

Budynki do zmiany

Założenia dla
nowej polityki
dla budownictwa
w Polsce

Spis treści

O autorach	3
Wstęp	4
Co Polacy myślą o ETS2 i politykach publicznych?	6
Jak to zmienić? Propozycje reform	11
1. Reformy instytucjonalne: nowe zarządzanie sektorem publicznym	11
2. Budowa ekosystemu innowacji i “housing techu”	13
3. Nowa architektura Programów Wsparcia	13
4. Reformy techniczne i deregulacja instrumentów wsparcia	16
5. Reforma ulgi termomodernizacyjnej	21
6. Pomoc Społeczna i Doradztwo Energetyczne	21
7. Inteligentna elektryfikacja	23
8. Pozostałe zmiany techniczne	24
9. Planowanie przestrzenne i nowa tkanka mieszkaniowa	25
Źródła finansowania	26
Koszty i korzyści	29

O autorach

Project Tempo

to europejska organizacja badawcza non-profit z siedzibą w Londynie. Współpracujemy z krajowymi i międzynarodowymi decydentami, przedsiębiorstwami i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego w celu opracowywania polityk dotyczących transformacji energetycznej. W Project Tempo koncentrujemy się na działaniach cieszących się szerokim i trwałym poparciem społecznym. Jesteśmy bezpartyjnym i niezależnie finansowanym think tankiem, który analizuje postawy i wartości wyborców, dostarczając danych, których obecnie brakuje w większości procesów politycznych i decyzyjnych.

Nasz flagowy program EuroPulse co roku przeprowadza ankietę wśród ponad 50 000 wyborców w 25 krajach. Prowadzimy krajowe, dedykowane programy we Francji, Niemczech, Wielkiej Brytanii, Polsce i Włoszech. Realizujemy również program dotyczący rolnictwa i systemów żywnościowych, stosując tę samą metodologię do społeczności rolniczych w całej Europie. Inne kluczowe obszary tematyczne obejmują bezpieczeństwo energetyczne i przystępność kosztów transformacji dla obywateli.

Project Tempo jest zarządzany przez zespół z doświadczeniem w polityce, biznesie i filantropii. Prowadzone badania są dostępne publicznie i wykorzystywane przez decydentów, organizacje pozarządowe, dziennikarzy i przedsiębiorców zajmujących się polityką energetyczną i klimatyczną.

Kontakt: borzel@projecttempo.com

Polski Alarm Smogowy (PAS)

to inicjatywa zrzeszająca ruchy obywatelskie zatracone złą jakością powietrza w Polsce. Celem PAS jest doprowadzenie jakości powietrza do stanu niezagrażającego zdrowiu i życiu osób mieszkających w Polsce. Dążymy do osiągnięcia jakości powietrza spełniającej normy obowiązujące w naszym kraju. Naszym celem jest również modernizacja tkanki budynkowej w Polsce, w celu zapewnienia wyższej efektywności energetycznej, a tym samym ograniczenia zjawiska ubóstwa energetycznego.

Jak szybko przejdziemy tę drogę, zależy od wyborów milionów ludzi, te wybory z kolei zależą od tego, czy państwo polskie prowadzić będzie aktywną politykę dla czystego powietrza. Nie wygramy walki ze smogiem, jeśli społeczeństwo nie będzie do niej przekonane, a politykom brakować będzie determinacji, żeby wdrażać niezbędne reformy. Dlatego od wielu lat Alarm Smogowy buduje świadomość społeczeństwa; dlatego, ponad podziałami partyjnymi, rozmawia z politykami, przekonując ich do działań na rzecz wspólnego dobra, którym jest czyste powietrze.

Polski Alarm Smogowy jest organizacją ponadpartyjną, współpracującą z samorządami, organizacjami pozarządowymi i środowiskami naukowymi oraz z każdym, komu leży na sercu czyste, nieskażone zanieczyszczeniami powietrze, jak również zdrowie polskich obywateli.

Kontakt: biuro@polskialarmsmogowy.pl

Wstęp

Wiemy już, że wdrożenie ETS2 zostało przesunięte z 1 stycznia roku 2027 na 1 stycznia roku 2028. Niezależnie od tego, czy będziemy mieć do czynienia z kolejnym przesunięciem wejścia w życie tego systemu lub czy nie zostanie on odłożony całkowicie na półkę z napisem “do wdrożenia nigdy”, polska tkanka budynkowa wymaga ogromnej modernizacji. Z jednej strony mamy kilka milionów domów jednorodzinnych, budowanych w czasach, kiedy nie obowiązywały żadne standardy efektywności energetycznej, z drugiej widoczna jest starzejąca się tkanka budynków wielorodzinnych, w tym budynków zabytkowych i historycznych, które zajmują centra polskich małych i średnich miast. Nie możemy przy tym zapomnieć o budynkach użyteczności publicznej - tysiącach szkół, budynków OSP, świetlic czy urzędów gmin - których utrzymanie będzie wyzwaniem, zwłaszcza w gminach wydłużających się. Celem niniejszego raportu było opracowanie planu na kolejną dekadę, aby nie tylko uporać się z problemami, które tkanka budynkowa generuje dziś, ale także uodpornić gospodarstwa domowe, samorządy i agendy publiczne na problemy, które mogą narastać w przyszłości.

Skala tych wyzwań jest ogromna, jednocześnie stanowi szansę na przebudowę tego systemu w taki sposób, żeby to polskie budynki były “pierwszą tarczą” budującą niezależność energetyczną i odporność na globalne kryzysy. Dużo czasu poświęca się w tym kontekście systemowi elektroenergetycznemu, a zbyt mało rozproszonej sieci milionów polskich domów i mieszkań, które mogą ograniczać zużycie paliw kopalnych, przy jednoczesnym zmniejszeniu kosztów utrzymania i zwiększeniu komfortu codziennego życia. Modernizacja budynków to także ogromna szansa na rozwój ekonomiczny Polski i bodziec na kolejną “dziesięciolatkę” - to wzmocnienie sektora firm produkujących materiały budowlane, będącego motorem napędowym naszego eksportu, a także sektora usługowego związanego z wykonawstwem. Dzięki nakładom na modernizację możemy zbudować ekosystem innowacji i osiągnąć korzyści skali, dzięki którym odegramy jeszcze istotniejszą rolę na rynku europejskim, wzmacniając krajową gospodarkę. Kluczem jest jednak odpowiednie uplasowanie polityki publicznej, które będzie wspierać efektywność i skuteczność, a jednocześnie doprowadzi do głębokich reform strukturalnych związanych z zarządzaniem systemowym.

