

Ewaluacja nowej edycji Programu Czyste Powietrze

perspektywa samorządów

październik 2025 r.

Raport oparty na wynikach
pogłębionych konsultacji
z przedstawicielami środowiska
samorządowego – pracownikami
wydziałów ochrony środowiska,
punktów konsultacyjnych,
ekodoradcami

*Raport przygotowany na zlecenie
Polskiego Alarmu Smogowego*

Metodologia

- Niniejszy raport stanowi zapis wniosków z konsultacji zrealizowanych wśród przedstawicieli samorządów.
- Badanie przeprowadzone zostało w formie 22 pogłębionych wywiadów i spotkań konsultacyjnych dotyczących szeregu aspektów związanych z funkcjonowaniem nowej edycji Programu Czyste Powietrze.
- W sumie konsultacjami objętych zostało 20 gmin z terenu województw: mazowieckiego, małopolskiego, lubelskiego, śląskiego, opolskiego, dolnośląskiego, łódzkiego, świętokrzyskiego, wielkopolskiego, podlaskiego, pomorskiego i kujawsko-pomorskiego. Rozmowy prowadzono zarówno z przedstawicielami dużych gmin miejskich jak i niewielkich gmin wiejskich, a także w gminach, które pełniły rolę operatora (większość) oraz tych, które nie podjęły się pełnienia tej funkcji bądź z niej zrezygnowały.
- Wywiady i konsultacje wykonane zostały w formie telefonicznej lub w trybie spotkań online. Część uczestników konsultacji przedstawiła swoje opinie również w formie pisemnej.
- Wywiady i konsultacje przeprowadzono z kierownikami oraz pracownikami departamentów ochrony środowiska lub ochrony powietrza w urzędach gminnych oraz pracownikami punktów konsultacyjnych lub ekodoradcami.
- Wywiady pogłębione i konsultacje odbyły się w październiku 2025 r.

The background of the slide features a close-up photograph of a plant with broad, overlapping leaves. The leaves are primarily a deep blue-grey color, with some showing a vibrant green hue, particularly along the edges and veins. The lighting creates a sense of depth and texture, with some leaves appearing more saturated than others. An orange rectangular overlay is positioned on the left side of the image, partially covering the plant. The text 'Główne wyniki' is written in white on this orange background.

Główne wyniki

Główne wyniki

- Według dużej części urzędników nowa edycja Programu wprowadziła zasady, które **istotnie ograniczyły przejrzystość oferty dotacyjnej skierowanej do mieszkańców**. Uzależnienie zakresu i kosztów inwestycji od wyników audytu stanowi jeden z najtrudniejszych do zaakceptowania elementów procedury dotacyjnej.
- Generalnie sama idea powiązania wymiany źródła z realizacją kompleksowych prac termomodernizacyjnych nie budzi wątpliwości przedstawicieli samorządów, choć przyznają oni, że bezwzględny wymóg jej implementacji skutkuje znaczną redukcją liczby wniosków. Wymóg kompleksowości inwestycji **wyhamował realizację głównego celu Programu, czyli eliminację wysokoemisyjnych źródeł**.
- Nie ma wątpliwości, że audyt stanowi niezbędne narzędzie służące przygotowaniu efektywnej termomodernizacji budynku. Jednak dla beneficjentów, którzy planują wymianę samego źródła istotny udział kosztu audytu w całości inwestycji stawia pod znakiem zapytania sensowność ubiegania się o dotację. **Złagodzenie ryzyka finansowego związanego z kosztami audytu energetycznego poprzez wprowadzenie bonu na jego realizację stanowi potencjalnie skuteczne rozwiązanie problemu.**
- **Audyt energetyczny zawiera w sobie potencjał informacyjny** aby stać się znakomitym **narzędziem motywacyjnym**. Obecnie jest jednak dokumentem całkowicie niezrozumiałym dla większości beneficjentów.
- Jako pozytywny skutek nowych zasad Programu urzędnicy uznają **ograniczenie inwestycji, których główny cel sprowadzał się wyłącznie do poprawy estetyki lub funkcjonalności budynku** (np. wymiana części stolarki) **oraz inwestycji inspirowanych przez nieuczciwe firmy wykonawcze, których zakres w niewielkim stopniu przyczyniał się do redukcji zużycia energii**, a które obciążały budżet Programu.



