

# Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia Politologica 31 (2023)

ISSN 2081-3333

DOI 10.24917/20813333.31.11

**Marek Rewizorski\***

Uniwersytet Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie

ORCID: 0000-0001-8075-8388

## Ubóstwo energetyczne jako wielopoziomowy problem społeczny

### Wprowadzenie

W dyskusji na temat transformacji społeczno-ekonomicznej w Polsce po 1989 roku coraz częściej pojawia się tematyka ubóstwa energetycznego. Zjawisko to wydaje się warte pogłębionej refleksji przynajmniej z dwóch powodów. Po pierwsze, w dobie gospodarki neoliberalnej ubóstwo jako problem społeczny zostało uznane za „czarną dziurę” zasysającą rzadkie zasoby, których przeznaczanie na sferę społeczną ekonomiści uznawali za marnotrawstwo i swego rodzaju motor „gospodarki charytatywnej”, wykraczającej poza jego rzeczywiste możliwości. Utrwalanie się przekonania decydentów politycznych o ryzyku załamania finansów publicznych w przypadku ustalenia zbyt łagodnych kryteriów finansowania potrzeb społecznych sprawiło, że często reakcyjnie i bez merytorycznego uzasadnienia wybierano priorytety w zakresie walki z ubóstwem, co poniekąd doprowadziło do marginalizacji biedy energetycznej jako zjawiska słabo identyfikowanego i jeszcze słabiej rozumianego. Po drugie, przeświadczenie decydentów politycznych o konieczności wyznaczenia określonej hierarchii celów w zakresie polityki społecznej i gospodarczej utrzymywało pojawianie się wyzwań, wśród których można wymienić patologie społeczne, nierówności w zakresie szans rozwojowych, a także zjawisko dziedziczenia biedy. Zagadnienia te nie tylko zajęły uwagę opinii publicznej, ale też stały się obszarami wymagającymi zaangażowania znacznych środków finansowych. Otwieranie nowych przestrzeni deliberacji spychało tę problematykę z pogranicza polityki gospodarczej i społecznej na dalszy plan, czego wyrazem było marginalne znaczenie zagadnienia ubóstwa energetycznego w krajowych dokumentach strategicznych.

---

\* marek.rewizorski@uken.krakow.pl

Niniejszy artykuł wychodzi od dostrzeżenia wyzwania, którym jest ubóstwo energetyczne. Zauważając problem jego niewystarczającego identyfikowania, definiowania i adresowania, przyjmuje perspektywę polityki publicznej bazującej na dowodach (ang. *evidence-based public policy*) w celu pełniejszego rozpoznania przedmiotowego fenomenu, a co za tym idzie, zaproponowania efektywnych rozwiązań w tym obszarze. Zastosowane ujęcie ma charakter problemowo-praktyczny i zakłada, że najlepsze rozwiązania polityczne można tworzyć dzięki integracji przeszłych doświadczeń, systematycznemu uczeniu się i badaniu. Istotnym celem jest przy tym ciągłe upewnianie się, że w procesie tworzenia polityk publicznych łączy się cztery perspektywy: doświadczenia adresatów i interesariuszy, głos ekspertów, opinie i systemy wartości decydentów oraz dowody z badań [Zwierżdżyński 2021].

Dążenie do osiągnięcia tak zdefiniowanego celu prowadzi po pierwsze do zwiększenia roli racjonalnego decydowania w tworzeniu polityki publicznej na każdym jej etapie [Knill, Tosun 2008]. Po drugie, bazowanie na dowodach w tworzeniu i realizacji polityki publicznej, którą najczęściej uznaje się za cykl decyzji oraz działań podejmowanych przez administrację publiczną w celu osiągnięcia zamierzonych korzyści w przyszłości, pozwala na skuteczne reagowanie w sytuacji dysfunkcji rynku, społeczeństwa lub państwa, przy uwzględnieniu nieustannie zmieniających się między nimi relacji wymagających nowego podejścia do zarządzania na wszystkich poziomach [Woźnicki 2012: 133–134; Kozaczka 2016: 325].

W artykule zakłada się, że brak skutecznych rozwiązań w zakresie usuwania przyczyn, a przynajmniej ograniczania ubóstwa energetycznego w Polsce wynika:

- z przyjęcia przez organy odpowiedzialne za programowanie polityki publicznej perspektywy fragmentarycznej, nieuwzględniającej głosu interesariuszy zewnętrznych;
- z braku zrozumienia dla charakteru ubóstwa energetycznego jako problemu społecznego, a nie tylko efektu ubocznego transformacji energetycznej;
- ze stosunkowo późnego dostrzeżenia konieczności traktowania przedmiotowego zjawiska jako zagadnienia horyzontalnego, w którym problemom technicznym związanym z niskim poziomem efektywności energetycznej towarzyszą problemy ekonomiczne związane z niskim dochodem w danym gospodarstwie domowym oraz problemy psychologiczne związane z postawami konsumentów energii, z ich brakiem wiedzy oraz niewłaściwymi nawykami towarzyszącymi wykorzystywaniu energii elektrycznej i ciepłej;
- ze skupienia się na działaniach doraźnych i wprowadzania w życie kosztowych programów, których efektywność ogranicza brak praktycznej identyfikacji osób ubogich energetycznie i należytej współpracy w tym zakresie z partnerami społecznymi.

Kierując uwagą na problemy efektywnego usuwania przyczyn oraz łagodzenia skutków ubóstwa energetycznego z perspektywy dobrego rządzenia, niniejszy artykuł wpisuje się w poszukiwanie odpowiedzi na trzy podstawowe pytania, które powinni sobie zadać też projektanci rozwiązań w tym zakresie, tj.:

- Czym jest ubóstwo energetyczne, jakie są przyczyny tego zjawiska oraz jakie grupy społeczne w Polsce są nim zagrożone w największym stopniu?

- Dlaczego dotychczas stosowane programy i narzędzia zapobiegania ubóstwu energetycznemu okazały się niewystarczająco skuteczne?
- Jakie propozycje w ramach eksperckiego wkładu w programowanie polityk publicznych bazujących na dowodach można przedstawić?

Pierwszy podrozdział będzie dotyczył ram ubóstwa energetycznego jako zjawiska wielowymiarowego. Kolejna część artykułu skupi się na regionalnej charakterystyce przedmiotowego zagadnienia. Jego ekspozycja w kontekście systemowym pozwoli przyrzeć się bliżej roli partnerów społecznych zaangażowanych w rozwiązywanie biedy energetycznej jako problemu społecznego, a także prześledzić działania regulacyjne podejmowane w Unii Europejskiej (UE) w celu przeciwdziałania nieprawidłowościom rynków lub organizacji zarządzania. W ostatnim podrozdziale dyskusja dotycząca ubóstwa energetycznego zostanie przekierowana na poziom lokalny (krajowy). Uwaga zostanie zwrócona na ukazanie polskiej specyfiki przedmiotowego zjawiska (traktowanego jako problem społeczny) oraz przedstawienie propozycji jego rozwiązania. Artykuł zakończy podsumowanie, będące okazją do rekapitulacji problematyki poddanej analizie.