Punktem wyjściowym do niniejszego raportu były badania jakościowe oraz ilościowe polskiego społeczeństwa i administracji publicznej związane z oceną i zrozumieniem systemu ETS2 czy programów wsparcia w zakresie transformacji budynków przeprowadzone przez Project Tempo oraz Polski Alarm Smogowy¹. Na tej bazie dokonana została analiza techniczna polityk publicznych w tym obszarze, zaś ostatnim etapem było przygotowanie propozycji konkretnych reform związanych z modernizacją tkanki budowlanej w Polsce.

Tkanka budynkowa jest jednym ze strukturalnych problemów Polski i naszej gospodarki. Przez lata PRL oraz lata 90. polskie domy i budynki użyteczności publicznej były budowane bez standardów związanych z efektywnością energetyczną, co dziś skutkuje wysokimi rachunkami za energię ciepłą. Jednocześnie były one wyposażane w nieefektywne kotły centralnego ogrzewania, co powodowało zanieczyszczenie powietrza. Jak istotny jest to problem unaocznili nam jednak rok 2022 i kryzys energetyczny związany z agresją Rosji na Ukrainę. Wydaliśmy - jako gospodarka - blisko 80 miliardów złotych na import gazu oraz 20 miliardów złotych na import węgla energetycznego. Około 16-20 miliardów złotych za gaz i 13-16 miliardów złotych za węgiel stanowiło wydatki związane z

1. Badanie ilościowe oraz jakościowe wykonane dla Project Tempo przez Public First; Program “Czyste Powietrze” w ocenie przedstawicieli samorządów, Polski Alarm Smogowy 2026; Ewaluacja nowej edycji programu “Czyste Powietrze” - perspektywa samorządów, Polski Alarm Smogowy 2025; Ewaluacja funkcjonowania programu “Ciepłe Mieszkanie”, Instytut Ekonomii Środowiska 2026

sektorem komunalno-bytowym, a przede wszystkim ogrzewnictwem indywidualnym. W kolejnym roku było to łącznie 16-21 miliardów złotych. Jednocześnie budżet państwa na same dopłaty do węgla wydał blisko 14 miliardów złotych, a na dopłaty do innych paliw kolejne 3,5 miliarda. To wydatki, których w dużej mierze można było uniknąć. Rozwiązanie tego problemu identyfikujemy jako kluczowy element transformacji Polski oraz szansę rozwoju gospodarczego, obniżenia rachunków oraz odporności na globalne kryzysy energetyczne.

W ciągu ostatnich 8 lat w Polsce modernizacji zostało poddanych kilkaset tysięcy budynków, w szczególności domów jednorodzinnych, których transformacja energetyczna była finansowana z programu "Czyste Powietrze" - do programu złożono ponad 1 100 000 wniosków, a rozliczono ponad 650 000 (stan na wrzesień 2026). To niewątpliwie sukces tego programu. Jednak jesteśmy ciągle w procesie transformacji, która będzie się toczyć przez kolejne lata. **Niniejszy raport koncentruje się na konkretnym celu: modernizacji dwóch milionów budynków w ciągu najbliższej dekady, aby stały się one bardziej efektywne energetycznie, tańsze w obsłudze, odporne na globalne kryzysy i bardziej przyjazne dla użytkowników.**

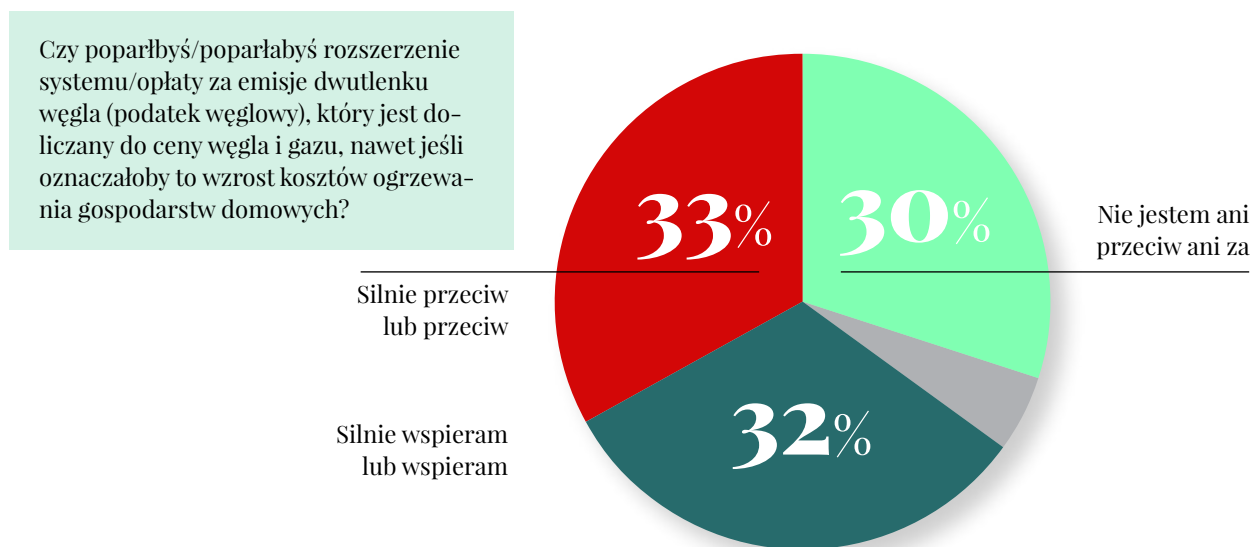


Chcemy przy tym osiągnąć konkretne wyniki ekonomiczne i społeczne: 2 200 000 budynków o poprawionej efektywności energetycznej i zmodernizowanych źródłach ciepła, wykreowanie 200 000 nowych miejsc pracy, z czego 20 000 w sektorach wiodących, zwiększenie wolumenu eksportu materiałów budowlanych oraz usług budowlanych o 30 procent oraz zmniejszenie kosztów ogrzewania zmodernizowanych polskich budynków o 50 procent, a importu paliw kopalnych wykorzystywanych w ogrzewnictwie o 70 procent. Budynki mogą i powinny być tym polem, na którym szanse rozwojowe są dla Polski szczególnie duże. Zapraszamy do lektury.

