliwość finansowania projektów o większej skali, bardziej ryzykownych lub innowacyjnych, a także bardziej zyskownych, poprzez rozłożenie ryzyka na kilka podmiotów

gospodarczych (Rydarowska-Kurzbauer, 2013, s. 63). Oto kilka powszechnych źródeł finansowania przedsięwzięć:

1. Kapitał własny: jest to własny kapitał dostarczony przez założycieli lub właścicieli przedsiębiorstwa. Może obejmować wkład finansowy, aktywa lub udziały w firmie. Kapitał własny stanowi podstawę finansowania, a inwestorzy oczekują zwrotu z zysków generowanych przez przedsiębiorstwo. Istotą kapitału własnego jest to, że jest on wnoszony długoterminowo, a dana organizacja może korzystać z niego bez konieczności płacenia odsetek (Daniluk, 2013, s. 35).
2. Kredyty bankowe: banki udzielają kredytów na różne cele, w tym na rozwój przedsiębiorstw i realizację projektów. Kredyty mogą być udzielane na krótki, średni lub długi okres, z różnymi warunkami i oprocentowaniem.
3. Inwestorzy zewnętrzni: inwestorzy, tacy jak *venture capital* (Daniluk, 2013, s. 36) lub *private equity* (kapitał inwestycyjny), mogą zainwestować w przedsięwzięcie w zamian za udziały lub inne formy udziału w zyskach. Tego rodzaju inwestorzy często szukają obiecujących projektów o wysokim potencjale wzrostu.
4. Crowdfunding: to metoda pozyskiwania funduszy, w której wiele osób lub organizacji wpłaca niewielkie kwoty na projekt za pośrednictwem platform internetowych (Życki, Dec, 2013, s. 12–20). Crowdfunding jest szczególnie popularny w przypadku projektów społecznych, artystycznych lub innowacyjnych.
5. Subwencje i dotacje: rządy, fundacje, organizacje non-profit i inne instytucje mogą udzielać subwencji lub dotacji na wsparcie określonych projektów. Te środki finansowe są zwykle przeznaczone na cele publiczne, takie jak badania naukowe, ochrona środowiska czy rozwój społeczności.
6. Obligacje: emitowanie obligacji to sposób na pozyskanie kapitału od inwestorów. Obligacje są długoterminowymi papierami wartościowymi, które emitent zobowiązuje się spłacić wraz z odsetkami po określonym czasie. Mogą być wydawane przez przedsiębiorstwa lub instytucje publiczne.
7. Leasing, faktoring oraz franczyza: w niektórych przypadkach przedsiębiorstwa mogą korzystać z usług leasingu, które umożliwiają im korzystanie z aktywów (np. maszyn, sprzętu) bez konieczności ich zakupu (Chęciński, 2015, s. 401). Faktoring natomiast pozwala na zbycie należności do specjalistycznego przedsiębiorstwa w zamian za natychmiastowe finansowanie. Franczyza natomiast dotyczy sytuacji, gdy przedsiębiorstwo posiadające ugruntowaną na rynku markę udziela wsparcia do prowadzenia działalności pod jej znakiem (Daniluk, 2013, s. 35).
8. Inwestorzy aniołowie: to jednostki lub grupy, które inwestują swoje środki własne w przedsięwzięcia na wczesnym etapie rozwoju w zamian za udziały w firmie. Mogą również wspierać przedsiębiorców swoją wiedzą i doświadczeniem (Daniluk, 2013, s. 36).

Zapotrzebowanie na wskazane źródło kapitału jest zależne od wielu zmiennych, m.in. stopnia rozwoju danej organizacji, rodzaju i ryzyka związanego z realizacją danego przedsięwzięcia (Kopijowski-Kożuch, 2017, s. 5).

Przedstawione źródła finansowania przedsięwzięć można podzielić na dwie grupy: kapitał pochodzący ze źródeł zewnętrznych oraz wewnętrznych (Duliniec,

2011, s. 48). Istotnym źródłem zewnętrznego finansowania przedsiębiorstwa jest kapitał obcy pozyskiwany od wierzycieli (banki oraz inne instytucje finansowe). W tym przypadku kapitał obcy należy rozumieć jako zobowiązanie podlegające oprocentowaniu (Duliniec, 2011, s. 49), tj. przedsiębiorstwa płacą odsetki z tytułu korzystania z kapitału obcego. W strukturze zobowiązań przedsiębiorstw występują także zobowiązania niepodlegające oprocentowaniu, tj. kredyty kupieckie od dostawców, zobowiązania z ceł, podatków, ubezpieczeń oraz wynagrodzeń (Duliniec, 2011, s. 50). Zobowiązania te związane są z bieżącą działalnością przedsiębiorstwa (działalnością operacyjną) i często mają swoje „odbicie” po stronie należności przedsiębiorstwa. Ze względu na sposób funkcjonowania organizacji kapitał obcy odgrywa istotną rolę w każdym zakresie działalności przedsiębiorstwa, zarówno tej bieżącej, jak i inwestycyjnej, zwiększającej skalę działalności. Zaciągnięcie zobowiązań oprocentowanych powoduje uruchomienie mechanizmu dźwigni finansowej, którego głównym zadaniem jest zwiększenie rentowności kapitału własnego (Duliniec, 2011, s. 51). W związku z zaciągnięciem zobowiązań oprocentowanych pojawiają się dodatkowe możliwości, takie jak:

- zwiększenie skali działalności przedsiębiorstwa,
- skorzystanie z efektu tarczy podatkowej,
- finansowanie rozwoju i wzrostu,
- budowanie wiarygodności kredytowej,
- wykorzystanie okazji (czasami pojawiają się okazje inwestycyjne, które wymagają szybkiego dostępu do środków finansowych. Możliwość finansowania tych przedsięwzięć może być kluczowa dla właściwego rozwoju przedsiębiorstwa),
- oszczędność na inflacji (jeżeli stopa inflacji jest wyższa niż oprocentowanie kredytu lub innego instrumentu finansowego, to przedsiębiorstwo zyskuje na realnej utracie siły nabywczej pieniądza w czasie),
- zwiększenie elastyczności finansowej,
- dywersyfikacji ryzyka związanego z dzielnością przedsiębiorstwa.

Jednak zaciągnięcie zobowiązań wiąże się również z ryzykiem, takim jako ryzyko niewypłacalności, wysokie koszty obsługi zadłużenia lub utrata kontroli nad przedsiębiorstwem. Warto pamiętać, że każde przedsięwzięcie jest inne i może wymagać unikalnego podejścia do finansowania. Wiele projektów korzysta z kombinacji różnych źródeł finansowania, aby zwiększyć swoje szanse na sukces. Ważne jest również dobranie odpowiednich źródeł finansowania, z uwzględnieniem kosztów, poziomu ryzyka oraz celów projektu.