## **Ubóstwo energetyczne w perspektywie globalnej**

Ubóstwo energetyczne nie jest zjawiskiem trudnym do analizy zarówno na poziomie globalnym, regionalnym, jak i lokalnym. Jako problem o charakterze społeczno-ekonomicznym stanowi mechanizm wchodzący w ramy globalnego zarządzania energetycznego (GZE), wymagający szeregu działań regulacyjnych ze strony politycznego centrum. Stanowiące ramy sektorowej deliberacji GZE najczęściej definiuje się jako „proces tworzenia i egzekwowania zasad w celu uniknięcia problemów kolektywnego działania odnoszących się do energii w skali wykraczającej poza państwa narodowe” [Sovacool, Florini 2015: 238] lub jako specyficzny „system społeczno-techniczny” [Karlsson-Vinkhuyzen, Jollands, Staudt 2012]. W obu ujęciach GZE opiera się na dwóch składowych. Pierwszą z nich jest „zarządzanie” oznaczające dążenie grupy ludzi do rozwiązania problemów kolektywnego działania, co w przypadku energii jest związane z czynnikami zewnętrznymi i zapewnieniem dostępu do dóbr publicznych. Drugim jest „globalność”, która określa zarządzanie, gdy jego przedmiotem są kwestie transgraniczne.

Rozwiązywanie problemów kolektywnego działania jest realizowane za pomocą trzech typów zachowań podejmowanych w celu korekty działania rynków lub organizacji zarządzania. Pierwszy typ zachowań ma stanowić odpowiedź na zawodność rynku (ang. *market failure*), a zatem na sytuację, w której mechanizm rynkowy nie prowadzi do efektywnej alokacji zasobów. Taki stan rzeczy ma miejsce w sytuacjach: pojawienia się zewnętrznych kosztów środowiskowych przy produkcji lub wykorzystaniu energii; niskiej dostępności do informacji o energii i jej wykorzystaniu; zniekształcenia rynków energii; braku dostępu do nowoczesnych technologii energetycznych. Drugi typ zachowań stanowi próbę odpowiedzi na wyzwania związane z zawodnością rządu (ang. *government failure*). Mowa tutaj o uporczywym stosowaniu subsydiów energetycznych, nieefektywnym zarządzaniu głównymi zasobami

energetycznymi oraz suboptymalnej alokacji środków uzyskiwanych z ich ekstrakcji. Ostatni typ zachowań odnosi się bezpośrednio do globalnych dóbr publicznych. Celem podejmowanych działań jest zapewnienie dobrego zarządzania, przeciwdziałanie załamaniom rynkowym i zawodności rządu, a także zapewnienie zrównoważonego rozwoju środowiskowego i bezpieczeństwa energetycznego przy wsparciu nie tylko państw, ale również organizacji między- i pozarządowych [Pachocka 2016].

Ze względu na to, że poszczególne państwa nie są odporne na wahania cen, które stają się globalnym złem publicznym, działając destrukcyjnie na strategiczne inwestycje energetyczne i na krańcowy koszt energii dla odbiorcy indywidualnego, zmuszone są uwzględniać systemowy charakter ubóstwa energetycznego w programach przeciwdziałania lub łagodzenia jego skutków. W kontekście globalnym ubóstwo energetyczne najczęściej definiuje się jako ograniczony dostęp do energii pozwalającej zaspakajać podstawowe potrzeby życiowe, zapewniać dostępność wody pitnej i odpowiednich warunków sanitarnych, wykorzystywać urządzenia wymagające energii w rolnictwie i przemyśle [A.T. Kearney Energy Transition Institute 2018]. Jako modelowe rozwiązanie problemu ubóstwa energetycznego proponuje się ściśle współdziałanie instytucji społecznych powołanych do wspierania przepływu usług energetycznych z aktorami indywidualnymi (gospodarstwami domowymi) korzystającymi z różnorodnych usług energetycznych i szczególnie zagrożonymi niedostatkami energii po przystępnej cenie. Objasnia to tabela 1.

Tabela 1. Partnerzy społeczni zaangażowani w rozwiązywanie problemu ubóstwa energetycznego (ujęcie globalne)

<b>Interesariusze</b>	<b>Charakterystyka i podejmowane działania</b>
rząd/regulator	określanie ram politycznych i regulacji w celu zapewniania dostępu do energii
użytkownicy końcowi	konsumenci korzystający z rozwiązań w zakresie dostępu do energii, grupa wrażliwa ze względu na relatywnie niskie dochody
media energetyczne	promowanie rozbudowy sieci elektroenergetycznej i integracja rozwiązań pozasieciowych
dostawcy	dostarczanie materiałów fizycznych oraz produktów i usług wymaganych przez przemysł do produkcji, dystrybucji i sprzedaży produktów i usług energetycznych
organizacje finansujące politykę rozwojową	organizacje międzynarodowe zapewniające doradztwo i fundusze (granty, pożyczki itp.) w celu promowania dostępu do energii, w szczególności: Bank Światowy, Międzynarodowa Agencja Energetyczna, Afrykański Bank Rozwoju, Azjatycki Bank Inwestycji Infrastrukturalnych, GIZ (Niemcy), USAID (USA) itd.
instytucje finansowe	dostarczanie kapitału potrzebnego do przyjmowania rozwiązań w zakresie dostępu do energii, w szczególności: kredytodawcy konwencjonalni (banki krajowe i regionalne), firmy pozabankowe, instytucje finansowe, mikropożyczkodawcy
sektor prywatny	tworzenie i wdrażanie rozwiązań w zakresie dostępu do energii, w szczególności lokalni przedsiębiorcy i duże firmy energetyczne
organizacje non profit i stowarzyszenia przemysłowe	dostosowywanie i zbliżanie do siebie inicjatyw podejmowanych przez zainteresowane strony w celu osiągnięcia powszechnego dostępu do energii, np.: Sustainable Energy for All (SE for ALL), Global Off Grid Lighting Association (GOGLA), World Resources Institute Shakti Sustainable Energy Foundation

Źródło: opracowanie własne.

Katalizatorem współdziałania partnerów społecznych jest realizacja odpowiednich działań politycznych w odniesieniu do sektora energetycznego w zakresie m.in. badań i rozwoju, informacji i edukacji, wspierania planowania strategicznego, współpracy z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, stosowania instrumentów ekonomicznych i regulacyjnych.