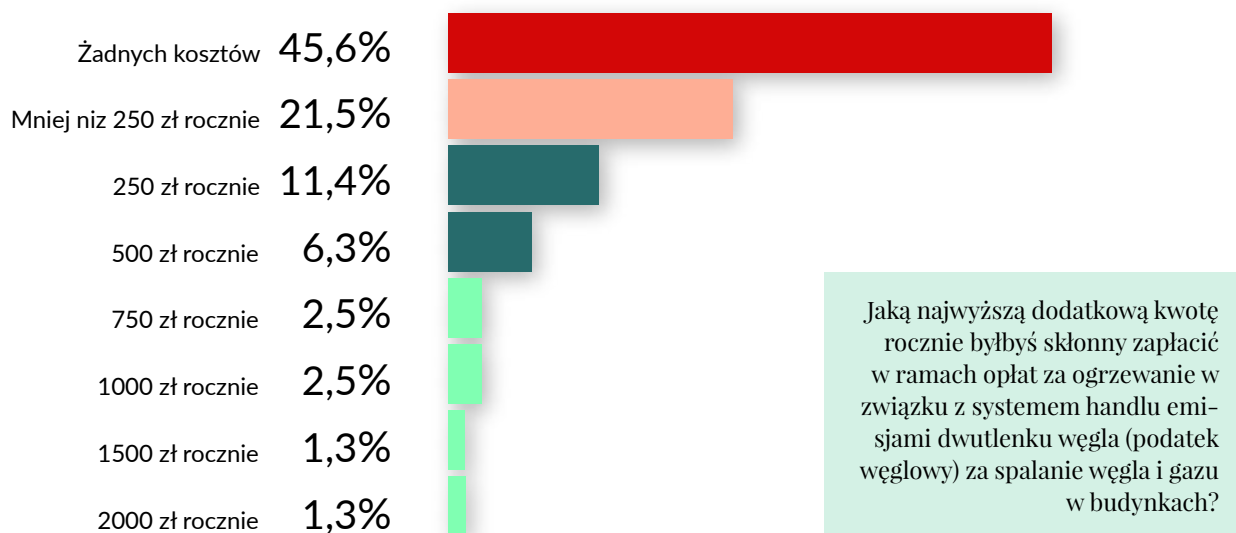
Co Polacy myślą o ETS2 i politykach publicznych?

W celu rozpoznania społecznych uwarunkowań, a także stanu wiedzy na temat systemu ETS2 przeprowadzone zostało badanie ilościowe, które miało na celu odpowiedzieć - jak duża jest wiedza Polaków na temat dodatkowych obciążeń związanych z wdrożeniem handlu emisjami dla ogrzewnictwa indywidualnego. Ankieta na zlecenie think tanku Project Tempo została przeprowadzona w dniach od 28 marca 2026 do 31 marca 2026 na grupie 530 dorosłych Polaków. W momencie przeprowadzenia badania było już wiadomo, że system zostanie przesunięty do 2028 roku - oznacza to, że byliśmy już po dyskusji publicznej na temat wejścia w życie systemu, a także idących za tym konsekwencji.

Pierwszym pytaniem, które zadaliśmy respondentom było: "UE rozważa rozszerzenie opłaty węglowej na węgiel i gaz wykorzystywane do ogrzewania gospodarstw domowych. Zwolennicy twierdzą, że zmniejszyłoby to zanieczyszczenie powietrza i zachęciło do przejścia na czystsza energię. Krytycy twierdzą, że zwiększyłoby to rachunki za ogrzewanie gospodarstw domowych. Czy poparłbyś/poparłabyś rozszerzenie systemu/opłaty za emisje dwutlenku węgla (podatek węglowy), który jest doliczany do ceny węgla i gazu, nawet jeśli oznaczałoby to wzrost kosztów ogrzewania gospodarstw domowych?". Polskie społeczeństwo podzieliło się na niemal trzy równe części - silnie wspieram lub wspieram wybrało łącznie 32 procent respondentów, jestem silnie przeciw lub przeciw 33 procent respondentów, zaś opcję "nie jestem ani przeciw, ani za" 30 procent respondentów.



Jednocześnie odpowiedzi na kolejne pytanie zdają się wskazywać na brak świadomości na temat możliwych obciążeń związanych z ETS2 oraz niską osobistą skłonność do poświęceń. Na pytanie "Jaką najwyższą dodatkową kwotę rocznie byłbyś skłonny zapłacić w ramach opłat za ogrzewanie w związku z systemem handlu emisjami dwutlenku węgla (podatek węglowy) za spalanie węgla i gazu w budynkach?", po wyłączeniu osób, których problem ETS2 nie dotyczy z powodu braku ogrzewania domu węglem lub gazem, wyniki rozkładają się następująco: 45,6 procent respondentów nie jest go-



towych do ponoszenia żadnych kosztów, 21,5 procent respondentów jest gotowych płacić mniej niż 250 złotych rocznie, 11,4 procent zadeklarowało gotowość do płacenia 250 złotych rocznie, 500 złotych rocznie zostało wskazanych przez 6,3 procent badanych. Kwoty 750 i 1000 złotych zadeklarowało po 2,5 procent respondentów, zaś 1500 i 2000 złotych po 1,3 procenta. Nikt nie wykazał gotowości do ponoszenia kosztów wyższych niż 2000 złotych rocznie. 7 procent ankietowanych wskazało odpowiedź „nie wiem”.

Dla kontekstu należy dodać, że przy założeniu, że tona węgla kamiennego emituje 2,5 tony dwutlenku węgla, to koszt ETS2 dla każdej tony będzie wynosić ponad 400 złotych, zaś dla 7000 kwh gazu ziemnego ten koszt będzie wynosić około 250 złotych. Mówimy tu jednak o kosztach początkowych, które z kolejnym rokiem będą rosły.

Aby pogłębić zrozumienie kwestii związanych z ETS2 oraz politykami publicznymi na zlecenie Project Tempo przeprowadzone zostało również badanie jakościowe w formie grup fokusowych. Poniżej wnioski z badania:

„Jeśli będę musiała, to zapłacę. Ale czy jeden, dwa czy dziesięć domów zmieni ogrzewanie z powodu ETS2, czy przejdą na mniej zanieczyszczające ogrzewanie... Czy to naprawdę będzie miało jakikolwiek wpływ na klimat?”