Przedstawione mechanizmy związane z finansowaniem przedsięwzięć często w wielu przedsiębiorstwach mają wymiar teoretyczny, bowiem dostępność poszczególnych źródeł finansowania zależy od wielkości przedsiębiorstwa oraz fazy jego rozwoju (Smolarek, Dzieńdziora, 2011, s. 11). Instytucje będące dawcami kapitału dokonują oceny potencjału przedsiębiorstwa oraz jego wiarygodności, a w przypadku uruchomienia środków finansowych żądają odpowiednich zabezpieczeń. Ograniczona dostępność w zakresie możliwości finansowania zewnętrznego jest szczególnie widoczna w początkowych fazach rozwoju przedsiębiorstwa i wynika ze zbyt dużego ryzyka (Smolarek, Dzieńdziora, 2011, s. 11). W związku z tym finansowanie małych

przedsiębiorstw lub tych, które nie posiadają odpowiedniej wiarygodności, za pomocą kapitału obcego może stanowić istotne wyzwanie. Wiele projektów korzysta z kombinacji różnych źródeł finansowania, aby zwiększyć swoje szanse na sukces. Ważne jest również dobranie odpowiednich źródeł finansowania, z uwzględnieniem kosztów, ryzyka oraz celów realizowanego przedsięwzięcia.

Zagadnienie ubóstwa energetycznego

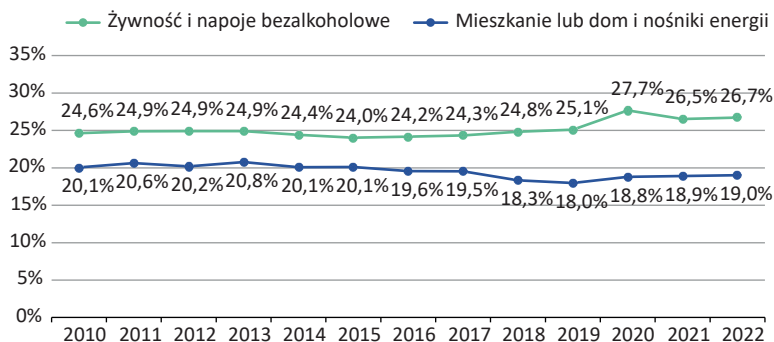
Temat ubóstwa energetycznego w polskich opracowaniach naukowych jest zagadnieniem stosunkowo nowym, co nie oznacza, iż zjawisko to nie występowało dużo wcześniej. Jest ono powiązane z niskimi dochodami ludności, niskim poziomem efektywności energetycznej budynków oraz nieracjonalnym zarządzaniem źródłami energii w gospodarstwach domowych (Miazga, Owczarek, 2015, s. 4). Skutkiem ubóstwa energetycznego jest sytuacja, w której gospodarstwo domowe nie jest w stanie zapewnić sobie adekwatnego poziomu ciepła, chłodu, oświetlenia i energii do zasilania urządzeń, a także nie posiada odpowiedniej zdolności do terminowego regulowania rachunków za energię. Historia badań nad tym zjawiskiem na poziomie europejskim sięga dopiero 1980 roku, ale do dzisiaj nie wypracowano w tym zakresie jednolitej definicji. Pionierem w zakresie ustawowego definiowania ubóstwa energetycznego jest Wielka Brytania, gdzie zgodnie z przyjętą definicją, gospodarstwo domowe znajduje się w stanie ubóstwa energetycznego, jeśli na utrzymanie dostatecznego poziomu ogrzewania, czyli temperatury na poziomie 21°C w pomieszczeniach mieszkalnych oraz 18°C w pozostałych, przeznacza więcej niż 10% dochodu (The UK Fuel Poverty Strategy.6t Annual Progress report, Defre I Beer). W Polsce Instytut na rzecz Ekorozwoju jako kryterium wskazał, że granicę ubóstwa energetycznego stanowi sytuacja, w której wydatki energetyczne przekraczają 20% dochodów danego gospodarstwa domowego (Dąbrowska i in., 2015).

W polskiej literaturze przedmiotu można stwierdzić, że problem ubóstwa energetycznego do niedawna był jeszcze tematem egzotycznym. W 2015 roku Instytut na rzecz Ekorozwoju wydał publikację *Ubóstwo Energetyczne w Polsce – definicja i charakterystyka społeczna grupy* (Dominik Owczarek, Agata Miazga). W 2016 roku Aleksander Szpor z Instytutu Badań Strukturalnych dokonał analizy tego zjawiska w publikacji *Ubóstwo energetyczne w Polsce – temat zastępczy czy realny problem?* Zagadnienia związane z efektywnością energetyczną poruszano również w opracowaniach *Efektywność energetyczna a ubóstwo energetyczne w budownictwie wielorodzinnym* oraz *Ubóstwo energetyczne a efektywność energetyczna*. Istotną cechą tych wszystkich opracowań jest fakt, iż powstały głównie w ciągu ostatnich 10 lat, co wskazuje, że wcześniej zagadnienie ubóstwa energetycznego nie było w polskiej nauce traktowane jako samodzielny problem badawczy. W ostatnim czasie, w związku z istotnym wzrostem cen nośników energii wywołanym licznymi kryzysami, a co z tym się wiąże – wzrostem kosztów za energię dla osób fizycznych, temat ubóstwa energetycznego coraz wyraźniej przebija się w opinii publicznej. Istotnym źródłem danych do badań nad ubóstwem energetycznym w Polsce jest Badanie Budżetów

Gospodarstw Domowych (BBGD) realizowane przez GUS, w którym publikowany jest poziom wydatków ponoszonych na zaspokojenie potrzeb energetycznych gospodarstw domowych. Badanie to cechuje się dużą liczbą reprezentatywnych respondentów, co umożliwia wiarygodną ocenę sytuacji na poziomie całego kraju. Zgodnie z opisem tego badania zamieszczonym na stronie internetowej Głównego Urzędu Statystycznego (stat.gov.pl/badania-statystyczne/badania-ankietowe/badania-spoleczne/badanie-budzetow-gospodarstw-domowych-bbgd/): „badanie budżetów gospodarstw domowych stanowi podstawowe źródło informacji o poziomie i strukturze wydatków oraz dochodów badanych gospodarstw domowych, spożyciu podstawowych artykułów żywnościowych, warunkach mieszkaniowych oraz subiektywnej ocenie sytuacji materialnej. Dane uzyskane z badania budżetów gospodarstw domowych umożliwiają analizy warunków życia ludności oraz ocenę wpływu różnych czynników na kształtowanie się poziomu i zróżnicowania sytuacji materialnej podstawowych grup gospodarstw domowych. Dodatkowo badanie budżetów gospodarstw domowych dostarcza niezbędnych danych, wykorzystywanych do: tworzenia wag do obliczania indeksów cen towarów i usług konsumpcyjnych, ustalenia wskaźnika kosztów utrzymania gospodarstw domowych, ustalenia poziomu minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalenia przez gminy stawek opłat za odpady komunalne zbierane i odbierane w sposób selektywny, a także obliczania wskaźników ubóstwa ekonomicznego, opracowania modeli symulacyjnych w zakresie obciążeń podatkowych gospodarstw domowych i świadczeń społecznych”. Analizując zrealizowane przez GUS (Sytuacja gospodarstw domowych w świetle wyników badania budżetów gospodarstw domowych w latach 2019–2022, Warszawa 2023) badania w latach 2019–2022, można zauważyć, że udział wydatków na użytkowanie mieszkania i nośniki energii w strukturze przeciętnych wydatków na 1 osobę w gospodarstwach domowych systematycznie wzrastał – od poziomu 18% w 2019 roku do 19% w 2022. Istotna jest także zmiana w zakresie wydatków na same nośniki energii, gdzie odnotowano wzrost wydatków z poziomu 11% w 2021 roku do 11,7% w 2022. Spośród grup społeczno-ekonomicznych najniższy udział wydatków na użytkowanie mieszkania lub domu i nośniki energii w 2022 roku wystąpił w gospodarstwach domowych pracujących na własny rachunek (16,2%), a najwyższy – w gospodarstwach domowych rencistów (25%). W publikacji badania z 2022 roku przedstawiono wykres 1.