## Ubóstwo energetyczne w perspektywie regionalnej

Przeciwdziałanie ubóstwu energetycznemu w ramach złożonego systemu społeczno-technicznego, jakim jest globalne zarządzanie energetyczne, trudno uznać za skuteczne nie tylko na poziomie planetarnym, ale także regionalnym. Jedną z najważniejszych przyczyn tego stanu rzeczy jest słaba identyfikacja problemu, także tam, gdzie zagadnienia energetyczne znajdują się w centrum programowania strategicznego. Na tę kwestię zwrócił uwagę m.in. brytyjski badacz Stefan Bouzarovski, który podkreślił, że w latach 1957–2007 zagadnienie ubóstwa energetycznego było praktycznie nieznanne we wspólnotach europejskich / w UE. Terminy takie jako „ubóstwo energetyczne” czy „wrażliwość energetyczna” pojawiły się w aktach prawa wtórnego, jednakże nie zostały we wspomnianym czasie dostrzeżone w ustawodawstwie pierwotnym [Bouzarovski 2018: 48]. Stopniowe identyfikowanie zagadnień z zakresu polityki mieszkaniowej, energetycznej i społecznej następowało w UE w latach 2009–2016. Przełom stanowiły prace prowadzone w ramach międzynarodowego projektu „European Fuel Poverty and Energy Efficiency”, realizowanego przez organizacje z kilku państw europejskich, a także przyjęcie trzeciego pakietu energetycznego (2009), w którym skupiono się na lepszej identyfikacji problemu ubóstwa energetycznego, zdefiniowaniu odbiorcy wrażliwego i zobowiązaniu państw członkowskich do ochrony tej grupy konsumentów. W kolejnych latach, przy znaczącym wsparciu Komisji Europejskiej (KE), podjęto pierwsze próby definiowania ubóstwa energetycznego na bazie predefiniowanego progu wydatków gospodarstwa domowego na produkty energetyczne, a także wypracowania katalogu środków ochrony odbiorcy wrażliwego (tzw. *policy-mix*). Podstawą tego podejścia była kombinacja środków ekonomicznych (regulacja cen produktów energetycznych dla odbiorców wrażliwych) i pozaekonomicznych (uregulowanie postępowania w przypadku zalegania odbiorcy towarów i/lub usług energetycznych z opłatami, procedury odłączania od sieci, wsparcie udzielane odbiorcy w celu znalezienia odpowiedniej taryfy, zwiększanie efektywności energetycznej) [Directorate-General for Health and Consumer 2010].

Kolejne kroki w kierunku wypracowania agendy zwalczania ubóstwa energetycznego w UE obejmowały przyjęcie regulacji, które podkreślały związek między efektywnością energetyczną, ubóstwem energetycznym i ochroną odbiorcy wrażliwego, dostrzegalny w dyrektywie o efektywności energetycznej z 2012 roku [Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady... 2012: 1–56], a także w przyjętej po 2010 roku perspektywie ubóstwa energetycznego jako wyzwania dla polityki społecznej w poszczególnych państwach członkowskich. Ze względu na ograniczone możliwości wpływania UE na krajowe ustawodawstwo w zakresie polityki społecznej po 2010 roku Bruksela skupiła się na przygotowaniu rekomendacji dotyczących ubóstwa energetycznego

za pomocą otwartej metody koordynacji. Metoda ta polega na tworzeniu ram współpracy między państwami UE, dzięki czemu ich krajowe polityki mogą być orientowane na określone cele wspólnotowe. Zwalczanie ubóstwa energetycznego uznano za element strategii *Europa 2020*, a także wyłączone je z polityki rozwojowej i zewnętrznej, trwale kwalifikując przedmiotową tematykę jako obszar problemowy polityki społecznej. Wyrazem takiego podejścia było przyjęcie przez KE energetycznej mapy drogowej 2050, w której wyraźnie wskazywano na konieczność zapewnienia na płaszczyznach krajowych działań energetycznych uwzględniających społeczne aspekty cen energii [Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego... 2011].

Identyfikacja problemów wrażliwości i efektywności energetycznej oraz osadzenie ich w sferze „zekonomizowanej” polityki społecznej znalazło wyraz w pakiecie regulacyjnym *Czysta energia dla wszystkich Europejczyków* (tzw. pakiet zimowy), przełomowym w kontekście tworzenia agendy przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu w UE. Jedenaście dyrektyw i rozporządzeń ogłoszonych w listopadzie 2016 roku przez KE miało zapewnić wsparcie realizacji unijnych celów w zakresach: efektywności energetycznej; odnawialnych źródeł energii; systemu zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu; wewnętrznego rynku energii; bezpieczeństwa energetycznego [Kucharska 2020]<sup>1</sup>. Znaczenie wskazanych regulacji wynika nie tylko z wielokrotnych bezpośrednich odniesień do zagadnienia ubóstwa energetycznego, ale także z zarezerwowania centralnego miejsca dla tego obszaru problemowego przy rozpatrywaniu go w ujęciu systemowym. Do najważniejszych zapisów w pakiecie zimowym należy zaliczyć:

- zdefiniowanie ubóstwa energetycznego w perspektywie społecznej i zobowiązanie każdego z państw członkowskich do opracowania definicji „odbiorcy wrażliwego”;
- zobowiązanie każdego z państw członkowskich do wprowadzenia środków niezbędnych dla ochrony odbiorców wrażliwych i dotkniętych ubóstwem energetycznym na wewnętrznym rynku energii elektrycznej oraz do opracowania krajowych planów przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu przy uwzględnieniu kryteriów potrzebnych do jego pomiaru (niskie dochody, wysokie wydatki na energię, niska efektywność energetyczna budynków mieszkalnych);
- wskazanie otwartego katalogu sposobów ograniczania ubóstwa energetycznego ze szczególnym uwzględnieniem darmowych lub dotowanych porad i pomocy technicznej, bezpośrednich dotacji, dotowanych programów kredytowych lub niskooprocentowanych kredytów, grantów oraz gwarancji kredytowych;
- zobowiązanie państw członkowskich do zapewnienia dostępności środków w zakresie efektywności energetycznej dla odbiorców dotkniętych ubóstwem energetycznym, w szczególności dla gospodarstw domowych i osób zajmujących mieszkania socjalne (w stosownych przypadkach);
- zwiększanie świadomości wśród obywateli UE w zakresie korzyści płynących z większej efektywności energetycznej i przekazywanie im dokładnych informacji na temat sposobów jej osiągnięcia.

---

<sup>1</sup> Ostatni z aktów prawa wtórnego UE wchodzących w skład pakietu został przyjęty w połowie 2019 roku.

Jednym z najważniejszych czynników wpływających na wypracowanie kompleksowego podejścia do ubóstwa energetycznego jako problemu społecznego w UE było przyjęcie perspektywy polityki publicznej bazującej na dowodach i zaproszenie do szerokopasmowej deliberacji w tym zakresie środowisk eksperckich, samorządów oraz społeczeństwa obywatelskiego jako interesariuszy wspomagających rządy oraz instytucje unijne. Praktycznym i programowym wyrazem takiego podejścia było powiązanie priorytetu politycznego, którym w pakiecie *Czysta energia dla wszystkich Europejczyków* z 2019 roku stała się ochrona odbiorców wrażliwych zagrożonych ubóstwem energetycznym, z instrumentami znanymi pod nazwą krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu. Wszystkie państwa UE zostały zobowiązane do przedstawienia 10-letnich planów realizacji różnych celów w zakresie energii i klimatu, przewidujących wymóg przeprowadzania oceny ubóstwa energetycznego oraz udzielania wsparcia odbiorcom wrażliwym.