- kobieta, lat 30,
użytkowniczka gazu

1. System ETS2 jest postrzegany przez obywateli raczej jako wzrost kosztów dla gospodarstw domowych niż jako polityka klimatyczna. Uczestnicy badania nie mają przekonania, że ewentualne korzyści z jego funkcjonowania zostały jasno przedstawione społeczeństwu lub sprawiedliwie rozdzielone. Świadomość na temat systemu ETS2 była zróżnicowana, ale jego zrozumienie było ogólnie dość ograniczone. W badanych przez nas grupach uczestnicy w przeważającej mierze interpretowali tę politykę jako dodatkowy podatek od ogrzewania i transportu, który zwiększy koszty utrzymania domu oraz samochodu. Dało się zauważyć, że w każdej z badanych grup mocno wybijała się frustracja i sceptycyzm wobec ETS2. Różnice występowały w szerszym postrzeganiu celu działań - niektórzy oceniali system jako mechanizm zachęcający do przejścia na czystsze technologie (lub zniechęcający do

paliw kopalnych), mimo wątpliwości dotyczących kosztów i sprawiedliwości społecznej, inni zaś skupiali się na szerokim obrazie polityki klimatycznej, której ETS2 jest elementem, podważając jej sens i pozytywne skutki dla środowiska, które są mniejsze niż koszty nałożone na gospodarstwa domowe.

„Jeśli chodzi o ETS2 – nie wiem, to kolejny podatek. To, co Unia Europejska obecnie robi na własnym terytorium, to kompletne szaleństwo. Najpierw dotowali gaz... Ja popieram gaz. (...) Można oddychać. A tymczasem ktoś nakłada kolejny podatek, aby wymusić dalsze wydatki i dalsze zmiany. Dom to nie jest jakaś gra w ruletkę, gdzie jeśli coś zostaje wymienione dzisiaj, to za dwa lata muszę to wymienić znowu.”

– mężczyzna, lat 50, użytkownik drewna i gazu

„Mój teść wymienił piec na kocioł gazowy cztery czy pięć lat temu dzięki dotacji, która pokryła 100% kosztów – wymienił jeden z tych tak zwanych “kopciuchów”. A teraz pewnie wkrótce dostanie kolejną dotację, żeby ten prawie nowy kocioł wymienić na fotowoltaikę. To jest absurd, prawda? Te programy zaczęły sobie w pewnym sensie zaprzeczać.”

– mężczyzna, lat 40, użytkownik drewna i gazu

„Rozwahałem pompę ciepła, ale jeszcze nie w tej chwili. Poza tym trochę się obawiam, bo wszystko tak bardzo się zmienia, że nie wiesz czy zdecydować się na gaz czy pompę ciepła. Rynek stał się dziwny przez te wszystkie mroczne scenariusze na przyszłość.”

– mężczyzna, lat 40, użytkownik gazu

2. Poparcie dla polityki dekarbonizacji ma większe prawdopodobieństwo sukcesu, jeśli zostanie zbudowane na obietnicy konkretnej poprawy życia ludzi niż wokół abstrakcyjnych celów klimatycznych. Uczestnicy paneli przyjmowali argumenty dotyczące cieplejszych domów, lepszych warunków życia i czystszej powietrza lokalnie. Było to postrzegane przez nich jako bezpośrednie i wymierne korzyści. Wątpliwości pojawiały się przy konfrontacji ETS2 z tezą o znaczącym wkładzie w redukcję globalnych emisji. Pokazuje to, że dalsza komunikacja dekarbonizacji oraz transformacji budynków powinna skupiać się na widocznych rezultatach, bezpośrednio dla obywatela, gdyż widoczny jest rozdźwięk między uzasadnieniem polityki, a jej odbiorem społecznym.

3. Uczestnicy na ogół popierali cele polegające na poprawie jakości powietrza i modernizacji ogrzewnictwa indywidualnego, jednak to poparcie było często warunkowe. Dekarbonizacja i transformacja była wiązana z ociepleniem budynków, niezawodnością sieci elektroenergetycznej, stabilnością i przystępnością cen energii oraz jakością wykonywanych instalacji i prac modernizacyjnych. Badani preferowali podejście, które czyniło czystsze technologie grzewcze bardziej przystępnymi. Oczekiwano także dłuższych okresów przejściowych oraz odrzucenia wdrażania polityki przez narzędzia rozumiane jako “represyjne” - kary finansowe i nakazy administracyjne.

4. Zaufanie do istniejących mechanizmów wsparcia było stosunkowo niskie, a uczestnicy domagali się prostszych programów, jaśniejszych wytycznych i niezależnego doradztwa technicznego. Programy wsparcia takie jak „Czyste Powietrze” były powszechnie postrzegane jako nadmiernie biurokratyzowane, skomplikowane, a z drugiej strony bardzo podatne na nieuczciwe praktyki firm. Nieufność przybierała jednak różne formy: niektórzy skupiali się na biurokracji i kosztach początkowych wejścia do programu, inni na niesprawiedliwych, ich zdaniem, zasadach kwalifikowalności, zawyżonych cenach, nierzetelnych wykonawcach lub ryzyku, że dotacje zostaną przejęte przez pośredników, a nie przez gospodarstwa domowe. We wszystkich grupach dało się zauważyć silną preferencję dla

silniejszego wsparcia w realizacji programu i podejmowaniu decyzji, łatwiejszych procedur wnioskowania oraz dostępu do niezależnej wiedzy eksperckiej, która pomogłaby gospodarstwom domowym z pełnym przekonaniem wybierać odpowiednie rozwiązania.

„Podobno załatwianie wszystkich papierów do tych wniosków to absolutny koszmar. Pewien urzędnik powiedział mi, że w porównaniu z tym „Moja Woda” (program przydomowych zbiorników wodnych – przyp. red.) to igraszka”

– kobieta, lat 50, użytkowniczka pompy ciepła.

„Wiąże się to z ogromną biurokracją i szczerze mówiąc, przeciętna starsza osoba w ogóle nie poradziłaby sobie z tym samodzielnie.”

– kobieta, lat 40, użytkowniczka węgla i drewna

„Absolutnie nie popieram rządowych programów, ponieważ pompa ciepła, którą mam w domu, kosztowała około 15–16 tysięcy złotych, kiedy była instalowana, a z tego co pamiętam od następnego roku, chyba 2022, kiedy pojawiły się dotacje do pomp ciepła, w magiczny sposób zdrożała do ponad 40 000 złotych. Więc te dotacje są po prostu wchłaniane przez pośredników.”