Z przedstawionego badania wynika, iż na przestrzeni ostatnich 13 lat w Polsce udział wydatków na użytkowanie mieszkania i nośniki energii w strukturze przeciętnych wydatków na 1 osobę w gospodarstwach domowych wynosi około 19,5% ogólnej struktury wydatków. Zatem wyniki z ostatnich lat (2019–2022) w zakresie wydatków na utrzymanie mieszkania lub domu i nośniki energii nie odbiegają znacząco od średniego poziomu tych wydatków notowanego od 2010 roku. Same liczby jednak nie mówią wiele bez odpowiedniego kontekstu porównawczego. Według danych Eurostatu wydatki na energię elektryczną, gaz i inne paliwa stanowiły 7,9% wydatków gospodarstw domowych w Polsce. Był to drugi najwyższy poziom w całej Unii Europejskiej – po Słowacji (9,1%). Średnia unijna wynosiła 4,3%, a najniższy udział wydatków odnotowano w Luksemburgu (2,2%) (www.ciekaweliczby.pl na podstawie danych Eurostatu). Zgodnie z analizą statystyczną GUS (Zużycie energii

Wykres 1. Udział przeciętnych miesięcznych wydatków na 1 osobę na żywność i napoje bezalkoholowe oraz utrzymanie mieszkania lub domu i nośniki energii w całości wydatków gospodarstw domowych w latach 2010–2022



Źródło: sytuacja gospodarstw domowych w 2022 roku w świetle wyników badania budżetów gospodarstw domowych z dnia 31 maja 2023 r., GUS, Warszawa 2023.

w gospodarstwach domowych w 2021 r., 2023, s. 73) zużycie energii przypadające na 1 mieszkańca (1MA) w Polsce wynosiło 25 GJ, co plasowało kraj w grupie państw o średnim zużyciu. Dla porównania: w Niemczech ten wskaźnik wyniósł 30 GJ/1Ma, w Czechach – 31 GJ/1Ma, na Węgrzech – 28 GJ/1Ma, na Litwie – 24 GJ/1Ma, natomiast dla UE-27 – 25 GJ/1Ma.

Dokonując podsumowania przedstawionych danych, należy zauważyć, że w Polsce na przestrzeni ostatnich lat utrzymuje się stały poziom wydatkowanych środków finansowych przez gospodarstwa domowe na użytkowanie mieszkania i nośniki energii. Zapotrzebowanie na energię w przeliczeniu na 1 mieszkańca plasuje się na średnim poziomie w Unii Europejskiej, natomiast ze względu na niższe dochody polskich obywateli, średnie wydatki na energię elektryczną, gaz i inne paliwa znajdują się na poziomie dużo wyższym niż w przypadku średniej unijnej, jednakże nie odbiegają w istotny sposób od poziomu obserwowanego w takich krajach jak np. Słowacja.

Polska, podobnie jak zdecydowana większość krajów Unii Europejskiej, nie dysponuje w pełni ukształtowaną definicją ubóstwa energetycznego ani oficjalnym wskaźnikiem pokazującym skalę tego problemu (Owczarek, Miazga, 2015, s. 13). W roku 2021 w ustawie – Prawo Energetyczne (ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo Energetyczne, Dz.U. 2024, poz. 266). określono definicję ubóstwa energetycznego. W myśl art. 5gb przywołanej ustawy: „Ubóstwo energetyczne oznacza sytuację, w której gospodarstwo domowe prowadzone przez jedną osobę lub przez kilka osób wspólnie w samodzielny lokal mieszkalny lub w budynku mieszkalnym jednorodzinny, w którym nie jest wykonywana działalność gospodarcza, nie może zapewnić sobie wystarczającego poziomu ciepła, chłodu i energii elektrycznej do zasilania urządzeń i do oświetlenia, w przypadku gdy gospodarstwo domowe łącznie spełnia następujące warunki: 1) osiąga niskie dochody; 2) ponosi wysokie wydatki na cele energetyczne; 3) zamieszkuje w lokalu lub budynku o niskiej efektywności energetycznej. 2. Kryteria ubóstwa energetycznego kwalifikujące do programów

redukcji ubóstwa energetycznego określa się każdorazowo w programach wprowadzających instrumenty redukcji ubóstwa energetycznego”. Przytoczony przepis prawa, opisując stan ubóstwa energetycznego, odnosi się do obiektywnych przesłanek braku możliwości korzystania przez ludzi z odpowiedniego poziomu ciepła, chłodu i energii elektrycznej. Co ważne, w definicji ustawodawca uwzględnił również chłód jako jedną z przesłanek. Wobec zmian klimatu i coraz cieplejszych okresów pogodowych w Polsce, brak dostępu do odpowiedniego poziomu chłodu także może prowadzić do objęcia ludności ubóstwem energetycznym. W przytoczonej definicji określono, że aby osoba była dotknięta ubóstwem energetycznym, konieczne jest spełnienie aż trzech przesłanek. Takie ujęcie powoduje, że tak naprawdę podmiotowy zakres tego pojęcia obejmuje jedynie osoby dotknięte skrajnym ubóstwem energetycznym. Można bowiem sobie wyobrazić sytuację, w której osoba o relatywnie wysokich dochodach, ale ponosząca znaczne wydatki na cele energetyczne oraz zamieszkująca budynek o niskiej efektywności energetycznej, również doświadcza ubóstwa energetycznego lub może być nim zagrożona w przyszłości. Takie warianty można mnożyć, a kluczowa kwestia dotyczy tego, aby społeczeństwo jako całość ponosiło niskie wydatki na cele energetyczne oraz przede wszystkim zamieszkiwało w budynkach o wysokiej efektywności energetycznej. Ustęp drugi art. 5gb Prawa energetycznego w przedmiocie kryteriów ubóstwa energetycznego odsyła do innych aktów prawnych. Uniwersalny, abstrakcyjny charakter mierników definicji ubóstwa energetycznego pozostawia możliwość elastycznego dostosowania programów wsparcia dla odbiorców ubogich energetycznie. Ubóstwo energetyczne w Polsce jest istotnym problemem społecznym, dotyczącym wielu ludzi. Zagadnienie to odnosi się do sytuacji, w której gospodarstwo domowe ma ograniczony dostęp do niezbędnej energii, w tym ogrzewania, chłodzenia, oświetlenia i gotowania, ze względu na trudności finansowe. Zgodnie z badaniem GUS w zakresie zużycia energii w gospodarstwach domowych w latach 2012–2021 wszystkie pięć miar ubóstwa energetycznego cechowało się tendencją spadkową. Porównania dokonano w następujących obszarach:

- wysokie dochody/niskie koszty,
- podwójna mediana wydatków na energię,
- zdolność do terminowego opłacenia rachunków,
- budynek z przeciekającym dachem,
- niewystarczający komfort cieplny.