Wśród środowisk eksperckich szczególna rola w wypracowaniu pakietu zimowego przypadła Obserwatorium Ubóstwa Energetycznego UE (ang. EU Energy Poverty Observatory, EPOV). Obserwatorium, powołane przez KE początkowo na okres 40 miesięcy, stało się narzędziem analitycznym wspierającym proces programowania i podejmowania decyzji w zakresie ubóstwa energetycznego, a także centrum sieci skupiającej decydentów, badaczy, rzeczników oraz aktywistów reprezentujących społeczeństwo obywatelskie, a współpracujących w celu identyfikacji, pomiaru i wymiany informacji [EVALUATE team... 2017]. Obserwatorium odegrało znaczącą rolę w pracach studyjnych poprzez integrację działań eksperckich, publikację fachowych publikacji, przygotowywanie sprawozdań i raportów poświęconych transformacji energetycznej, przeprowadzanie przeglądów sytuacji w poszczególnych państwach członkowskich UE w zakresie ubóstwa energetycznego, a także poprzez opracowanie zestawu wskaźników pozwalających na identyfikowanie, rozumienie i dokumentowanie różnych społecznych i ekonomicznych korzyści wynikających z przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu.

W 2021 roku zadania EPOV zostały przejęte przez Centrum Doradcze ds. Ubóstwa Energetycznego (ang. Energy Poverty Advisory Hub, EPAH). Ten ośrodek badawczo-informacyjny koncentruje się na zapewnianiu zasobów wspierających interesariuszy w prowadzeniu i wdrażaniu działań mających na celu zwalczanie ubóstwa energetycznego. Centrum dąży do realizacji wytyczonych celów, przygotowując sprawozdania, przewodniki oraz zestawy narzędzi do kształtowania polityki, prowadząc online interaktywną bazę danych, która zawiera przykłady lokalnych i międzynarodowych projektów oraz metody zwalczania ubóstwa energetycznego na całym świecie, oferując kursy online na temat ubóstwa energetycznego i budowania zdolności do jego zwalczania, a także zapewniając bezpośrednią pomoc techniczną dla samorządów lokalnych. Priorytetem w działalności EPAH jest włączanie unijnych organizacji pozarządowych oraz władz lokalnych w dyskurs dotyczący społecznych aspektów ubóstwa energetycznego.

Najbardziej znanym narzędziem integracji interesariuszy jest Porozumienie Burmistrzów na Rzecz Klimatu i Energii [ang. Covenant of Mayors – Europe 2022] – inicjatywa KE angażująca przedstawicieli władz samorządowych i obywateli w działania

na rzecz zwiększenia efektywności energetycznej i wykorzystania odnawialnych źródeł energii oraz przystosowania się do zmian klimatu. Porozumienie zainicjowane w 2008 roku skupia obecnie ponad 9 tys. przedstawicieli władz lokalnych i regionalnych z 57 państw. W 2015 roku Porozumienie uznało kwestię przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu za trzeci filar agendy dekarbonizacji i budowy miast odpornych na kryzys (ang. *resilient cities*) w wymiarze instytucjonalnym, infrastrukturalnym, społecznym i ekonomicznym (do 2050). Główną płaszczyzną współpracy Porozumienia z EPAH stały się prace nakierowane na wypracowanie metodologii w zakresie diagnozowania, planowania i implementowania działań prowadzących do usuwania przyczyn i ograniczania skutków ubóstwa energetycznego.

## Polityka przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu w Polsce

Analiza zjawiska ubóstwa energetycznego pozwala stwierdzić, że ma ono charakter wielopoziomowy i stanowi obszar problemowy dostrzegalny w ramach systemu społeczno-technicznego, którym jest globalne zarządzanie energetyczne. Na poziomie krajowym ubóstwo energetyczne przejawia odrębną specyfikę, która wynika ze złożoności i dynamiki lokalnych stosunków społeczno-gospodarczych. Na tę specyfikę zwracają uwagę badacze przedmiotowego zjawiska, podkreślając, że jej intensywność i skala są większe w państwach Europy Środkowej niż w państwach Europy Zachodniej. Odwoływanie się do wskaźników wypracowanych w ramach Obserwatorium Ubóstwa Energetycznego UE prowadzi także do wniosku, że w Europie Środkowej nie mamy do czynienia ze zjawiskiem jednorodnym, ale z fenomenem przejawiającym się w wielu formach, z których część jest właściwa tylko niektórym państwom subregionu [Bollino, Botti 2017; Bouzarovski, Thomson 2019]. Prawidłowość ta dotyczy nie tylko państw (por. tabela 2), ale też jednostek podziału terytorialnego w ich obrębie (por. tabela 3), co ukazano na przykładzie Polski.

Tabela 2. Wskaźniki ubóstwa energetycznego gospodarstw domowych w Polsce (w 2020, w %)

Wysokie koszty, niskie dochody (LIHC)	Podwójna mediana wydatków na energię (2M)	Zdolność do terminowego opłacania rachunków (Bills)	Budynek z przeciekającym dachem, zawilgoconymi ścianami, podłogami, fundamentami, z butwiejącymi oknami lub podłogami (Leaks)	Niewystarczający komfort cieplny (Thermal)
10,08	17,23	1,03	4,8	6,5

Źródło: *Ubóstwo energetyczne – wskaźniki 2021*.

Tabela 3. Wskaźniki ubóstwa energetycznego gospodarstw domowych w województwach (w 2020, w %)

Województwo	LIHC	2M	Bills
dolnośląskie	9,73	17,77	1,05
kujawsko-pomorskie	9,95	22,77	1,57
lubelskie	13,76	20,46	0,53



Województwo	LIHC	2M	Bills
lubuskie	7,94	12,42	0,98
łódzkie	9,54	16,3	1,31
małopolskie	9,2	12,59	0,38
mazowieckie	9,74	16,83	0,78
opolskie	15,78	17,25	0,71
podkarpackie	11,75	15,05	0,28
podlaskie	11,56	9,92	0,99
pomorskie	10,57	20,82	1,21
śląskie	5,87	14,99	1,75
świętokrzyskie	10,09	18,23	0,46
warmińsko-mazurskie	10,92	15,28	0,78
wielkopolskie	13,19	21,36	1,15
zachodniopomorskie	9,41	22,83	1,85

Źródło: *Ubóstwo energetyczne – wskaźniki 2021*.