– mężczyzna, lat 30, użytkownik pompy ciepła

5. Uczestnicy paneli są otwarci na modernizację swoich domów, ale niepewność co do technologii, przepisów i kosztów spowalnia podejmowanie przez nich decyzji. We wszystkich czterech grupach badani postrzegali ulepszanie domu jako normalną praktykę związaną z posiadaniem nieruchomości, a wielu z nich zainwestowało już w ocieplenie, nowe okna, systemy grzewcze czy OZE. Istniała duża grupa, która miała przy tym poczucie, że oczekuje się od nich podejmowania długoterminowych decyzji w środowisku niestabilności, w którym sygnały ze strony polityków i państwa często się zmieniają, a poszczególne technologie na przemian zyskują i tracą na popularności. Podejmowanie decyzji w takim środowisku było ich zdaniem trudne, gdyż generuje ono koszty, a trudno policzyć okres zwrotu. Było to szczególnie widoczne podczas dyskusji o ogrzewaniu gazowym, który wielu uczestników uważało za praktyczny i stosunkowo czysty, a mimo to – po wcześniejszym zachęcaniu do jego stosowania – niesprawiedliwie wzięty na celownik ETS2.

„Z chęcią wymieniłbym to na inne źródło ciepła, żeby mieć wygodę – po prostu przekręcam pokrętło i mam to z głowy. Myślałem też o panelach fotowoltaicznych. Tylko wcześniej zasady były korzystne, a teraz nie są zbyt atrakcyjne. Nie wiem, czy warto w to inwestować, bo nie wiem, jak będzie wyglądać przyszłość.”

– mężczyzna, lat 50, użytkownik drewna i węgla

„Patrząc na dom moich rodziców – oni mają 30 centymetrów izolacji i jest ona znacznie lepsza. Mają kocioł gazowy, a rachunki są znacznie niższe, mimo że dom jest większy niż mój, w którym ogrzewam ekogroszkiem.”

– mężczyzna, lat 20, użytkownik węgla

„Jeśli chodzi o źródła ciepła, to mam ich trzy. Używamy pompy ciepła, choć wybór właściwej z odpowiednim wsparciem serwisowym i technicznym to ogromne wyzwanie. Wydaje mi się, że praktycznie trzeba samemu zrobić w tym temacie doktorat.”

– mężczyzna, lat 40, użytkownik pompy ciepła

6. Decyzje dotyczące systemów grzewczych w nieruchomościach są podyktowane przede wszystkim względami praktycznymi, niezawodnością i przystępnością cenową, a nie kwestiami środowiskowymi. Uczestnicy oceniali systemy grzewcze przez pryzmat kosztów, a także komfortu, wygody i bezawaryjności. Gaz był powszechnie postrzegany jako praktyczny i stosunkowo czysty, podczas gdy pompy ciepła zbierały mieszane opinie: uznawano je za sensowne w niektórych przypadkach, zwłaszcza w nowym budownictwie, ale nie jako uniwersalne rozwiązanie. Niektóre gospodarstwa domowe opisywały łączenie gazu, drewna kawałkowego, pelletu, pomp ciepła, klimatyzacji czy fotowoltaiki, używając różnych systemów w różnych porach roku lub jako opcji zapasowych. W niektórych przypadkach wynikało to nie tylko z potrzeby zapewnienia sobie bezpieczeństwa, ale unikania nieefektywnych lub niewygodnych rozwiązań, takich jak poleganie na piecu węglowym poza głównym sezonem grzewczym. Takie układy hybrydowe były postrzegane jako pragmatyczne w kontekście pewności utrzymania komfortu, kontrolowania kosztów i budowania odporności na przerwy w dostawach czy szoki cenowe.

Powyższe odpowiedzi skłoniły nas do zaproponowania zupełnie nowej architektury polityki wsparcia dla budynków w Polsce. Zmiany muszą wychodzić z ograniczenia kosztów i zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, a nie skupiać się jedynie na kwestiach związanych z klimatem czy ochroną powietrza. Postawienie na aspekty praktyczne pozwoli odbudować zaufanie do programów i polityk publicznych, a także stworzyć dla nich silny kręgosłup, który będzie elementem całego systemu gospodarczego państwa.

Jak to zmienić? – propozycje reform

Jedynym sposobem poprawy tkanki budynkowej jest jej kompleksowa modernizacja przy wsparciu państwa na poziomie finansowym, organizacyjnym, ale przede wszystkim instytucjonalnym. Proponowane przez nas reformy skupiają się na budowie całkowicie nowego systemu zarządzania modernizacją budynków w Polsce, ale także powiązanego z nim systemu opieki społecznej i socjalnej. Strategia zbudowana jest na sprawdzonych fundamentach, jak istniejące programy, jednak jest całkowitym odwróceniem dotychczasowego paradygmatu myślenia o politykach publicznych w tym zakresie, a jednocześnie wypełnieniem luk w kluczowych, niezagospodarowanych dotychczas obszarach.

1. Reformy instytucjonalne: nowe zarządzanie sektorem publicznym

A) Osobne Ministerstwo Budownictwa, Mieszkalnictwa i Planowania Przestrzennego

Jak to ma wyglądać?

Jako niezbędne identyfikujemy wydzielenie osobnego resortu, który będzie zajmował się w pełni kwestiami budownictwa, mieszkalnictwa oraz planowania przestrzennego. Ma to pozwolić na przełamanie istniejącej obecnie "silosowości" resortów, a w konsekwencji efektywne zarządzanie kwestiami związanymi z polityką przestrzenną, prawem budowlanym, programami wsparcia termomodernizacji oraz budownictwem społecznym w postaci TBS oraz SIM.

Jedno ministerstwo to jeden ośrodek odpowiedzialności politycznej, ale przede wszystkim odpowiedzialności za środki publiczne - zarówno pochodzące z budżetu krajowego, jak i środki unijne.

Dlaczego to ważne?

Obecnie kwestiami związanymi z budownictwem i mieszkalnictwem na różnych poziomach zajmuje się: Ministerstwo Rozwoju i Technologii, Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Ministerstwo Energii, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej. Z tego powodu dochodzi niejednokrotnie do absurdów związanych z zarządzaniem tymi kwestiami w Polsce - przykładowo Ministerstwo Rozwoju i Technologii odpowiada za świadectwa charakterystyki energetycznej, ale za audyty energetyczne odpowiada już Ministerstwo Klimatu i Środowiska. Rozproszenie kompetencji przy jednoczesnym braku współpracy między resortami to główny hamulec wszystkich polskich reform.