Wskazuje się na trzy typy przyczyn powodujących ubóstwo energetyczne (Owczarek, Miazga, 2015, s. 11–12):

- Przyczyny techniczne – mają miejsce, gdy budynek będący miejscem zamieszkania charakteryzuje się niskim poziomem efektywności energetycznej. W skrócie: odpowiednia izolacja termiczna budynku, połączona z właściwie zamontowanym źródłem ciepła, pozwala na użycie mniejszej ilości energii do jego ogrzewania, a także chłodzenia. Większe zużycie energii na ogrzanie pociąga za sobą konieczność zapłaty wyższych rachunków za energię, co prowadzi do uszczuplenia rozporządzalnych zasobów gospodarstwa domowego, które mogłyby być przeznaczone na inne cele (często również o charakterze wydatków bytowych). Niska efektywność energetyczna budynków i instalacji może również

skutkować niewystarczającym dogrzaniem mieszkania, przez co optymalny standard ciepła nie może być utrzymany. Może to w przyszłości spowodować wystąpienie szkód w budynku, powstałych wskutek nieprawidłowej jego eksploatacji, co skutkuje koniecznością dokonania niezbędnych napraw, remontów. Nieefektywne energetycznie urządzenia gospodarstwa domowego, np. żarówki, sprzęt RTV i AGD, mogą prowadzić do zwiększenia wydatków z budżetu gospodarstwa domowego, a tym samym do zmniejszenia jego dochodu rozporządzalnego po uiszczeniu opłat energetycznych.

- Przyczyny ekonomiczne – wynikają z ubóstwa ekonomicznego. Brak regulowania należności za energię, pomimo iż budynek posiada właściwą infrastrukturę energetyczną, prowadzi do braku odpowiedniego komfortu termicznego w gospodarstwie domowym.
- Przyczyny związane z postawami wobec efektywnego wykorzystania energii – występują, gdy niewłaściwe używanie urządzeń prowadzi do znacznych strat energetycznych, a w konsekwencji do zwiększenia wydatków energetycznych ponad poziom, na który może pozwolić sobie gospodarstwo domowe. Grupa tych przyczyn ma wymiar poznawczy, behawioralny i emocjonalny. Przykładem takich działań jest wietrzenie mieszkania przy odkręconych kaloryferach czy pozostawianie urządzeń pobierających energię elektryczną bez potrzeby. W tym obszarze głównym moderatorem zachowań jest wiedza o efektywnym wykorzystaniu urządzeń grzewczych i elektrycznych, a także świadomość inwestycji w urządzenia o wyższej efektywności energetycznej (żarówki energooszczędne, termoizolacja budynków itd.). Gospodarstwa domowe powinny być zatem wspierane w zakresie postaw i metod efektywnego korzystania z urządzeń pobierających energię (Herudziński, Boguszewski, Owczarek, Bondyra, 2019, s. 93). Dodatkowo należy wspomnieć o możliwości skorzystania z odpowiednich instrumentów wsparcia w zakresie finansowania inwestycji związanych z kompleksową termomodernizacją budynków.

Ubóstwo, podobnie jak inne pojęcia nauk społeczno-ekonomicznych, nie posiada jednoznacznej definicji. Bank Światowy definiuje ubóstwo jako niemożność osiągnięcia minimalnego standardu życiowego². Ubóstwo odnosi się do osób, rodzin lub grup osób, których środki do życia (materialne, socjalne i kulturalne) są ograniczone w takim stopniu, że ich poziom życia obniża się poniżej akceptowane minimum w kraju zamieszkania (definicja określająca ramy badania ubóstwa w krajach UE od 1984 r.).

Pominąć należy kwestię definicji ubóstwa jako pojęcia samoistnego, ponieważ nie jest to wyłącznie przedmiot tego opracowania, a zagadnienie jest bardzo szerokie i powszechnie znane w literaturze. Bardziej złożonym pojęciem w kontekście tej tematyki jest słowo „energia”. Nie należy mieć tu na myśli definicji energii jako pewnego rodzaju wielkości fizycznej, którą posiada ciało lub układ ciał, wyrażającej jego zdolność

² W podobny sposób definiowane jest ubóstwo w opracowaniu Komisji Europejskiej: Joint report on social exclusion, 2004, s. 10: Ludzie żyją w ubóstwie jeżeli ich dochód oraz zasoby nie są wystarczające, aby zapewnić im standard życia uznany za powszechny w społeczeństwie, w którym żyją.

do wykonania pracy. Energię należy postrzegać jako produkt, towar, dobro w znaczeniu ekonomicznym. W globalnej gospodarce rynkowej dostęp do energii jawi się jako jedna z kluczowych potrzeb człowieka. Chociaż energia w żadnym z kluczowych dokumentów organizacji międzynarodowych zajmujących się przeciwdziałaniem ubóstwu (ONZ, 1948; ONZ, 1966; ONZ, 1995; EKPC, 2010) nie została wymieniona jako jedno z podstawowych, uniwersalnych dóbr, to z pewnością stanowi istotny element realizacji innych określonych tam praw człowieka. Zgodnie z artykułem 25 ust. 1. Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka – „Każdy człowiek ma prawo do stopy życiowej zapewniającej zdrowie i dobrobyt jego i jego rodziny, włączając w to wyżywienie, odzież, mieszkanie, opiekę lekarską i konieczne świadczenia socjalne, oraz prawo do ubezpieczenia na wypadek bezrobocia, choroby, niezdolności do pracy, wdowieństwa, starości lub utraty środków do życia w inny sposób od niego niezależny” – nie określono prawa dostępu do energii jako jednego z praw samoistnych. Również Konstytucja RP (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, Nr 78)) nie określa prawa do dostępu do energii jako pojęcia samodzielnego. Wyodrębnienie prawa do energii, a najlepiej prawa do dostępu do czystej energii, rozumianej jako takiej, która w jak najmniejszym stopniu pochodzi z paliw kopalnych, jest zagadnieniem złożonym. Problem dotyczy trzech kwestii – istnienia bezpośredniego związku pomiędzy energią a podstawowymi potrzebami ludzkimi (Szpor, 2016, s. 5). Zasadniczo energia, zarówno cieplna, jak i elektryczna, nie zaspokaja bezpośrednio żadnej z podstawowych fizjologicznych potrzeb człowieka (Szpor, 2016, s. 5), w tym komfortu termicznego. Zasilanie energią całej infrastruktury sanitarnej oraz domowej jest konieczne do realizacji podstawowych potrzeb życiowych człowieka. Energia służy również zaspokojeniu potrzeb wyższego rzędu, takich jak dostęp do utworów artystycznych, możliwość odbywania podróży czy szeroko pojęta rozrywka.