Posłużenie się wyżej wskazanym zestawem wskaźników, wykorzystywanym także w opracowaniach Głównego Urzędu Statystycznego (GUS), pozwala stwierdzić, że zgodnie z rozpowszechnionym wskaźnikiem LIHC, uwzględniającym wysokie koszty energii (tj. powyżej mediany poziomu krajowego) i niskie dochody (tj. rozporządzalny dochód poniżej oficjalnie określonego progu ubóstwa), w Polsce znajduje się ponad 10% osób ubogich energetycznie (tj. ok. 1,3 mln gospodarstw domowych) [GUS 2019: 73]. Najtrudniejsza sytuacja występuje w województwach: lubelskim, podkarpackim, podlaskim, opolskim i wielkopolskim. Tereny te (z wyjątkiem województwa wielkopolskiego) należą do obszarów państwa o najniższym PKB na mieszkańca, co ma przełożenie na dochody uzyskiwane przez gospodarstwa domowe, a także na ich możliwości inwestycyjne w zakresie modernizacji budynków. Najniższe wartości wskaźnik LIHC przyjął w województwach śląskim, małopolskim oraz mazowieckim. Należy jednak pamiętać, że w przypadku województwa śląskiego mamy do czynienia z obszarem silnie zurbanizowanym, mającym bezpośredni dostęp do węgla kamiennego, będącego jedną z najtańszych form zapewniania energii cieplnej [GUS 2019: 75].

Przedstawione dane w dużej mierze pokrywają się z wynikami badań opublikowanych w 2018 roku przez Instytut Badań Strukturalnych, z których wynika, iż na podstawie wskaźnika „wysokie koszty – niskie dochody” ubóstwem energetycznym dotkniętych jest 12% Polaków (tj. ok. 4,6 mln osób), z których 5,6% (2,1 mln) to ubodzy energetycznie, którzy nie są ubodzy dochodowo, a pozostałe 6,6% (2,5 mln) to osoby jednocześnie ubogie dochodowo i energetycznie [Rutkowski et al. 2018: 5]. Osoby dotknięte ubóstwem energetycznym najczęściej mieszkają we wsiach i w małych miasteczkach. Co piąty mieszkaniec wsi jest ubogi energetycznie i grupa ta stanowi aż dwie trzecie wszystkich dotkniętych tym problemem. Ubóstwo energetyczne stanowi też problem w małych miastach (do 20 tys. mieszkańców), gdzie dotyka

ok. 12% osób. Przedmiotowe zjawisko jest nieco mniej dolegliwe w największych miastach (powyżej 500 tys. mieszkańców), gdzie doskwiera 4% osób. Grupą szczególnie zagrożoną są emeryci i renciści (ok. 25% ubogich energetycznie). Ubóstwo energetyczne ma związek z poziomem wykształcenia – znacznie częściej dotyka osób z wykształceniem podstawowym i średnim pracujących na stanowiskach robotniczych niż tych z wykształceniem wyższym [Rutkowski et al. 2018: 5].

Zdecydowana większość osób doświadczających ubóstwa energetycznego mieszka w domach jednorodzinnych. Badania uwzględniające rozkład geograficzny oraz charakterystykę energetyczną budynków wskazują, że w 2016 roku było to 75,4% wszystkich ubogich energetycznie, czyli 3,47 mln osób. Większość w tej grupie stanowią mieszkańcy wsi (76%) i małych miasteczek (12,4%). W dużych miastach (powyżej 100 tys. mieszkańców) liczbę ubogich energetycznie oszacowano na ok. 8%. Ponad połowa ubogich energetycznie mieszka w starych domach – przedwojennych albo zbudowanych w latach 1961–1980. Domy osób ubogich energetycznie są opalane węglem lub drewnem [Lewandowski, Kielczewska, Ziółkowska 2018: 19].

Skala i zasięg geograficzny ubóstwa energetycznego w Polsce wskazują na to, że jest ono dla rozwoju społeczno-gospodarczego Polski poważnym wyzwaniem, które przez ponad dekadę nie było należycie identyfikowane, definiowane i traktowane w kontekście programowania i realizowania polityki publicznej. Zwracają na to uwagę badacze, zauważając, że ekspercki wkład w rozpoznanie problemu w polskich realiach nastąpił stosunkowo późno [Dubois 2021: 2]. Z wyjątkiem odosobnionej pracy z 2008 roku poświęconej wydatkom gospodarstw domowych na energię elektryczną, nieliczne opracowania dotyczące tej tematyki zaczęły się pojawiać dopiero od roku 2013 [Kurowski 2008; Sokołowski et al. 2021: 140]. Refleksji naukowej nie towarzyszyło wystarczające rozpoznanie problemu przez administrację publiczną. W poprzedniej dekadzie nie tylko nie zdefiniowano ubóstwa energetycznego, ale też traktowano przedmiotową problematykę sygnałnie i ogólnikowo w krajowych dokumentach strategicznych. Do takiego wniosku prowadzi analiza dokumentów strategicznych z lat 2014–2017, jak: średniookresowa strategia *Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko – perspektywa do 2020 roku* (tzw. BEiŚ), przyjęta uchwałą Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2014 roku; projekt polityki energetycznej Polski do 2050 roku, wypracowany przez Ministerstwo Gospodarki w 2015 roku; *Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 roku)*, dotycząca rozwoju społeczno-gospodarczego Polski, przyjęta przez Radę Ministrów 14 lutego 2017 roku. W wymienionych dokumentach albo całkowicie pominięto ubóstwo energetyczne, albo scharakteryzowano ten problem jako jedno ze społecznych warunków rozwoju polityki energetycznej, o charakterze pochodnym, wywołanym przez procesy starzenia się społeczeństwa oraz wzrost cen energii [Staniszewska 2018: 57–60].

Podjęcie do ubóstwa energetycznego uległo zmianie po przyjęciu aktów prawnych wchodzących w skład pakietu zimowego, w którym zobowiązano państwa członkowskie UE do opracowania krajowych planów działań pozwalających na obniżenie liczby odbiorców wrażliwych. Polska, dążąc do wypełnienia tych zobowiązań, zidentyfikowała problem ubóstwa energetycznego jako element wewnętrznego rynku energii

w *Krajowym planie na rzecz energii i klimatu na lata 2021–2030* [Krajowy plan... 2019]. W dokumencie skoncentrowano się na: sformułowaniu definicji ubóstwa energetycznego dostosowanej do polskich uwarunkowań; opracowaniu metodyki diagnozowania ubóstwa energetycznego; określeniu modelu statystycznego niezbędnego do monitorowania skali zjawiska w Polsce; ochronie odbiorcy wrażliwego poprzez kontynuację programów finansowanych ze środków publicznych (Fundusz Termomodernizacji i Remontów, programy „Czyste powietrze” oraz „Stop smog”); działaniach nakierowanych na rozbudowę oraz modernizację istniejących sieci ciepłowniczych; monitorowaniu ochrony odbiorcy wrażliwego energii elektrycznej i paliw gazowych; zachęcaniu właścicieli gospodarstw domowych do wymiany przestarzałych pieców i do ogrzewania domów przy użyciu energii elektrycznej poprzez wprowadzenie tzw. taryfy antysmogowej [Krajowy plan... 2019].