Główne wyniki

- Redukcja strumienia wniosków w nowej edycji Programu jest faktem. Niestety problem nie wynika jedynie ze spadku liczby wniosków dotyczących uzupełniających prac termomodernizacyjnych, ale również z **ograniczenia możliwości wymiany źródeł tym mieszkańcom, którzy z różnych względów nie chcą lub nie mogą zrealizować prac termomodernizacyjnych. A nierzadko mieszkańcy ci należą do grup dotkniętych ubóstwem energetycznym lub do innych grup społecznie wrażliwych.**
- Zwiększenie skali inwestycji i skompresowanie jej w czasie wymaga od beneficjentów **zaangażowania bardzo wysokich kwot w celu zapewnienia prefinansowania prac**, która to perspektywa dla wielu mieszkańców stanowi przeszkodę niemożliwą do sforsowania, zarówno w sensie finansowym jak i mentalnym.
- Wymóg kompleksowej termomodernizacji **stawia też w trudnej sytuacji mieszkańców budynków o specyficznych cechach** (np. licznie występujące w niektórych regionach Polski budynki o znacznych powierzchniach użytkowych, budynki drewniane wymagające zastosowania kosztowych technik termoizolacyjnych), gdzie koszty inwestycyjne znacznie przekraczają limity wsparcia.
- Program w obecnej postaci **wyrzuca także poza nawias wsparcia sporą grupę mieszkańców, których budynki nie osiągną dzięki inwestycji termomodernizacyjnej zakładanej redukcji zużycia** z uwagi na przeprowadzone wcześniej częściowe prace termomodernizacyjne.
- Kryzys Programu w dużej mierze jest również następstwem **braku konsekwentnej, zdecydowanej i długofalowej polityki władz centralnych** w zakresie ukierunkowania strategii transformacji energetycznej w sektorze mieszkaniowym.



Główne wyniki

- W wielu przypadkach realia funkcjonowania w ramach systemu operatorskiego rozczarowały urzędników obsługujących beneficjentów. Oczekiwali oni, że zawieszenie działalności Programu i jego nowe otwarcie będzie skutkowało eliminacją większości dotychczas występujących **dysfunkcji systemu procedowania wniosków występujących na poziomie funduszy wojewódzkich**. Tak się jednak nie stało.
- Sposób funkcjonowania niektórych funduszy regionalnych przynosi **poważne negatywne konsekwencje** dla publicznego wizerunku Programu.
- Dla części gmin, szczególnie tych niewielkich, **rola operatora stanowi duże wyzwanie**. Najlepiej radzą sobie gminy dysponujące zespołami merytorycznie przygotowanymi do obsługi klientów – to wymaga jednak od gminy sporego zaangażowania.
- **Brakuje zunifikowanego systemu obsługi beneficjentów przez operatorów**, który z jednej strony gwarantowałby zachowanie minimalnych standardów obsługi klientów przez urzędników, a z drugiej zabezpieczał interesy tych ostatnich chroniąc przed ewentualnymi oskarżeniami o wprowadzenie klienta w błąd czy nieprzekazanie określonych informacji.



Ocena nowej odstony Programu



Nowa edycja Programu istotnie komplikuje jego wizerunek. Wprowadzone zasady powodują, że mieszkańcy nie wiedzą jaka będzie realna wysokość dotacji, co stanowi dla wielu z nich kluczową barierę. Pozyskanie tej wiedzy wymaga poniesienia kosztów audytu energetycznego. **Ta procedura ma silnie demotywujący wymiar i dyskwalifikuje Program w oczach wielu potencjalnych beneficjentów.**

„Według naszej opinii, problemem jest to, że program jest teraz mniej przejrzysty. Czyli ta osoba, która przychodzi, ona czarno na białym od początku do końca nie wie, ile finalnie tych pieniędzy może dostać. Dopiero tak naprawdę w momencie robienia wniosku jakieś tam kwoty się pojawiają.”

„Nowa edycja programu to niestety kompletna porażka. Klienci przychodzą, informujemy ich o konieczności realizacji audytu i jego przeciętnych kosztach i tyle ich widzimy.”



Uzależnienie zakresu i kosztów inwestycji od wyników audytu stanowi jeden z najtrudniejszych do zaakceptowania elementów procedury dotacyjnej.

Dla osób obsługujących mieszkańców jednym **z najtrudniejszych elementów kontaktu** z potencjalnymi beneficjentami jest **etap wyjaśniania relacji pomiędzy potencjalną wysokością dotacji a zaleceniami audytowymi**. Trudnym do zrozumienia dla beneficjentów jest fakt, że informacja o wysokości wsparcia finansowego, na które mogą potencjalnie liczyć, pojawi się dopiero po zaangażowaniu przez nich względnie sporych środków na realizację audytu bez żadnej gwarancji, że jakkolwiek wsparcie otrzymają. Mechanizm ten **nie budzi ich zaufania, postrzegają go jako nieuczciwy, sprzeczny ze strategią dbałości o interesy mieszkańców oraz niezgodny z zasadami etyki**, według których zdaniem mieszkańców postępować powinna lokalna instytucja samorządowa.