Potrzeba dostępu do energii ma charakter uniwersalny, tj. dotyczy całego globu. Jednakże sytuację poszczególnych państw, regionów należy rozpatrywać w świetle konkretnych przypadków. Problemy mieszkańców ubogiego Południa, a także krajów rozwijających się, wiążą się przede wszystkim z brakiem podstawowej infrastruktury w zakresie wytwarzania oraz dystrybucji energii elektrycznej (Szpor, 2016, s. 5). Natomiast w krajach bogatszej Północy, w szczególności w większości państw Unii Europejskiej, większym wyzwaniem jest konieczność ponoszenia dużych kosztów związanych z zapewnieniem odpowiedniego komfortu termicznego (zarówno w zakresie ciepła, jak i chłodu). Dodatkowo niektóre z tych państw nie dysponują odpowiednimi źródłami energii (złożami surowców naturalnych), co podnosi poziom wydatków na utrzymanie adekwatnego komfortu termicznego dla gospodarstw domowych.

Energia zatem na gruncie nauk społecznych może być traktowana inaczej niż w kategoriach ekonomicznych lub prawnych. O ile na gruncie polityki społecznej energię możemy uznać za jedno z uniwersalnych dóbr zaspokajających podstawowe potrzeby człowieka, to w kategoriach ekonomicznych postrzega się ją jako jedno z dóbr konsumpcyjnych, będące przedmiotem obrotu. W przypadku zakupu różnego rodzaju dóbr gospodarstwa domowe mają swobodę wyboru, jakie dobra będą nabywać, i potrafią w tym zakresie racjonalnie gospodarować swoim budżetem. Zazwyczaj dostosowują poziom swoich dochodów do wydatków i mogą wybierać pomiędzy zakupem

np. energii na ogrzanie mieszkania a wydatkami na żywność, rozrywkę, odzież, podróże itp. (Szpor, 2016, s. 5). Wyniki badań nad budżetami gospodarstw domowych (Lis, Miazga, 2015, s. 8) wskazują jednak, że energia należy do grupy towarów, na które popyt nie jest elastyczny (Szpor, 2016, s. 5). Zatem w przypadku zmiany dochodów danego gospodarstwa domowego zmiana ta będzie wprost odzwierciedlona w wydatkach na jedzenie, odzież, wyposażenie mieszkania, rekreację itp., natomiast tylko w niewielkim stopniu wpłynie na zmianę wydatków na energię (Szpor, 2016, s. 5). Wyniki wskazanych badań zostały podsumowane w następujący sposób: „...Polska charakteryzuje się wysokim udziałem wydatków na energię w wydatkach ogółem gospodarstw domowych ze względu na niski poziom dochodów Polaków oraz wysokie wydatki na ogrzewanie. Pod tym względem nie wyróżnia się istotnie na tle podobnych krajów regionu. To właśnie ogrzewanie znacznie bardziej niż energia elektryczna wskazuje potencjał do poprawy efektywności energetycznej w Polsce” (Lis, Miazga, 2015, s. 8). Zagadnienie to zatem jest bardzo istotne z punktu omawiania problematyki ubóstwa energetycznego w kontekście finansowania przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska. Jedną bowiem z możliwości zmniejszenia wydatków na energię przez gospodarstwa domowe są odpowiednie inwestycje w budynki, mające na celu poprawę ich efektywności energetycznej.

Przechodząc zatem do definicji samego ubóstwa energetycznego, Dominik Owczarek i Agata Miazga (Owczarek, Miazga, 2015, s. 6) proponują, aby ubóstwo energetyczne postrzegać jako „zjawisko polegające na doświadczeniu trudności w zaspokojeniu podstawowych potrzeb energetycznych w miejscu zamieszkania za rozsądną cenę, na które składa się utrzymanie adekwatnego standardu ciepła i zaopatrzenie w pozostałe rodzaje energii służące zaspokojeniu w adekwatny sposób podstawowych potrzeb funkcjonowania biologicznego i społecznego członków gospodarstwa domowego”. Autorzy tej definicji zwracają uwagę na adekwatność w zakresie standardu ciepła, przez co należy rozumieć, że potrzeby członków gospodarstwa domowego w zakresie zapatrzenia w energię powinny być zaspokojone w sposób odpowiedni, zarówno pod względem dostępu do energii elektrycznej, jak i wynikającego z tego dostępu do chłodu oraz ciepła. Czym zatem jest ubóstwo energetyczne? Jest na pewno problemem/zjawiskiem dotyczącym podstawowych potrzeb człowieka. Ma charakter uniwersalny, choć jednocześnie jest silnie uwarunkowane regionalnie.

W Polsce skutki ubóstwa energetycznego można podzielić na dwa rodzaje:

- Zdrowotne – niedogrzewanie pomieszczeń może w efekcie prowadzić do rozwoju szkodliwych drobnoustrojów itp., a także zwiększać prawdopodobieństwo występowania chorób układu oddechowego, alergii (w przypadku zbyt wilgotnych i zagrzybionych mieszkań), zaburzeń funkcjonowania różnych narządów, a także pogorszenia dobrostanu psychicznego ludzi.
- Materialne – kolejne skutki związane z ubóstwem energetycznym dotyczą również samego budynku. Roczne wahania temperatur w naszej strefie klimatycznej są bardzo duże, a po słonecznych, ciepłych dniach często przychodzą mroźne, chłodne wieczory. Skutki nieogrzewania domu zimą mogą być katastrofalne. Jeśli temperatura w pomieszczeniach zejdzie poniżej 0°C, istnieje ryzyko, że dojdzie do uszkodzenia niektórych elementów konstrukcyjnych oraz powierzchni

budynku. Zbyt chłodne powietrze powoduje bowiem, że woda zawarta w strukturze materiałów zamara. Nieodgrzewanie pomieszczeń lub dogrzewanie tylko niektórych prowadzi do przekroczenia tzw. „punktu rosy”, w wyniku czego para wodna zawarta w powietrzu staje się przesycona i skrapla się na bardzo zimnych ścianach. Taki stan może zatem prowadzić do poważnych uszkodzeń budynku, co w przyszłości może generować jeszcze większe nakłady finansowe.