Niniejsze cele częściowo zrealizowano lub poddano realizacji. Szczególnie istotne w kontekście przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu stało się sformułowanie pierwszej definicji tego zjawiska w legislacji krajowej, wprowadzonej Ustawą z dnia 17 grudnia 2021 roku o dodatku osłonowym [Ustawa... 2021]. Ubóstwo energetyczne określono tam jako „sytuację, w której gospodarstwo domowe prowadzone przez jedną osobę lub przez kilka osób wspólnie w samodzielnym lokalu mieszkalnym 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”

[Ustawa... 2021: art. 5gb. 1].

Jak można przypuszczać, przyjęcie definicji legalnej ubóstwa energetycznego może wpłynąć na skuteczniejsze przeciwdziałanie negatywnym społecznie skutkom zmian cen energii, a także zostać wykorzystane w przyszłości przy konstruowaniu przepisów w innych aktach prawnych. Należy w tym miejscu zauważyć, że ustawodawca nie tylko określił zakres przedmiotowy ubóstwa energetycznego, ale także wskazał na jego przyczyny, opierając się na kombinacji czynników, które można określić mianem „trzech N” ubóstwa energetycznego. Są to:

- niskie dochody gospodarstw domowych;
- niewystarczająca efektywność energetyczna zamieszkiwanych budynków i posiadanych urządzeń;
- nieefektywne korzystanie z energii i urządzeń przez gospodarstwa domowe.

Tym samym w zakresie przedmiotowego zagadnienia uwzględniono charakterystykę uwarunkowań ubóstwa energetycznego, na którą środowisko eksperckie zwracało uwagę od 2014 roku [Węglarz, Kubalski, Owczarek 2014].

Znaczącym krokiem w kierunku przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu stało się wprowadzenie w latach 2019–2021 do krajowych dokumentów strategicznych oraz do aktów prawnych gwarancji bezpieczeństwa energetycznego, a także bardziej sprawiedliwego podziału kosztów i ochrony najbardziej wrażliwych grup

społecznych w trakcie tzw. transformacji energetycznej. Podobnie jak w pakiecie zimowym UE, punktem odniesienia stał się odbiorca wrażliwy [Ustawa... 2013] – zarówno energii elektrycznej, jak i paliw gazowych – który we wspomnianej ustawie o dodatku osłonowym oraz w Prawie energetycznym z 1997 roku uzyskał dodatkową ochronę [Ustawa... 1997, 2021]. W przypadku trudności w opłacaniu rachunków za energię elektryczną i/lub gaz odbiorca wrażliwy korzystający z dodatku mieszkaniowego uzyskał prawo do złożenia wniosku (do sprzedawcy energii elektrycznej albo paliw gazowych) o zastosowanie programu wsparcia wobec zaległych i bieżących należności za energię elektryczną albo za paliwa gazowe, albo za świadczone usługi. Dodatkową formą ochrony odbiorcy wrażliwego są zapisy zakazujące przedsiębiorcom energetycznym wstrzymywania dostaw energii elektrycznej do tego odbiorcy między 1 listopada a 31 marca oraz w soboty i dni uznane ustawowo za wolne od pracy.

Pomimo dostrzeżenia przez rząd problemu ubóstwa energetycznego w latach 2019–2021, uchwalenia aktów prawnych skoncentrowanych na działaniach osłonowych chroniących odbiorcę wrażliwego, konsekwentnego posługiwania się zestawem wskaźników ubóstwa energetycznego (LIHC, 2M, Bills, Leaks, Thermal, por. tabela 2), przyjęcia szeregu dokumentów strategicznych, na czele z *Krajowym planem na rzecz energii i klimatu na lata 2021–2030* oraz *Polityką energetyczną Polski do 2040 roku*, powołania nowych gremiów eksperckich (jak utworzony w lutym 2021 roku resortowy zespół ds. wsparcia odbiorcy wrażliwego), realizacja priorytetu polityki energetycznej w Polsce, jakim jest redukcja ubóstwa energetycznego o 30% (tj. do poziomu maksymalnie 6% gospodarstw domowych) w 2030 roku wydaje się mało prawdopodobna. Należy zaznaczyć, że pomimo aktywizmu regulacyjnego z lat 2019–2021 nie przeprowadzono znaczącej korekty narzędzi przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu. Zjawisko to w dalszym ciągu jest traktowane jedynie sygnałnie, tj. jako kwestia wymagająca dalszego rozpoznania i opracowania systemowego podejścia.

W krajowej polityce i legislacji energetycznej dominuje wąskie podejście do ubóstwa energetycznego, czego przykładem jest niekompletna „skrzynka narzędziowa” zawarta w dokumencie strategicznym *Polityka energetyczna Polski do 2040 roku*. Ubóstwo energetyczne sprowadzono tam głównie do kwestii efektywności energetycznej, a za główne narzędzia do rozwiązania tego problemu uznano powszechną termomodernizację budynków mieszkalnych oraz zapewnienie efektywnego i ekologicznego dostępu do ciepła. Wydaje się, że ten kierunek jest właściwy, jako że termomodernizacja jest znacznie skuteczniejszym narzędziem zwalczania ubóstwa energetycznego niż inne niedocenione w programach krajowych narzędzia, do których możemy zaliczyć kształtowanie postaw energetycznych odbiorców wrażliwych oraz doradztwo i usprawnienia energooszczędne w gospodarstwach domowych. Jednakże termomodernizacja to rozwiązanie najdroższe, wymagające zapewnienia dostatecznego wsparcia finansowego dla gospodarstwa uboższego energetycznie, które nie jest w stanie samodzielnie zgromadzić wkładu własnego pozwalającego na skorzystanie z takich programów jak np. „Stop Smog” w celu ocieplenia domu, wymiany pieca czy podłączenia budynku mieszkalnego jednorodzinnego do sieci ciepłowniczej lub gazowej. Należy przy tym pamiętać, że również gmina musi spełnić określone wymogi, aby przystąpić do takiego programu (obowiązywanie uchwały antysmogowej, podpisanie

umowy z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, posiadanie wkładu własnego w wysokości 30%, zebranie minimalnej liczby chętnych na dofinansowanie). Ważne jest także wypracowanie mechanizmu praktycznej identyfikacji gospodarstw domowych ubogich energetycznie, tak aby można było dotrzeć do nich z pomocą. Jak wskazują eksperci, kluczową rolę w tym zakresie powinny pełnić gminne ośrodki pomocy społecznej, które prowadząc wywiady ze swoimi klientami, a także współpracując zarówno z podmiotami publicznymi (np. straż gminna, placówki służby zdrowia, Wojewódzkie Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej), jak i niepublicznymi (organizacje pozarządowe), mogą zgromadzić dużo informacji na temat stanu budynków zajmowanych przez osoby zagrożone lub dotknięte ubóstwem energetycznym [Rutkowski et al. 2018: 9].