Generalnie sama idea powiązania wymiany źródła z realizacją kompleksowych prac termomodernizacyjnych nie budzi wątpliwości przedstawicieli samorządów, choć przyznają oni, że bezwzględny wymóg jej implementacji skutkuje znaczną redukcją liczby wniosków. Wymóg kompleksowości inwestycji wyhamował realizację głównego celu Programu, czyli eliminację wysokoemisyjnych źródeł.

„To, że trzeba robić to kompleksowo, że nie mogą sobie wybrać zakresu zadania, czyli tak jak było wcześniej, że wystarczyło wymienić źródła ciepła. Mieszkańcy mogli sobie następne prace termomodernizacyjne wybrać, podjąć decyzje, rozłożyć na etapy i to szło. Faktycznie wtedy to funkcjonowało. Natomiast teraz my mamy swój też program z naszego budżetu, więc wymiana źródła ciepła głównie idzie z naszych pieniędzy. A do PCZP ludzie nie chcą już wnioskować”.

„Miał [PCzP] służyć ochronie powietrza, zachęcać ludzi do wymiany źródeł. To był jego główny cel. Do tego został powołany. Obecnie tak się to skomplikowało, że nadaje się dla coraz węższej grupy ludzi, a ten główny cel gdzieś się rozmył”.



Dla wielu potencjalnych beneficjentów skala wymaganych przez Program inwestycji jest nie do zaakceptowania w kontekście oceny własnych możliwości finansowych i organizacyjnych.

Za kluczową wadę aktualnej edycji Programu uznaje się **brak możliwości rozłożenia procesu decyzyjnego na etapy**. Zapisy Programu wymagają od beneficjentów podjęcia od razu decyzji o kompleksowej termomodernizacji stanowiącej wynik audytu, co postrzegane jest przez mieszkańców jako skomplikowany proces technologiczny, finansowy i organizacyjny. Niewielu potencjalnych beneficjentów jest gotowych na to wyzwanie.

Wielu urzędników wskazuje, że **znaczną zaletą poprzedniej edycji była możliwość realizacji inwestycji w kolejnych krokach i potencjalna możliwość z rezygnacji z dalszych etapów po wymianie źródła**, co zapewniało inwestorom poczucie bezpieczeństwa, dawało pewną swobodę wyboru, a co chyba najbardziej istotne, decyzja o udziale w Programie nie wywierała na beneficjentach presji wynikającej ze skali przedsięwzięcia. Jak wskazują urzędnicy obsługujący beneficjentów, **duża część mieszkańców i tak decydowała się po wymianie źródła na realizację prac termomodernizacyjnych** zmierzających do redukcji zużycia energii, jeśli warunki techniczne budynku na to pozwalały.



Zwiększenie skali inwestycji i skompresowanie jej w czasie wymaga od beneficjentów zaangażowania bardzo wysokich kwot w celu zapewnienia prefinansowania prac, która to perspektywa dla wielu mieszkańców stanowi przeszkodę niemożliwą do przejścia, zarówno w sensie finansowym jak i mentalnym.

Skala finansowa inwestycji przerasta możliwości większości potencjalnych beneficjentów i skutecznie demotywuje do uczestnictwa w Programie. Duża inwestycja wiąże się nie tylko z jednorazowymi drastycznie wysokimi obciążeniami finansowymi ale również z dużym ryzykiem zarówno w sferze technologicznej jak i organizacyjnej.

Pozyskanie środków niezbędnych na prefinansowanie inwestycji o tak dużej skali oraz możliwość zarządzania jej przebiegiem pozostaje **poza zasięgiem wielu mieszkańców, szczególnie tych starszych lub pozbawionych standardowych kompetencji organizacyjnych**.

Problemu tego **nie rozwiązuje też dostępność prefinansowania** dla beneficjentów, którzy korzystają z najwyższego lub podwyższonego poziomu dofinansowania. W wyniku drastycznych opóźnień w wypłatach dla wykonawców oraz obniżenia prefinansowania do 35% w praktyce możliwość skorzystania z tej opcji została obecnie znacznie ograniczona.