Można wskazać kilka czynników sprzyjających powstawaniu ubóstwa energetycznego. Po pierwsze, wysokie ceny energii elektrycznej i paliw są często wymieniane jako istotne przyczyny. Rosnące koszty energii, zwłaszcza dla osób o niskich dochodach, mogą powodować trudności w utrzymaniu odpowiedniego poziomu komfortu termicznego w domu/mieszkanie. Po drugie, problemem jest także starzenie się infrastruktury energetycznej w Polsce. Wielu ludzi nadal korzysta z przestarzałych systemów ogrzewania, które są mniej wydajne i bardziej kosztowne w użytkowaniu. Konieczność inwestycji w modernizację tych systemów często przekracza możliwości finansowe niektórych gospodarstw domowych. Po trzecie, ubóstwo energetyczne jest również związane z niskim poziomem efektywności energetycznej w budynkach mieszkalnych. Wiele domów w Polsce jest słabo izolowanych i nieodpowiednio zaopatrzonych w urządzenia energooszczędne, co prowadzi do wyższych rachunków za energię. Aby przeciwdziałać ubóstwu energetycznemu, konieczne są różne działania. Jednym z rozwiązań jest wsparcie finansowe dla osób o niskich dochodach, mogących mieć trudności z opłacaniem rachunków za energię. Taka pomoc, realizowana przez UE i państwo polskie, przybiera formę różnego rodzaju dodatków osłonowych oraz ustawowych zapisów tzw. odbiorcy wrażliwego. Pojęcie „odbiorcy wrażliwego” zostało wprowadzone do porządku prawnego z uwagi na konieczność transpozycji dyrektyw unijnych w sektorze elektroenergetycznym i gazowym do prawa polskiego. Są to jednak instrument o charakterze socjalnym i ochronnym, adresowane do osób fizycznych.

Rządy mogą oferować programy pomocy, takie jak bezzwrotne dotacje na termomodernizację budynków lub wsparcie finansowe na zakup bardziej energooszczędnych urządzeń. W Polsce działania w zakresie finansowania tych przedsięwzięć intensywnie realizują wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej, które prowadzą programy wspierające inwestycje w termomodernizację budynków oraz wdrażanie energooszczędnych źródeł energii. Z ekonomicznego punktu widzenia istnieją zatem dwa mechanizmy ograniczania ubóstwa energetycznego: działania osłonowe dla najsłabszej części społeczeństwa oraz działania inwestycyjne podejmowane przez państwo, samorząd i kapitał prywatny, mające na celu wymianę źródeł ciepła i energii na nowoczesne oraz ograniczenie zużycia energii poprzez kompleksową termomodernizację budynków jednorodzinnych.

Finansowanie przedsięwzięć z zakresu kompleksowej termomodernizacji budynków

Według stanu na 31 grudnia 2020 roku zasoby mieszkaniowe zlokalizowane na terenie kraju liczyły ponad 15,0 mln mieszkań o łącznej powierzchni użytkowej 1 118,8 mln m², w których znajdowało się 57,4 mln izb (GUS, 2021). W 2021 roku spośród 6,9 mln budynków, w których zlokalizowane były mieszkania, 6,3 mln stanowiły budynki jednorodzinne, a 558,4 tys. – wielomieszkaniowe. Większość budynków jednorodzinnych znajduje się na terenach wiejskich. W znacznej części są to domy zaniedbane, wymagające modernizacji i termomodernizacji. W długoterminowej strategii renowacji budynków w Polsce, przyjętej przez Radę Ministrów (Długoterminowa strategia renowacji budynków. Wspieranie renowacji krajowego zasobu budowlanego. Załącznik do uchwały nr 23/2022 Rady Ministrów z dnia 9 lutego 2022 r.), całkowite wydatki inwestycyjne na renowację budynków w latach 2021–2050 (w zakresie termomodernizacji i wymiany źródeł ciepła) wyniosą ok. 1,54 bln zł. Przy założeniu równomiernego tempa renowacji głównych kategorii budynków (budynki mieszkalne jedno- i wielorodzinne, budynki użyteczności publicznej), w latach 2021–2030 nakłady te wyniosą ok. 400 mld zł, z tego 3/4 tej kwoty przypadnie na budynki mieszkalne. Tak określony zakres termomodernizacji dotyczy jedynie budynków mieszkalnych. Niezbędne nakłady inwestycyjne obejmują także inne rodzaje obiektów, m.in. budynki przedsiębiorstw, instytucji i organizacji pozarządowych itd.

Źródła finansowania wskazanych przedsięwzięć mogą być różne. W przypadku budynków mieszkalnych w ostatnich latach można zaobserwować istotne zmiany w kluczowych publicznych programach wsparcia renowacji budynków, ukierunkowanych na poprawę efektywności energetycznej. Można wyróżnić następujące instrumenty finansowania przedsięwzięć, zazwyczaj mające charakter refundacyjny:

1. Ulga termomodernizacyjna (instrument ten adresowany jest do grupy podatników osiągających wystarczająco wysokie dochody, ponieważ tylko w takim przypadku odliczenie od podatku może być atrakcyjną zachętą).
2. Programy dotyczące ochrony powietrza i kompleksowej termomodernizacji o charakterze bezzwrotnym, tj. Program Priorytetowy „Czyste Powietrze”, Program „Stop Smog”, Program Priorytetowy NFOŚiGW „Budownictwo energooszczędne. Część 1) Zmniejszenie zużycia energii w budownictwie”, Fundusz Termomodernizacji i Remontów (FTiR), Fundusz Dopłat – program bezzwrotnego wsparcia budownictwa, kolejne Programy Operacyjne Infrastruktura i Środowisko, Regionalne Programy Operacyjne, programy ograniczenia niskiej emisji, pozostałe programy Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (Długoterminowa strategia renowacji budynków...). Wymienione programy to tylko część inicjatyw realizowanych przez państwo, a ich niewątpliwie duża liczba wynika z różnorodności kategorii potencjalnych beneficjentów.
3. Instrumenty finansowe o charakterze zwrotnym lub częściowo zwrotnym. Najpopularniejsze to m.in. pożyczki, kredyty bankowe, pożyczki z możliwością umorzenia.
4. Kapitał własny inwestora.

Wcześniej wskazano, iż większość z tego rodzaju instrumentów finansowania przedsięwzięć ma charakter refundacyjny. Takie podejście w zakresie dystrybucji środków finansowych było skuteczne w przypadku jednostek samorządu terytorialnego lub dużych przedsiębiorstw. W praktyce ten mechanizm refundacji oznacza tyle, iż najpierw inwestor dokonuje realizacji zadania (termomodernizacji budynku, wymiany źródeł ciepła, instalacji odnawialnych źródeł energii itd.), kolejno dokumentuje osiągnięcie efektu ekologicznego, a następnie po złożeniu wniosku o płatność następuje uruchomienie dotacji, pożyczki, kredytu. Jest to o tyle trudna ścieżka, że wymaga od potencjalnego inwestora zaangażowania kapitału na sam proces inwestycyjny, a także na etap rozliczenia przedsięwzięcia przez poszczególne instytucje finansujące. Biorąc dodatkowo pod uwagę kwestię ubóstwa energetycznego, nawet dotacje o wysokim poziomie zwrotu nie będą wystarczającym instrumentem wsparcia zachęcającym do podjęcia ryzyka inwestycji. Kluczowe w tym przypadku wydaje się znalezienie odpowiedniego źródła finansowania na etapie realizacji inwestycji. Można korzystać w tym przypadku z kredytu kupieckiego od dostawcy lub finansować przedsięwzięcie kapitałem własnym albo zobowiązaniem krótkoterminowym. Obecnie można także zaobserwować interesującą tendencję w zakresie publicznych, finansowych instrumentów wsparcia kompleksowej termomodernizacji. Tworzone są bowiem mechanizmy zaliczkowego rozliczania inwestycji. W przypadku Programu „Czyste Powietrze” mechanizm ten nosi nazwę prefinansowania inwestycji.