Nie da się oddzielić programów wsparcia efektywności energetycznej i transformacji od prawa budowlanego. Jednocześnie budownictwo społeczne i socjalne nie może być oddzielone od reszty tych polityk, w celu zapewnienia maksymalnej efektywności i wyboru technologii.

B) Uwzględnienie „local content” w zamówieniach publicznych

Jak to ma wyglądać?

Potraktowanie zasady „local content” - rozumianego jako na przykład twarde wpisanie nakazu dostarczenia produktów wyprodukowanych w Polsce - przy obecnych przepisach unijnych jest w praktyce niemożliwe. Wymaga to obecnie inteligentnego stosowania kryteriów pozacenowych. Mogą to być:

- a) uwzględnienie LCC - rachunku całych kosztów życia: przy ocenie oferty zamawiający powinien brać pod uwagę nie tylko samą cenę zakupu, ale koszty użytkowania, w tym emisje gazów cieplarnianych, przez cały okres życia produktu. To istotne również z punktu widzenia przyszłych kosztów operacyjnych i kosztów utrzymania, a w administracji publicznej, gdzie kierownictwo może zmieniać się wielokrotnie na przestrzeni lat, to wręcz przejaw odpowiedzialności za przyszłe pokolenia;
- b) uwzględnienie śladu węglowego transportu - w zamówieniach publicznych można punktować minimalizację emisji CO₂ na etapie dostawy materiałów, co doprowadzi do faktycznej - choć nieznacznej - faworyzacji produktów wytwarzanych lokalnie;
- c) traktowanie w zamówieniach publicznych zasady odporności łańcucha dostaw zgodnie z Net Zero Industry Act w sposób poważny - wykorzystanie tego jako faktycznej furtyki do promowania produktów europejskich;
- d) spółki skarbu państwa, które nie podlegają reżimowi zamówień publicznych powinny wprowadzić do regulaminów zakupowych maksymalizację udziału polskiego kapitału lub przynajmniej produktów produkowanych w kraju.

Dlaczego to ważne?

Polska i Europa są obecnie w procesie transformacji, która obejmuje nie tylko kwestie związane z klimatem czy ekologią, ale również gospodarką. Budowa modelu gospodarczego, jakim był „Zielony Ład” miała w założeniu uniezależnić Europę od importu paliw kopalnych, ale także zbudować zupełnie nowy model ekonomiczny - oparty na wysokiej jakości technologiach w zakresie ogrzewnictwa, elektromobilności oraz „małej energetyki”. Model ten w praktyce jednak się nie sprawdził - głównie z powodu przepisów dotyczących wolnej konkurencji oraz podejścia do zamówień publicznych przez instytucje publiczne.

Tymczasem z badania Europulse wynika, że Europejczycy zdają się popierać protekcjonizm w postaci wyboru krajowych lub europejskich zielonych technologii w zamówieniach publicznych. Jednocześnie są gotowi na subsydiowanie przemysłu, ale co istotne zdecydowana mniejszość popiera cła na produkty pochodzące z Chin. To kombinacja wartości, którą można streścić w zdaniu „wspierajmy krajowe, ale nie zakazujemy tańszego”. Państwa narodowe mają tutaj do odegrania istotną rolę poprzez zamówienia publiczne - budowa korzyści skali, ekosystemu innowacji, badań i rozwoju - nie jest możliwa bez aktywnego zaangażowania polityk publicznych zarówno po stronie popytowej, jak i podażowej. Docelowo propozycja ta wymaga zmiany przepisów na poziomie unijnym, żeby zapewnić możliwość bardziej elastycznego stosowania kryteriów w zamówieniach publicznych.

2. Budowa ekosystemu innowacji i “housing techu”

A) Granty na innowacje

Jak to ma wyglądać?

Narodowe Centrum Badań i Rozwoju przy współpracy z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej tworzy dla polskich przedsiębiorstw system grantowy na budowę innowacji związanych z technologiami grzewczymi, materiałami budowlanymi oraz magazynowaniem energii.

B) Granty na produkcję

Jak to ma wyglądać?

Bank Gospodarstwa Krajowego przy współpracy z Agencją Rozwoju Przemysłu tworzy narzędzia kapitałowe oraz właścicielskie, które pozwolą wdrożyć innowacje lub budować korzyści skali wynikające ze zwiększonej produkcji.

Dlaczego to ważne?

Polski model gospodarczy oparty na niskich kosztach pracy, stopniowo traci swój potencjał. Potrzebujemy budowy nowego ekosystemu opartego na innowacjach oraz badaniach i rozwoju. Nowoczesne, bezemisyjne technologie grzewcze, chłodnicze oraz magazynowania energii mogą stać się kołem zamachowym polskiej gospodarki i dotrzeć do stolarki okiennej czy drzwiowej, chemii budowlanej oraz termoizolacji jako istotny element polskiego eksportu. Jednocześnie polskie przedsiębiorstwa z tej branży - rozdrobnione i pozbawione wystarczającego kapitału, aby konkurować z zagranicznymi, globalnymi firmami - nie są w stanie skutecznie zbudować takiego systemu samodzielnie.

Niezbędne jest wsparcie państwa w tym zakresie na różnych etapach i w różnej wysokości, jednak absolutnie kluczowe z tego punktu widzenia jest zaangażowanie środków publicznych na etapie badań i rozwoju, a także pierwszego wdrożenia innowacji, aby pozostały one w rękach kapitału polskiego. W okresie komercjalizacji agendy publiczne powinny wspierać przedsiębiorstwa poprzez ulgi podatkowe czy subsydia związane z lokowaniem przemysłu, zwłaszcza w mniejszych miejscowościach czy regionach pogórnich. Przykładem zmarnowanej szansy jest branża pomp ciepła, dla której program wsparcia z NCBIR po jego przygotowaniu nie został nigdy wdrożony, a polscy przedsiębiorcy - bez wystarczającego wsparcia - zdecydowali się na pozostanie w branżach tradycyjnych (kotlarstwo), w praktyce wyłączając się z globalnego wyścigu w tej technologii.

3. Nowa architektura Programów Wsparcia

A) „Ciepły Dom” zamiast „Czystego Powietrza”

Jak to ma wyglądać?