Zdecydowana większość urzędników, ze względu na rygorystyczne podejście do kryteriów aplikacyjnych, uznaje konstrukcję aktualnej edycji Programu za wadliwą, choć dostrzega się również zjawiska pozytywne polegające na ograniczeniu finansowania inwestycji budzących wątpliwości

„Program w tej postaci służy tylko samemu sobie. Jest po to żeby dowieść, że coś się robi. Zdecydowanie nie służy ludziom. Poprzednia edycja była nieporównywalnie bardziej efektywna”

„Niewątpliwie zmniejszyła się liczba wniosków zawierających inwestycje niepotrzebne, za pomocą których firmy naciągają klientów”



Choć nowa edycja Programu ograniczyła skalę niektórych zjawisk patologicznych to równocześnie wprowadziła kryteria, które z perspektywy wielu potencjalnych beneficjentów są zbyt rygorystyczne.

Urzednicy zauważają, że **ograniczone zostały wszelkie prace, których główny cel sprowadzał się do poprawy estetyki lub funkcjonalności budynku** (np. wymiana części stolarki) **oraz inwestycje inspirowane przez nieuczciwe firmy wykonawcze**, które w niewielkim stopniu przyczyniały się do redukcji zużycia energii, a znacznie obciążały budżet Programu. **Jest to niewątpliwie skutek pozytywny.**

Równocześnie jednak wprowadzenie bardzo rygorystycznych kryteriów w zakresie redukcji zużycia energii oraz konieczności realizacji audytu spowodowały, że **do Programu zniechęciła się również znaczna część potencjalnych beneficjentów, którzy teoretycznie spełniają jego kryteria**. Program w obecnej formie stał się **bardzo trudny w percepcji dla mieszkańców**, wymaga podjęcia przez nich **ryzyka finansowego** (w postaci audytu), a dodatkowo narzuca konieczność realizacji **zakresu prac, który z różnych względów nie może zostać zaakceptowany** przez wielu potencjalnych beneficjentów.



Nowa edycja Programu wprowadzając rygorystyczne kryteria wyklucza niektóre grupy mieszkańców z obszaru wsparcia. Dotyczy to niestety również mieszkańców dotkniętych zjawiskiem ubóstwa energetycznego.

„Część nowych zasad Programu nie tylko nie redukuje problemu ubóstwa energetycznego ale wręcz go pogłębia.”

„W mojej opinii koniecznie trzeba najpierw myśleć o wymianie źródeł, a następnie wspomagać ludzi w redukcji zużycia energii.”



Wszystkie gminy zauważają znaczną redukcję liczby wniosków w Programie. Niestety problem nie wynika jedynie z redukcji liczby wniosków dotyczących uzupełniających prac termomodernizacyjnych, ale również z ograniczenia możliwości wymiany źródeł tym mieszkańcom, którzy z różnych względów nie chcą lub nie mogą zrealizować prac termomodernizacyjnych. A nierzadko mieszkańcy ci należą do grup dotkniętych ubóstwem energetycznym lub do innych grup społecznie wrażliwych.

Niewątpliwie nowe zasady stworzyły **barierę dla mieszkańców, dla których inwestycja w termomodernizację stanowi zbyt duże wyzwanie logistyczne lub rodzi się wątpliwość co do samego sensu jej realizacji**. Sytuacja ta dotyczy z reguły **osób starszych zamieszkujących tzw. „budynki bez przyszłości”**, które po śmierci właścicieli będą stały puste lub zostaną rozebrane. Ten pierwszy scenariusz jest bardziej prawdopodobny - zgodnie z danymi GUS na polskich wsiach jest obecnie pół miliona budynków stanowiących pustostany, skala rozbiórek jest natomiast marginalna. **Znaczna część tych osób chciałaby wymienić źródło grzewcze**, z uwagi na brak środków korzystając z dotacji, jednak **towarzysząca temu inwestycja w ocieplenie budynku stanowi dla nich zbyt duże wyzwanie**. Wiele samorządowców przychyliło się do opinii, że tej grupie należy się pomoc pomimo braku towarzyszących wymianie źródła inwestycji termomodernizacyjnych. Część gminy finansuje takie wymiany z własnych funduszy. Jednak nie jest to praktyka powszechna. Program “Czyste Powietrze” pozostawia tych ludzi bez wsparcia.



Wymóg kompleksowej termomodernizacji stawia też w trudnej sytuacji mieszkańców budynków o specyficznych cechach, gdzie koszty inwestycyjne znacznie przekraczają limity wsparcia.

Wymóg kompleksowej termomodernizacji uwidacznia również problem powszechnych w niektórych województwach budynków cechujących się **znacznymi powierzchniami użytkowymi** (kilkupiętrowe domy wielopokoleniowe powszechne np. w Małopolsce), w przypadku których aktualna wysokość dofinansowania nie zaspokoi potrzeb inwestycji.