Aktualnie najbardziej popularnym i kompleksowym programem finansującym kompleksową termomodernizację jest Program „Czyste Powietrze”. Zgodnie z jego zapisami o dofinansowanie mogą ubiegać się trzy kategorie beneficjentów (www.czystepowietrze.gov.pl):

1. Poziom podstawowy dofinansowania – beneficjentem jest osoba fizyczna będąca właścicielem/współwłaścicielem budynku mieszkalnego jednorodzinnego lub wydzielonego w budynku jednorodzinnym lokalu mieszkalnego z wyodrębnioną księgą wieczystą o dochodzie rocznym nieprzekraczającym kwoty 135 000 zł.
2. Poziom podwyższony dofinansowania – gdy beneficjent spełnia kryteria poziomu podstawowego, a także przeciętny miesięczny dochód na jednego członka jego gospodarstwa domowego, wskazany w zaświadczeniu wydawanym przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, nie przekracza kwoty 1894 zł w gospodarstwie wieloosobowym lub 2651 zł w gospodarstwie jednoosobowym.
3. Poziom najwyższy dofinansowania – gdy beneficjent spełnia kryteria poziomu podstawowego, a przeciętny miesięczny dochód na jednego członka jego gospodarstwa domowego, wskazany w zaświadczeniu wydawanym przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, nie przekracza kwoty 1090 zł w gospodarstwie wieloosobowym lub 1526 zł w gospodarstwie jednoosobowym lub ma ustalone prawo do otrzymywania zasiłku stałego, zasiłku okresowego, zasiłku rodzinnego lub specjalnego zasiłku opiekuńczego, potwierdzone w zaświadczeniu wydanym na wniosek beneficjenta przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, zawierającym wskazanie rodzaju zasiłku oraz okresu, na który został przyznany. Zasiłek musi przysługiwać w każdym z kolejnych miesięcy kalendarzowych

poprzedzających miesiąc złożenia wniosku o wydanie zaświadczenia oraz co najmniej do dnia złożenia wniosku o dofinansowanie (Program Priorytetowy Czyste Powietrze, wersja obowiązująca od 3.01.2023 r.).

Przedstawiony podział ma wpływ na intensywność dofinansowania. W przypadku poszczególnych poziomów kwota obejmująca wymianę źródła ciepła, montaż instalacji fotowoltaicznej oraz kompleksową modernizację wynosi odpowiednio:

1. Poziom podstawowy dofinansowania – 66 000,00 zł.
2. Poziom podwyższony dofinansowania – 99 000,00 zł.
3. Poziom najwyższy dofinansowania – 135 000,00 zł (Program Priorytetowy Czyste Powietrze, wersja obowiązująca od 3.01.2023 r.).

Przedstawione kwoty dotyczą finansowania przedsięwzięć w formie dotacji. Środki te mają charakter bezzwrotny, natomiast sama umowa nie ma cech umowy darowizny, ponieważ występuje w tym przypadku ekwiwalentność świadczenia w formie konieczności osiągnięcia efektu ekologicznego. Zazwyczaj wiąże się to z powinnością realizacji zadań z wyższymi wymaganiami w zakresie ochrony środowiska. Jako przykład mogą posłużyć pompy ciepła. W przypadku montażu pompy ciepła o podwyższonej klasie efektywności energetycznej intensywność dofinansowania wzrasta (Program Priorytetowy Czyste Powietrze, wersja obowiązująca od 3.01.2023 r. Załącznik nr 2A).

W przypadku przedsięwzięć możliwości w zakresie dotacyjnego wsparcia przedsięwzięć obejmujących kompleksową termomodernizację budynku istotnie są ograniczone. Wynika to przede wszystkim z art. 87 ust. 1. Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. W myśl tego przepisu: „Z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w niniejszym Traktacie, wszelka pomoc przyznawana przez Państwo Członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiejkolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna ze wspólnym rynkiem w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między Państwami Członkowskimi” – ustanowiono powszechny zakaz udzielania pomocy publicznej. Norma ta oczywiście ma swoje odstępstwa, niemniej istotnie organiczna możliwość wsparcia przedsiębiorców przez państwo w zakresie dokonywania kompleksowych termomodernizacji budynków, w których prowadzona jest działalność gospodarcza. Działalnością gospodarczą, według unijnego prawa konkurencji, będzie zaś (rozumiane bardzo szeroko) oferowanie na rynku towarów bądź świadczenie usług. Należy zwrócić uwagę, że zakres tego pojęcia jest szerszy niż w prawie krajowym (art. 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców), ponieważ działalność może mieć charakter gospodarczy w rozumieniu unijnego prawa konkurencji także w przypadku, gdy nie ma charakteru zarobkowego, czy też nie jest prowadzona w sposób zorganizowany lub ciągły. Przytoczone zapisy zyskały odzwierciedlenie także w postanowieniach Programu „Czyste Powietrze”. W przypadku tego programu powierzchnia budynku mieszkalnego przeznaczona pod prowadzenie działalności gospodarczej nie może być objęta zakresem dofinansowania. W przypadku, gdy działalność ta jest prowadzona na powierzchni całkowitej przekraczającej 30% budynku/lokalu mieszkalnego, przedsięwzięcie nie kwalifikuje się do dofinansowania (Program Priorytetowy

Czyste Powietrze, wersja obowiązująca od 3.01.2023 r.). Przedsiębiorstwa mogą w zakresie omawianych przedsięwzięć szukać finansowania w przypadku instrumentów zwrotnych, tj. pożyczek. Korzyści w tym przypadku są związane z bardzo korzystnym oprocentowaniem lub tylko koniecznością zwrotu samego pożyczonego kapitału.