Proponujemy całkowity reset wizerunkowy i proceduralny programu skierowanego do domów jednorodzinnych, zachowując jednocześnie ciągłość wsparcia - do czasu uruchomienia nowego programu powinien działać Program “Czyste Powietrze”. Program powinien zmienić nie tylko nazwę, ale

przede wszystkim sposób funkcjonowania i techniczne aspekty, aby zmaksymalizować efektywność wydawania środków publicznych. Jednocześnie podkreślamy, że "Ciepły Dom" musi być centralnie finansowany i zarządzany w celu równomiernej realizacji polityk publicznych na terenie całego kraju - jednoznacznie odrzucamy model decentralizacji programu i przesunięcia go do samorządów. Program powinien zachować podstawy, które zostały wyznaczone przez "Czyste Powietrze" w przeszłości - trzy progi dotacyjne, w których jedynym kryterium poziomu wsparcia pozostaje dochód, oraz zamknięty katalog kosztów, w tym kosztów jednostkowych na wybrane kategorie. Jednocześnie istotne elementy techniczne i struktura zarządcza powinny ulec znacznej zmianie - propozycje w tym zakresie zostały opisane w dalszych rozdziałach.

Dlaczego to ważne?

To nie tylko banalna zmiana nazwy programu, ale przede wszystkim głęboka reforma podejścia i próba budowy zaufania od nowa, już pod nową marką. "Czyste Powietrze" kojarzy się dziś przede wszystkim z oszustwami ze strony nieuczciwych wykonawców oraz brakiem wypłacalności wobec beneficjentów i przedsiębiorców. Przywrócenie do życia tej marki wydaje się zadaniem niemożliwym do realizacji, a przede wszystkim bardzo kosztownym. Jednocześnie niezbędnym jest powrót do założeń, które stały u podstaw reform tego programu z lat 2020-2022: nieskomplikowanego regulaminu, który punkt wejścia oraz wysokość dotacji uzależnia jedynie od kryteriów dochodowych. Posiadając doświadczenia roku 2018, kiedy w życie wszedł skomplikowany program, jesteśmy w stanie zbudować działającą od początku, zupełnie nową architekturę. Budowa zupełnie nowego programu pozwala odciąć negatywne skutki wizerunkowe spowodowane poprzednimi wersjami programu, a jednocześnie stwarza szansę na budowę zaufania obywateli do państwa zupełnie od nowa.

B) Przywrócenie programu "Ciepłe Mieszkanie"

Jak to ma wyglądać?

Niezbędnym jest przywrócenie naboru dla gmin w ramach programu "Ciepłe Mieszkanie", aby mogły one zapewnić swoim mieszkańcom środki na modernizację lokali w budynkach wielorodzinnych. Ostatni nabór dla gmin w ramach programu "Ciepłe Mieszkanie" zakończył się na początku 2024 roku. Od tego momentu gminy prowadziły nabór mieszkańców chcących skorzystać z tego typu rozwiązań, a środki, które były przeznaczone na ten cel wyniosły 1,68 miliarda złotych. Z programu mogli skorzystać właściciele mieszkań w budynkach wielorodzinnych, najemcy mieszkań komunalnych i wspólnoty od 3 do 7 lokali mieszkalnych, a środki mogły być przeznaczone na podniesienie efektywności energetycznej lokalu, a także wymianę nieefektywnego źródła ciepła. Program należy uruchomić na nowo, uwzględniając przy tym podniesienie dofinansowania dla wspólnot przy samej termomodernizacji z kwoty 150 000 do 250 000 złotych, a także potrzeby reform technicznych wskazanych w części 4 poniżej.

Dlaczego to ważne?

Jest to szczególnie istotne w kontekście regionów takich jak Dolny Śląsk czy Śląsk, gdzie zabudowa wielorodzinna dominuje również na terenach wiejskich. Obecnie nowe gminy, które chciałyby przystąpić do programu, są odcięte od tej możliwości. Jest to o tyle ważne, że w roku 2024 odbyły się wybory samorządowe, a nowi władarze gmin - chcący pozyskać środki dla swoich mieszkańców - nie mają takiej możliwości.

C) Wzmocnienie i reforma Funduszu Termomodernizacji i Remontów

Jak to ma wyglądać?

Fundusz Termomodernizacji i Remontów to najstarsze polskie narzędzie wspierania efektywności energetycznej budynków, które z powodzeniem pozwoliło modernizować budynki wielorodzinne w Polsce. Pozwalał on na pozyskanie środków, które przeznaczone były następnie na spłatę kapitału pożyczek i kredytów pozyskanych na cele modernizacyjne. Od maja 2026 r. Bank Gospodarstwa Krajowego, będący operatorem, wstrzymał do odwołania przyjmowanie nowych wniosków o przyznanie premii termomodernizacyjnej i remontowej z powodu wyczerpania bieżących środków. Po wznowieniu program powinien przejść istotne zmiany - premia termomodernizacyjna powinna pokrywać minimum 30 procent kosztów inwestycji, a instalacja OZE i wentylacji mechanicznej z odzyskiem ciepła powinna podnieść poziom premii po 5 punktów procentowych (do maksymalnie 40 procent). Jednocześnie należy obniżyć minimalny ogólny wiek dla budynków z 40 do 30 lat przy premii remontowej oraz uwzględnić potrzeby reform technicznych wskazanych w części 4.

Dlaczego to ważne?

Tkanka budownictwa wielorodzinnego w Polsce również wymaga modernizacji, która pozwoli na podniesienie efektywności energetycznej i odcięcie od paliw kopalnych. To jednocześnie ogromna szansa na wykorzystanie potencjału w zakresie budowy i montażu dużych, przemysłowych pomp ciepła, które mogą lokalnie zasilać polskie budynki wielorodzinne. Jest to o tyle istotne, że to ten segment identyfikujemy jako pole do rozwoju i globalnej konkurencji.

D) Wdrożenie programu "Samorządowy Fundusz Termomodernizacyjny"

Jak to ma wyglądać?

Bank Gospodarstwa Krajowego powinien uruchomić analogiczne do Funduszu Termomodernizacji i Remontów narzędzie, skierowane wyłącznie do samorządów na termomodernizację budynków użyteczności publicznej, jednak z wyższą kwotą dotacji (bazowa kwota dotacji 40 procent, przy montażu OZE 45 procent), poszerzoną o premię wentylacyjną na poziomie 10 punktów procentowych (a nie 5, jak w przypadku budynków mieszkalnych). Maksymalnie 55 procent.