Problem dotyczy również budynków, których **termomodernizacja znacznie przekracza jednostkowe koszty kwalifikowane** (liczone na m.kw.) – mowa tu najczęściej o budynkach drewnianych, które wymagają specjalistycznych technik termomodernizacyjnych wykorzystujących droższe materiały – choć sumaryczne koszty termomodernizacji takiego budynku z reguły mieszczą się w widełkach dopuszczonych w Programie (ze względu np. na niewielką kubaturę obiektu) to znacznie przekroczony jest koszt jednostkowy, co wymaga wysokiej dopłaty ze strony mieszkańca (nawet do 150-200% maksymalnego kosztu jednostkowego).



Grup mieszkańców, którym nowe zasady ograniczyły, lub całkowicie uniemożliwiły dostęp do Programu jest niestety więcej.

- Program w obecnej postaci **wyrzuca także poza nawias wsparcia** sporą grupę mieszkańców, których budynki **nie osiągną dzięki inwestycji termomodernizacyjnej zakładanej redukcji zużycia energii z uwagi na przeprowadzone wcześniej częściowe prace termomodernizacyjne** (np. wymieniona stolarka, ocieplenie niektórych przegród), a którzy równocześnie nie są w stanie samodzielnie sfinansować prac koniecznych do osiągnięcia minimalnych standardów określonych w Programie. Według słów jednego z urzędników: „*To bardzo niesprawiedliwe, gdyż w zasadzie ci ludzie są karani za swoją wcześniejszą inicjatywę w zakresie redukcji zużycia energii. To powinno zostać zmienione*”.
- Podobny problem występuje w przypadku tych mieszkańców, których **budynki spełniają już kryteria zużycia energii zawarte w Programie, a którzy teoretycznie kwalifikują się do najwyższej grupy dofinansowania** – w takiej sytuacji dotacja na wymianę źródła może wynieść maksymalnie 70% wartości inwestycji, co w przypadku najuboższych mieszkańców stanowi niewystarczające wsparcie.
- Kolejny zgłaszany często problem to **wymóg co najmniej 3-letniego prawa własności do budynku** – eliminuje to z Programu osoby, które remontują zamieszkiwane przez siebie budynki zakupione do 3 lat wstecz. Powszechnie sugeruje się w tym wypadku zmianę zasad, dla osób, które weszły w posiadanie budynku drogą kupna.



Program operatorów



W wielu przypadkach realia funkcjonowania w ramach systemu operatorskiego rozczarowały urzędników obsługujących beneficjentów. Oczekiwali oni, że zawieszenie działalności Programu i jego nowe otwarcie będzie skutkowało eliminacją większości dotychczas występujących dysfunkcji systemu procedowania wniosków występujących na poziomie funduszy wojewódzkich. Przynajmniej w części regionów nadzieje te nie zostały spełnione.

„Opóźnienia nie dotyczą jedynie wypłat. U nas miesiącami czeka się na numer umowy. Ludzie tracą zaufanie do tego systemu już na samym początku drogi.”

„Czas na realizację umowy przez beneficjenta w nowej odsłonie został skrócony do 24 miesięcy [...], natomiast realny okres oczekiwania na pismo z nadanym numerem umowy został wydłużony z dotychczasowych 2 miesięcy oczekiwania na przynajmniej 4 miesiące.”



Sposób postępowania niektórych funduszy regionalnych godzi w wizerunek Programu i dezorganizuje pracę urzędników z beneficjentami.

- o W przypadku niektórych funduszy regionalnych nadal **występują wielomiesięczne opóźnienia zarówno w zakresie wniosków o płatność jak i podpisywania umów**, co drastycznie skraca czas niezbędny na przeprowadzenie inwestycji.
- o Gminy **liczyły na to, że jako operatorzy będą korzystały z szybkich kanałów kontaktowych** z wojewódzkimi funduszami, a dostęp do informacji o statusie wniosków zostanie odblokowany. Tak się nie stało. Dla wielu gmin, pomimo funkcjonowania np. systemów ekostatusu, dotarcie do aktualnych informacji stanowi duże wyznawanie, a jakość komunikacji z wojewódzkimi funduszami pozostawia wiele do życzenia. Sytuacja ta prowadzi do wielu napięć i nieporozumień na linii operatorzy-beneficjenci. **Beneficjenci oczekują od operatora aktualnej informacji i wywiązywania się ze zobowiązań zawartych w regulaminie Programu – rola pośrednika w komunikacji pomiędzy funduszami wojewódzkimi a mieszkańcami jest dla pracowników gminy nierzadko źródłem stresu i frustracji.**
- o Zwraca się uwagę na powszechnie występujące przypadki **dowolnej i niejednorodnej interpretacji przepisów przez urzędników weryfikujących wnioski** co prowadzi do konieczności wielokrotnego kontaktowania się z beneficjentami i wykonawcami, dosyłania dokumentów, certyfikatów i zaświadczeń oraz przygotowywania pisemnych uzasadnień – duża część gmin uważa, że w tym obszarze **liczba interwencji funduszy w kolejnej edycji Programu znacznie wzrosła.**