Podsumowanie

Finansowanie przedsięwzięć w kontekście ubóstwa energetycznego jest istotnym aspektem walki z tym problemem. Ubóstwo energetyczne występuje, gdy ludzie nie mają dostępu do wystarczającej ilości energii do zaspokojenia swoich podstawowych potrzeb, takich jak ogrzewanie domu, gotowanie posiłków czy oświetlenie. W celu zwalczania ubóstwa energetycznego i poprawy jakości życia osób dotkniętych tym problemem konieczne jest zapewnienie finansowania na różnych poziomach działań, takich jak:

1. Programy pomocowe dla osób o niskich dochodach: rządy i organizacje pozarządowe mogą tworzyć programy pomocy finansowej dla osób o niskich dochodach, aby pomóc im w opłaceniu rachunków za energię oraz realizacji niezbędnych inwestycji. To może obejmować bezzwrotne dotacje, zniżki cen energii lub kredyty o niskiej stopie oprocentowania.
2. Modernizacja budynków: wiele osób żyjących w ubóstwie energetycznym mieszka w starszych, źle izolowanych budynkach. Inwestycje w efektywność energetyczną i modernizację tych nieruchomości mogą pomóc zmniejszyć koszty energii dla ich mieszkańców.
3. Edukacja i szkolenia: programy edukacyjne i szkoleniowe mogą pomóc ludziom w oszczędzaniu energii i efektywnym korzystaniu z niej. Może to również pomóc w zrozumieniu korzyści płynących z instalacji odnawialnych źródeł energii oraz z celowości realizacji inwestycji.
4. Współpraca z instytucjami finansowymi: rządy i organizacje mogą współpracować z instytucjami finansowymi w celu zapewnienia dostępu do kredytów i innych instrumentów finansowych, które umożliwią inwestowanie w bardziej efektywne rozwiązania energetyczne. Uruchomienie właściwych instrumentów finansowych nie tylko dla osób o niskich dochodach, ale także dla osób potencjalnie zagrożonych ubóstwem energetycznym, będzie działaniem prewencyjnym.
5. Monitorowanie i ocena programów oraz instrumentów finansowych pod kątem ich efektywności: istotne jest, aby programy finansowania były regularnie monitorowane i oceniane pod kątem ich skuteczności. To pozwala na dostosowanie strategii w celu osiągnięcia lepszych wyników.
6. Partnerstwa podmiotów publicznych oraz prywatnych w zakresie tworzenia innowacji: współpraca między sektorem publicznym a prywatnym może przynieść innowacyjne rozwiązania finansowe i technologiczne, które pomogą w zwalczaniu ubóstwa energetycznego.

W celu redukcji ubóstwa energetycznego konieczne jest podjęcie działań inwestycyjnych we wszystkich wymienionych sześciu obszarach. Warto również podkreślić, że walka z ubóstwem energetycznym wymaga podejścia wielosektorowego, które uwzględni

zarówno aspekty społeczne, jak i techniczne. Działań finansowych nie można oddzielać od szerszych strategii rozwoju społeczno-ekonomicznego i ochrony środowiska.

Bibliografia

Literatura

- Chęciński, S. (2015). Źródła finansowania inwestycji w polskich przedsiębiorstwach. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 74(1).
- Daniluk, M. (2013). Źródła finansowania rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw (teoria i praktyka). *Rocznik Naukowy Wydziału Zarządzania w Ciechanowie*, 1–4(7).
- Dąbrowska, A. i in. (2015). *Jak sobie radzić z ubóstwem energetycznym?*. Warszawa: Instytut na rzecz Ekorozwoju.
- Hałabura, S. (2018). *Efektywność energetyczna, a ubóstwo energetyczne w budownictwie wielorodzinnym*. Fundacja na rzecz Czystej Energii.
- Herudziński, T., Boguszewski, R., Owczarek, D., Bondyra, K. (2019). *Ubóstwo energetyczne w obliczu regulacji przeciwdziałających zanieczyszczeniu powietrza*. Warszawa: Wydawnictwo SGGW.
- Herudziński, T., Swacha, P. (2022). Polacy wobec transformacji energetycznej i źródeł energii – perspektywa socjologiczna. *Przegląd Polityczny*, wyd. 3.
- Kopijowski-Kożuch, A. (2017). *Analiza dostępnych źródeł finansowania przedsiębiorstw w Polsce*. Białystok.
- Lis, M., Miazga, A. (2015). *Kogo obciąży wzrost cen energii? Mapa wydatków energetycznych Polaków*. IBS Working Paper, 11, 1–28.
- Miazga, A., Owczarek, D. (2015). *Dom zimny, dom ciemny – czyli ubóstwo energetyczne w Polsce*. IBS Working Paper, 16, 1–30.
- Owczarek, D., Miazga, A. (2015). *Ubóstwo energetyczne w Polsce – definicja i charakterystyka społeczna grupy*. Warszawa: Fundacja na rzecz Ekorozwoju.
- Rydarowska-Kurzbauer, J. (2013). *Źródła finansowania działalności inwestycyjnej przedsiębiorstw na przykładzie wybranych krajów Europy Środkowo-Wschodniej*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach.
- Smolarek, M., Dzieńdziora, J. (2011). Wybrane zewnętrzne źródła finansowania rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce. *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas w Sosnowcu*, 2, 8–25.
- Stachniewicz, R. (2012). *Budownictwo i inżynieria środowiska*. Białystok: Politechnika Białostocka.
- Szpor, A. (2016). *Ubóstwo energetyczne w Polsce – temat zastępczy czy realny problem?*. IBS Policy Paper, 2.
- Życki, C., Dec, P. (2013). Crowdfunding: nowoczesna forma finansowania start-upów. *Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa*, 12(64), 12–20.

Akty prawne i dokumenty urzędowe

- Długoterminowa strategia renowacji budynków. Wspieranie renowacji krajowego zasobu budowlanego. Załącznik do uchwały nr 23/2022 Rady Ministrów z dnia 9 lutego 2022 r.

Główny Urząd Statystyczny (2023). *Zużycie energii w gospodarstwach domowych w 2021 r.* Warszawa, Rzeszów.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78).

Opracowanie GUS – Sytuacja gospodarstw domowych w świetle wyników badania budżetów gospodarstw domowych w latach 2019–2022. Warszawa 2023.

Opracowanie Komisji Europejskiej: Joint report on social exclusion, 2004.

Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, Organizacja Narodów Zjednoczonych, 1948.

Program Priorytetowy Czyste Powietrze, wersja obowiązująca od 3.01.2023 r.

The UK Fuel Poverty Strategy.6t Annual Progress report, Defre I Beer, 2008.

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków (Dz.U. 2022, poz. 438).

Netografia

www.ciekaweliczby.pl, dostęp: 1.08.2024.

www.czystepowietrze.gov.pl, dostęp: 1.08.2024.

www.stat.gov.pl/badania-statystyczne/badania-ankietowe/badania-spoleczne/badanie-budzetow-gospodarstw-domowych-bbgd/, dostęp: 1.08.2024.

Energy poverty and financing of environmental protection projects

Abstract

The article discusses the issue of energy poverty in the context of ending environmental protection applications. Systems for solving the problem of energy poverty among society through protective and protective measures were discussed. In the case of investment activities related to state programs aimed at improving single-family capacity. The content of the article uses administrative data from the Household Budget Survey provided by the Central Statistical Office. In order to combat fuel poverty and the quality of life of people affected by these problems, it is necessary to provide for various activities. The basic conclusions specified in the activity indicate how the scale of energy poverty works through functional activities in various activities, i.e. from education, through thermal modernization, to monitoring phenomena.

Keywords: energy poverty, financing of environmental protection projects, energy, thermal modernization of single-family buildings, Clean Air Priority Program, investment activities

Mateusz Młyński

Uniwersytet Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie

e-mail: mateusz.mlynski@uken.krakow.pl

ORCID: 0009-0009-7904-7218