Wykorzystanie potencjału gminnych lub miejskich ośrodków pomocy społecznej wydaje się także bardzo pożądane w przypadku niewystarczających środków na termomodernizację, a zatem w sytuacji, z którą budżet państwa boryka się w związku z zewnętrznymi czynnikami pogłębiającymi ubóstwo energetyczne. Można do nich zaliczyć: koszty wdrażania regulacji unijnych dotyczących transformacji energetycznej, walki ze smogiem czy przeciwdziałania zmianom klimatycznym; skokowy wzrost cen uprawnień do emisji CO<sub>2</sub>, znajdujący odzwierciedlenie w taryfach stosowanych przez firmy ciepłownicze i przekładający się na cenę energii dla odbiorcy końcowego; wzrost cen gazu i energii w UE wywołany wojną w Ukrainie; skutki pandemii COVID-19 związane z wprowadzeniem lockdownu i zwiększonym zużyciem energii wynikającym z powszechności pracy zdalnej. W związku z niemożnością zapewnienia środków na powszechną termomodernizację rozwiązaniem na mniejszą skalę mogłoby być poszerzenie flagowych programów dotyczących ciepła („Czyste powietrze”) lub energii elektrycznej („Mój prąd”) o konkursy grantowe adresowane do najbardziej potrzebujących (identyfikowanych przy użyciu wskaźnika „wysokie koszty – niskie dochody”), w ramach określonej puli środków (do ich wyczerpania), przeznaczonych na ograniczone inwestycje w zakresie termomodernizacji lub na energooszczędne usprawnienia (np. uszczelnienie okien, wymianę żarówek, wymianę starej pralki, oszczędność ciepłej wody poprzez zainstalowanie perlatorów) [Buchholtz 2021]. Na efektywność i powszechność tego typu grantów mogłoby wpływać zawarcie w nich mechanizmu motywacyjnego: premii w postaci zwrotu części opłat za energię elektryczną lub ciepło w okresie od złożenia wniosku do jego pozytywnego rozpatrzenia, finansowania wkładu własnego wnioskodawcy ze środków pomocy społecznej, a także zapewnienia wsparcia organizacyjnego i technicznego wnioskodawców poprzez odpowiednio dofinansowane ośrodki pomocy społecznej.

Pomimo kosztów związanych z uruchomieniem systemu grantowego jego utworzenie wydaje się uzasadnione przynajmniej z kilku powodów. Po pierwsze, mógłby on stanowić rozwiązanie mniej kosztowne od programu powszechnej termomodernizacji, dające czas na przygotowanie kompleksowej polityki państwa nakierowanej na rozwiązanie problemu ubóstwa energetycznego, przewidzianej w *Krajowym planie na rzecz energii i klimatu na lata 2021–2030*. Po drugie, rozbudowanie istniejących programów dotyczących ciepła i energii elektrycznej o system grantowy byłoby znaczącym wsparciem dla części ubogich energetycznie gospodarstw domowych, do

których nie trafiają stosowane obecnie instrumenty takie jak dodatek mieszkaniowy i dodatek energetyczny (wykluczające większość mieszkańców domów jednorodzinnych ze względu na kryterium powierzchniowe), zasiłek celowy na opał (nieдоступny dla gospodarstw domowych przekraczających kryterium dochodowe), wreszcie ryczałt energetyczny (adresowany wyłącznie do jednej grupy odbiorców, czyli weteranów wojennych). Po trzecie, wprowadzenie przedmiotowego rozwiązania mogłoby doprowadzić do rzeczywistego „zagnieżdżenia” problemu ubóstwa energetycznego w sferze polityki społecznej. Tak poważna zmiana wiązałaby się z koniecznością „eksportu” definicji ubóstwa energetycznego z ustawy o dodatku osłonowym i z Prawa energetycznego do ustawy o pomocy społecznej, a także z poważnym wzmocnieniem (organizacyjnym, kadrowym, finansowym i informacyjnym) ośrodków pomocy społecznej jako instytucji mających charakter centrów lokalnych sieci przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu.

## Podsumowanie

Ubóstwo energetyczne, stanowiąc obszar problemowy systemu społeczno-technicznego, jakim jest globalne zarządzanie energetyczne, na poziomie lokalnym (krajowym) przejawia odrębną specyfikę, która wynika ze złożoności i dynamiki lokalnych stosunków społeczno-gospodarczych. Jako takie, ubóstwo energetyczne można uznać za wielopoziomowe wyzwanie dla rozwoju społeczno-gospodarczego Polski, na najniższym poziomie analizy zaliczające się do wiązki zagadnień związanych z transformacją energetyczną i łączące się z takimi wyzwaniami jak: smog, transformacja regionów węglowych, niskoemisyjność, efektywność energetyczna czy ponadnormatywny wzrost kosztów energii dla gospodarstw domowych. Podstawową trudnością, z którą muszą się zmierzyć organy administracji publicznej w Polsce, jest wypracowanie kompleksowego podejścia do ubóstwa energetycznego jako do problemu społecznego, a także harmonizacja polskich rozwiązań z agendą przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu przyjętą w UE w latach 2016–2019.

Pomimo dostrzeżenia przez rząd problemu ubóstwa energetycznego w latach 2019–2021, uchwalenia aktów prawnych skoncentrowanych na działaniach osłonowych chroniących odbiorcę wrażliwego, konsekwentnego posługiwania się zestawem wskaźników ubóstwa energetycznego, przyjęcia szeregu dokumentów strategicznych, a także powołania nowych gremiów eksperckich, realizacja priorytetu polityki energetycznej w Polsce, jakim jest redukcja ubóstwa energetycznego o 30% do 2030 roku, w dalszym ciągu stanowi poważne wyzwanie. Osiągnięcie tego celu wymaga wypracowania mechanizmu praktycznej identyfikacji gospodarstw domowych ubogich energetycznie, tak aby można było dotrzeć do nich z pomocą w ramach kompleksowego systemu przeciwdziałania przedmiotowemu zjawisku, przyjmującego perspektywę polityki publicznej bazującej na dowodach i na szerokopasmowej deliberacji organów administracji publicznej, środowisk eksperckich, samorządów oraz społeczeństwa obywatelskiego.