21



Generalnie program przeżywa poważną zapaść wizerunkową

„I co jeszcze się teraz dzieje, bardzo złego, to że wnioski, które były składane w zeszłym roku, czyli na starych zasadach, w tym roku się oczywiście część już ich rozlicza ale ludzie dostają o wiele mniejsze dotacje niż było zawnioskowane. Nawet jeśli był to poziom najwyższy, jeśli było prefinansowanie, oni dostają te drugie transze bardzo mocno okrojone.”

„Ludzie mi zgłaszają, że powinni w ciągu tylu i tylu dni, tak jest opisane w regulaminie, dostać odpowiedź, a tu już mija dwa miesiące, trzy miesiące i nic. Później często my interweniujemy, prosimy jako gmina o odpowiedź. Zazwyczaj jeśli my się odezwiemy, to Fundusz faktycznie temat rusza. Natomiast opóźnienia w wypłatach pieniędzy są bardzo duże i Fundusz w tej chwili uważam, ma dużo więcej uwag, proszą o dokumenty dodatkowo, które my tutaj same wysyłałyśmy, to przechodziło przez nasze ręce, okazuje się, że te dokumenty, nie wiem, czy są gubione, czy to jest po prostu forma jakiejś kontroli, ale to wszystko się później ponawia!”



Działania funduszy regionalnych przynoszą poważne negatywne konsekwencje dla publicznego wizerunku Programu.

- o Informacje o **przypadkach konieczności zwrotu części dotacji, niewypłacaniu kolejnych transz, nieterminowości w podpisywaniu umów i weryfikacji wniosków, drastycznych opóźnieniach** w wypłatach środków prowadzi do **kryzysu zaufania do samego Programu jak i pełniących rolę pośrednika instytucji samorządowych**.
- o Mnożą się pogłoski o wstrzymywaniu przez fundusze kolejnych transz do czasu dostarczenia **dodatkowych oświadczeń, certyfikatów, czy wyjaśnień**. Przy czym zamrożone kwoty nie dotyczą jedynie elementów budzących wątpliwości, ale całości niewypłaconych dotychczas środków, co budzi niezrozumienie zarówno wśród beneficjentów jak i urzędników.
- o Negatywnie postrzegany jest również fakt, że zaliczka przy prefinansowaniu obniżona została z 50% w poprzedniej edycji do 35% obecnie.
- o **Za skandaliczne uznaje się praktyki polegające na uznaniowym zmniejszaniu przez fundusze wypłat kolejnych transz, wbrew zapisom umowy z funduszem**, co stoi w sprzeczności z wcześniejszymi ustaleniami dokonywanymi na linii beneficjent-wykonawca i bardzo negatywnie wpływa na wizerunek Programu.
- o Wszystkie powyższe sytuacje skutkują nie tylko odpływem klientów ale również generują **poważne problemy ze znalezieniem wykonawców dla opcji prefinansowania** – w niektórych gminach opcji tej nie chce podjąć się żaden lokalny wykonawca – na rynku pozostają wyłącznie duże firmy ogólnopolskie. Dochodzi z reguły do zjawiska zawyżania cen co ma rekompensować straty wynikające z nieprzewidywalnych terminów płatności.

23



Dla części gmin, szczególnie tych niewielkich, rola operatora stanowi duże wyzwanie. Najlepiej radzą sobie gminy dysponujące zespołami merytorycznie przygotowanymi do obsługi klientów – to wymaga jednak od gminy sporego zaangażowania.

„Przygotowanie dwóch wniosków operatorskich wymagało dotychczas przeprowadzenia pięćdziesięciu rozmów kwalifikacyjnych”

„W naszym zespole mamy dwóch pracowników, którzy jeżdżą do ludzi, oferując wsparcie techniczne. Zajmują się wyłącznie pracą operatorską. Są dobrze przygotowani do pełnienia swojej roli, mają przygotowanie techniczne i merytoryczne oraz pracują z klientem na miejscu. Nie mają żadnych innych obowiązków. To wymaga znacznych nakładów ze strony gminy. Bonusy wynikające z roli operatora nigdy ich nie pokryją. Tak więc tę ścieżkę obiorą jedynie te gminy, gdzie ochrona powietrza stanowi priorytet.”



Gminy w systemie operatorskim muszą posiadać merytorycznie przygotowanych i mobilnych pracowników, współpracujących z klientami bezpośrednio w miejscu inwestycji.

- o Gminy, które przystąpiły do systemu operatorskiego, a **nie dysponują personelem przygotowanym merytorycznie do pełnienia roli operatora, nie stanowią niestety rzadkości**. Zakres zadań operatora wymaga nie tylko realizacji obowiązków związanych z procedowaniem wniosku ale również kwalifikacji technicznych umożliwiających doradztwo technologiczne oraz asystę beneficjentowi na każdym etapie realizacji inwestycji. W niektórych gminach takich pracowników brakuje, a w konsekwencji **pomoc udzielona beneficjentom nie ma kompleksowego charakteru, czego świadomość mają sami pracownicy punktów konsultacyjnych**. Przyjęcie przez gminy roli operatora rzadko związane jest z rozszerzeniem składu osobowego zespołu zajmującego się obsługą Programu. Jest to dotkliwie odczuwane szczególnie w małych gminach, gdzie obsługę klientów prowadziła dotychczas jedna osoba pełniąca również inne obowiązki służbowe.
- o **Brakuje zunifikowanego systemu obsługi beneficjentów przez operatorów**, który z jednej strony gwarantowałby zachowanie minimalnych standardów obsługi klientów przez urzędników, a z drugiej zabezpieczał interesy tych ostatnich chroniąc przed ewentualnymi oskarżeniami o wprowadzenie klienta w błąd czy nieprzekazanie określonych informacji. **Niezbędne jest wsparcie operatorów w zakresie przygotowania do prowadzenia kolejnych czynności z klientami** (wypracowanie check listy do wykorzystania w rozmowach z klientami, przygotowanie szkoleń dotyczących techniki prowadzenia rozmów, motywowania, wyjaśniania wątpliwości oraz szkoleń z zakresu doradztwa technicznego). Takie dokumenty, instrukcje i schematy postępowania tworzone są według niejednorodnych wzorów w poszczególnych gminach (lub nie stosuje się ich w ogóle) – warto wypracować wspólne wzorce i rozpowszechnić je we wszystkich gminach operatorskich.

25



Dlaczego więc gminy nie chcą podjąć się roli operatora lub z niej rezygnują?

„Włodarze gminy nie bardzo w tym momencie chcą przystąpić do programu z uwagi na to, że jest bardzo duża odpowiedzialność. Osoba, właściwie zespół, który byłby operatorem, musiałby być wysoko wykwalifikowany od budowlanki po różne inne rzeczy. Konsekwencje natomiast za jakieś niewłaściwe wykonanie prac finansowe dla gminy są dosyć duże, bo tu nasza pani Inspektor od ochrony danych osobowych też podniosła alarm, prawnik nasz też podniósł alarm i dlatego jako gmina nie przystąpiliśmy”



Główną przyczyną rezygnacji z roli operatora jest brak możliwości zapewnienia wykwalifikowanego zespołu do obsługi beneficjentów. Konsekwencje braku lokalnego operatora są dotkliwe.

- o Główne przyczyny niepodjęcia się roli operatora przez gminy są następujące:
 - o **Braki kadrowe** (to główna bolączka wielu niewielkich gmin gdzie obsługę programów dotacyjnych prowadzi jeden pracownik zajmujący się również innymi zagadnieniami)
 - o **Brak wykwalifikowanych pracowników** przygotowanych merytorycznie do doradztwa i nadzoru technicznego
 - o **Obawa przed odpowiedzialnością prawną** wobec mieszkańców / firm wykonawczych
 - o **Brak wsparcia ze strony funduszy** w zakresie wypracowania procedur obsługi beneficjentów (brak szkoleń w zakresie procesu obsługi beneficjenta, brak wypracowanych schematów obsługi, zabezpieczających zarówno interesy beneficjentów jak i urzędów)
 - o **Wątpliwości prawne** dotyczące zakresu odpowiedzialności urzędu wobec procesu inwestycyjnego
 - o **Niechęć do występowania w roli pośrednika** pomiędzy beneficjentem a funduszem, w sytuacji gdy ten ostatni nie wywiązuje się ze zobowiązań, lub prowadzi zbyt drobiazgową politykę rozliczeń
- Brak operatora w pobliżu miejsca zamieszkania stanowi kluczową przeszkodę szczególnie dla ludzi starszych i pozbawionych kompetencji cyfrowych.** Bez pomocy operatora z reguły rezygnują z planów inwestycyjnych.