## Bibliografia

- A.T. Kearney Energy Transition Institute. 2018. *Introduction to energy poverty*. [https://www.energy-transition-institute.com/documents/17779499/17781903/Energy+Poverty\\_FactBook.pdf](https://www.energy-transition-institute.com/documents/17779499/17781903/Energy+Poverty_FactBook.pdf) (dostęp: 18 lipca 2022).
- Bollino Carlo A., Botti Fabrizio. 2017. *Energy poverty in Europe: A multidimensional approach*. „PSL Quarterly Review” 70: 449–472.
- Bouzarovski Stefan. 2018. *Energy poverty. (Dis)assembling Europe's infrastructural divide*. Manchester: Palgrave Macmillan.
- Bouzarovski Stefan, Thomson Harriet. 2019. *Transforming Energy Poverty Policies in the European Union: Second Annual Report of the European Union Energy Poverty Observatory*. [https://www.energy-community.org/dam/jcr:26f232eb-9703-4a88-b3fa-f305c8950758/2WSGreenFIN\\_IEECP\\_202203.pdf](https://www.energy-community.org/dam/jcr:26f232eb-9703-4a88-b3fa-f305c8950758/2WSGreenFIN_IEECP_202203.pdf) (dostęp: 18 lipca 2022).
- Buchholtz Sonia. 2021. *Ubóstwo energetyczne: stary problem, konieczne systemowe rozwiązania*. <https://www.forum-energii.eu/ubostwo-energetyczne-stary-problem-konieczne-systemowe-rozwiazania> (dostęp: 9 września 2022).
- Covenant of Mayors – Europe. 2022. <https://www.covenantofmayors.eu/about/covenant-initiative/origins-and-development.html> (dostęp: 18 sierpnia 2022).
- Directorate-General for Health and Consumers. 2010. *The functioning of retail electricity markets for consumers in the European Union*. [http://ec.europa.eu/consumers/archive/consumer\\_research/market\\_studies/docs/retail\\_electricity\\_full\\_study\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/archive/consumer_research/market_studies/docs/retail_electricity_full_study_en.pdf) (dostęp: 2 sierpnia 2022).
- Dubois Ute. 2021. *Energy poverty and its drivers in post-communist Europe – the visible, the measurable, and the hidden*. W: *Perspectives on energy poverty in post-communist Europe*, George Jigla et al. (eds.), 1–22. New York: Routledge.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 roku w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylecia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE. 2012. Dz.U. UE L 315 z 14.11.2012: 1–56. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32012L0027> (dostęp: 2 sierpnia 2022).
- EVALUATE team to host new European Energy Poverty Observatory. 2017. <https://urban-energy.org/2017/03/07/evaluate-team-to-host-new-european-energy-poverty-observatory/> (dostęp: 16 sierpnia 2022).
- GUS. 2019. *Zużycie energii w gospodarstwach domowych w 2018 roku*. Warszawa: GUS.
- Karlsson-Vinkhuyzen Sylvia, Jollands Nigel, Staudt Lavrence. 2012. *Global governance for sustainable energy. The contribution of a global public goods approach*. „Ecological Economics” 83: 11–18.
- Knill Christoph, Tosun Jale. 2008. *Policy-making*. W: *Comparative politics*, Danielle Carmani (ed.), 495–519. Oxford: Oxford University Press.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Plan działania w zakresie energii do roku 2050. 2011. Document 52011DC0885. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:52011DC0885> (dostęp: 2 sierpnia 2022).
- Kozaczka Dominik. 2016. *Polityki publiczne jako proces. Ujęcie teoretyczne*. „Zoon Politikon” (7): 323–341.

- Krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021–2030*. 2019. Warszawa: Ministerstwo Aktywów Państwowych.
- Kucharska Anna. 2020. *Pakiet „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków”. Konsekwencje wdrażania polityk europejskich dla polskich inicjatyw energetycznych*. „Energetyka Rozproszona” (3): 37–44.
- Kurowski Piotr. 2008. *Wydatki gospodarstw domowych na energię elektryczną. Próba ustalenia grup odbiorców wrażliwych na podwyżki cen energii (wyniki na podstawie badań GUS z 2006 roku)*. „Biuletyn URE” (5): 53–60.
- Lewandowski Piotr, Kiełczewska Aneta, Ziółkowska Konstancja. 2018. *Zjawisko ubóstwa energetycznego w Polsce, w tym ze szczególnym uwzględnieniem zamieszkujących w domach jednorodzinnych*. Warszawa: Instytut Badań Strukturalnych.
- Pachocka Marta. 2016. *Globalne dobra publiczne w kontekście koncepcji zrównoważonego rozwoju w działalności WHO i UNDP*. W: *Zrównoważony rozwój a globalne dobra publiczne w teorii i praktyce organizacji międzynarodowych*, Ewa Latoszek, Magdalena Proczek, Monika Krukowska (red.), 65–99. Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.
- Rutkowski Jan et al. 2018. *Jak ograniczyć skalę ubóstwa energetycznego w Polsce?* Warszawa: Instytut Badań Strukturalnych.
- Sokołowski Jakub et al. 2021. *Energy poverty between energy paradigms in Poland*. W: *Perspectives on energy poverty in post-communist Europe*, George Jiglaū et al. (eds.), 139–152. New York: Routledge.
- Sovacool Benjamin, Florini Ann. 2015. *Examining the complications of global energy governance*. „Journal of Energy & Natural Resources Law” 30(3): 235–263.
- Staniszewska Monika. 2018. *Ubóstwo energetyczne jako problem społeczny i sposoby jego rozwiązywania*. „Wrocławskie Studia Politologiczne” 25: 49–62.
- Ubóstwo energetyczne – wskaźniki*. 2021. <https://dane.gov.pl/pl/dataset/2160,ubostwo-energetyczne-wskazniki> (dostęp: 25 sierpnia 2022).
- Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 roku – Prawo energetyczne. 1997. Dz.U. z 2021 poz. 716.
- Ustawa z dnia 17 grudnia 2021 roku o dodatku osłonowym. 2021. Dz.U. z 2022 poz. 1.
- Ustawa z dnia 26 lipca 2013 roku o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw. 2013. Dz.U. z 2013 poz. 984.
- Węglarz Arkadiusz, Kubalski Grzegorz, Owczarek Dominik. 2014. *Propozycje mechanizmów wsparcia procesu przeciwdziałania zjawisku ubóstwa energetycznego w Polsce*. Warszawa: Instytut na rzecz Ekorozwoju.
- Woźnicki Jerzy. 2012. *Nowa dyscyplina – „nauki o polityce publicznej” usytuowana w dziedzinie nauk społecznych*. „Nauka” (1): 133–151.
- Zwierzdzyński Marcin K. 2021. *Polityka oparta na dowodach*. W: *Polityki publiczne*, Artur Wołek (red.), 339–357. Kraków: Wydawnictwo Naukowe Akademii Ignatianum.

## Energy poverty as a multilevel social problem

### Abstract

This article draws attention to the challenge of energy poverty as a multilevel (global, regional, local) social problem as well as its insufficient identification, definition and addressing. It adopts perspective of evidence-based public policy in order to more fully recognize energy poverty and thus propose effective solutions in this area. The author argues that achieving Poland's energy policy priority of reducing energy poverty by 30% by 2030 requires developing



a mechanism for practical identification of energy-poor households so that they can be reached as part of a comprehensive system for countering the phenomenon in question, based on broadband deliberation among public administration bodies, expert circles, local governments and civil society.

**Keywords:** energy, energy poverty, global energy governance, sensitive recipient, social problem