27



Audyt



Nie ma wątpliwości, że audyt stanowi niezbędne narzędzie służące przygotowaniu efektywnej termomodernizacji budynku. Jednak dla beneficjentów, którzy planują wymianę samego źródła istotny udział kosztu audytu w całości inwestycji stawia pod znakiem zapytania sensowność ubiegania się o dotację, z kolei dla beneficjentów planujących większą inwestycję audyt postrzegany jest w kategoriach ryzyka finansowego z uwagi na brak pewności co do jego finalnych rezultatów.

„Gdy słyszą [potencjalni beneficjenci], że muszą zrobić audyt, na początek wydać te 1,5-2 tysiące, to naprawdę dla niektórych staje się to problem. To jest jeszcze to, że oni dopiero tak naprawdę po wydaniu tych pieniędzy, po zrobieniu audytu wiedzą na czym stoją, co muszą wykonać, co będzie ok. To ich bardzo odpycha.”



Złagodzenie ryzyka finansowego związanego z kosztami audytu energetycznego poprzez wprowadzenie bonu na jego realizację stanowi potencjalnie skuteczne rozwiązanie problemu.

Opinie na temat bonu pokrywającego koszty audytu są podzielone.

- o Z jednej strony urzędnicy uważają, że **pokrycie kosztu audytu zmotywowałoby wielu potencjalnych beneficjentów**, dla których koszt audytu lub brak przekonania co do sensowności ponoszenia jego kosztu stanowią kluczową barierę.
- o Z drugiej strony część urzędników obawia się, że tego rodzaju wsparcie finansowe przez wielu mieszkańców **zostanie wykorzystane bez żadnych wymiernych efektów**, co będzie skutkowało marnotrawstwem publicznych funduszy.

Większość zgadza się natomiast, że **obwarowanie zwrotu kosztów audytu realizacją przynajmniej części inwestycji w określonym okresie czasu może być rozwiązaniem optymalnym**. Przy czym zwraca się uwagę, że nie można wymagać od beneficjenta realizacji pełnej skali inwestycji zapisanej w audycie, gdyż wymóg ten skutecznie zdemotywuje do sięgnięcia po bon, ale **zobligować go przynajmniej do wymiany źródła**. Zgodnie z doświadczeniem z wcześniejszej wersji Programu, zalecenia audytowe, bez zbędnej presji i tak zostaną zrealizowane przez istotną część beneficjentów. Strategia ta będzie więc miała silne działania motywujące.



Audyty energetyczny zawiera w sobie potencjał informacyjny aby stać się znakomitym narzędziem motywacyjnym. Obecnie jest jednak dokumentem całkowicie niezrozumiałym dla większości beneficjentów.

„Trzeba przetłumaczyć na język normalnego człowieka zalecenia audytowe. Wystarczy jedna kartka. Ale to jest kwestia przygotowania wzoru – słuchaj, płaciłeś tyle, z nowym piecem, super sprawnością będziesz płacił prawdopodobnie tyle. Przy założeniu, że zrobisz termomodernizację, na którą możesz dostać dotację, zapłacisz tyle. [...] I to może dopiero ich zachęcić do zrobienia drugiego etapu, czyli termomodernizacji.”



Audyt energetyczny wymaga uzupełnienia o podsumowanie, które będzie w sposób zrozumiały, czytelny i wiarygodny prezentować opcje inwestycyjne.

Urzednicy wskazują, że beneficjenci **traktują audyt jedynie jako element niezbędnej dokumentacji do Programu, a nie jak odrębny użyteczny dokument, który stanowić dla nich może drogowskaz inwestycyjny**. Wynika to w dużej mierze z hermetycznej formy. Zwraca się uwagę, że audyt jako dokument o charakterze czysto technicznym nie stanowi aktualnie dla beneficjenta praktycznego i motywującego źródła informacji o potencjalnych oszczędnościach wynikających z przeprowadzenia inwestycji.

To czego **wyrażnie brakuje to krótkie podsumowanie prezentujące w czytelny i atrakcyjny sposób skutki i korzyści wynikające z realizacji poszczególnych etapów inwestycji**.

Wprowadzenie do audytu tego typu elementu z jednej strony zwiększyłoby akceptację dla jego realizacji, a z drugiej miałoby wymierną wartość praktyczną w postaci wsparcia motywacyjnego do realizacji kompleksowej termomodernizacji.

CEM

Market & Public Opinion Research Institute

30-102 Kraków
Syrokomli 10
tel: + 48 12 6375438



**polski
alarm
smogowy**

Stowarzyszenie Alarm Smogowy

biuro@polskialarmsmogowy.pl
Karmelicka 14/5
31-128 Kraków
tel: +48 731-764-909