Dlaczego to ważne?

ETS2 to system, który dotknie w znacznym stopniu również samorządy, które były do tej pory pozbawione stałego, ciągłego programu wspierającego termomodernizację budynków użyteczności publicznej, takich jak szkoły, przedszkola, biblioteki, świetlice, domy seniora, budynki OSP czy wreszcie same budynki urzędów gminy. Wsparcie realizowane było w sposób punktowy i ograniczony czasowo, a środki przeznaczone na te cele były niewystarczające. Samorządy to instytucje, którym w znaczący sposób łatwiej jest oszacować ryzyko inwestycji oraz czas ich zwrotu, w związku z czym proponujemy oparcie tego instrumentu o dotacje FTiR oraz system kredytów bankowych (podobnie jak w przypadku dużych spółdzielni mieszkaniowych), a nie prosty transfer środków finansowych. Proponowane przez nas wdrożenie wsparcia na wentylację mechaniczną jest szczególnie istotne w przypadku placówek edukacyjnych, w celu zapewnienia niskiego stężenia dwutlenku węgla w salach lekcyjnych, co tłumaczy zwiększony poziom wsparcia. Jednocześnie budynki mieszkalne będące w zasobie gminy będą mogły korzystać z innych, bardziej korzystnych form wsparcia.

4. Reformy techniczne i deregulacja instrumentów wsparcia

A. Automatyzacja procesów w programach dotacyjnych - wykorzystanie AI

Jak to ma wyglądać?

Programy dotacyjne muszą opierać się na narzędziach, które pozwalają usprawnić i przyspieszyć proces przyznawania i wypłacania dotacji, a jednocześnie będą zabezpieczać beneficjentów i interes publiczny przed nadużyciami. Pierwszym etapem reformy jest budowa Centralnej Bazy Dotacji w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej wraz z bazą cen referencyjnych (patrz niżej). Drugim krokiem jest wykorzystanie sztucznej inteligencji, a także spięcie systemów Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Banku Gospodarstwa Krajowego oraz Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków w jeden system, w celu poprawy efektywności pracowników agend publicznych.

Dlaczego to ważne?

Program "Czyste Powietrze" - również w najnowszej odsłonie - cierpi na ogromną ilość opóźnień oraz nadużyć, która wynika między innymi z braku korzystania przez administrację publiczną z narzędzi takich jak sztuczna inteligencja czy uczenie maszynowe. Program wciąż nie doczekał się jednej, dużej, zbiorczej bazy wszystkich realizacji, która zawierałaby dane dotyczące wspieranych inwestycji. Jednocześnie brak narzędzi cyfrowych, takich jak baza cen referencyjnych, przyczynił się do wzrostu liczby wyłudzeń czy oszustw, np. zawyżania cen. Pierwszy etap reformy eliminuje największą bolączkę Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, jakim jest całkowity brak informacji na temat finansowanych przedsięwzięć. Jednocześnie narzędzia AI pozwolą precyzyjnie dobierać inwestycje do kontroli, aby uniknąć niepokojenia tych beneficjentów, u których z góry wiadomo, że nie ma możliwości wykrycia nadużycia. Z drugiej strony mogą pomóc identyfikować potencjalne nadużycia, zanim te jeszcze wystąpią (na etapie pierwszego wniosku o dotację). Pozwoli to odbiurokratyzować program i uczynić go bardziej przyjaznym i bezpiecznym dla beneficjentów.

B. Kategoryzacja progów wsparcia w oparciu o unijne klasy energetyczne urządzeń

Jak to ma wyglądać?

Powrót do kategoryzowania wsparcia w oparciu o unijne klasy efektywności energetycznej urządzeń. Wszystkie programy dotacyjne powinny wspierać maksymalizację efektywności energetycznej, dlatego urządzenia energooszczędne o klasie A+++ powinny mieć wyższe wsparcie niż urządzenia o klasach A+ czy A++.

Dlaczego to ważne?

Zrównywanie w intensywności dotacji urządzeń o różnej efektywności wynika z braku wiedzy o tym, że unijne klasy efektywności energetycznej można, a wręcz należy porównywać również pomiędzy technologiami. Poszanowanie dla środków publicznych powinno promować wybieranie rozwiązań najbardziej efektywnych i zapewniających niższe oraz bardziej stabilne rachunki. Jednocześnie dodanie nowej kategorii urządzeń, na które całościowa dotacja może być wyższa nie utrudnia zasad dla beneficjentów.

C. Radykalne uproszczenie kryteriów efektywności: Zasada „Max 140”

Jak to ma wyglądać?

Całkowita likwidacja obecnej, skomplikowanej struktury progów zapotrzebowania na energię użytkową wprowadzonych w „Czystym Powietrzu” (podziału na przedziały poniżej 80, 80–140 oraz powyżej 140 kWh/m²/rok). W jej miejsce wprowadza się przejrzysty, jednoskładnikowy test kwalifikowalności inwestycji, oparty na audycie energetycznym:

Po zakończeniu wszystkich prac związanych z termomodernizacją wskaźnik zapotrzebowania na energię użytkową budynku nie może wynosić więcej niż 140 kWh/m²/rok. Jeśli z audytu przed wykonaniem inwestycji wynika, że budynek nawet po pełnej modernizacji nie osiągnie tego standardu, wniosek o dofinansowanie zostaje automatycznie odrzucony, beneficjent może się przy tym jednak ubiegać o dotację do nowego źródła ciepła oraz dodatek na pokrycie kosztów do paliwa. Taki stały, dystrybuowany z poziomu centralnego dodatek, byłby substytutem dotacji do termomodernizacji, w przypadku domów, których nie da się doprowadzić do akceptowalnego standardu ze względu na ich bardzo słaby stan techniczny i zdegradowanie.

Dlaczego to ważne?

Celem zmiany jest otwarcie programu na większą grupę beneficjentów, którzy dziś są wyeliminowani na przykład z możliwości pozyskania środków na termomodernizację. Jednocześnie zmiana ta ma wyeliminować tkankę, której modernizacja ze środków publicznych jest nieopłacalna w długiej perspektywie. Osoby zamieszkujące tego typu domy i znajdujące się w grupie osób uboższych (podwyższony i najwyższy próg dotacji) powinny zostać objęte wsparciem systemu pomocy społecznej związanej ze wsparciem zakupu paliw oraz modernizacją samego źródła ciepła, w celu zapewnienia komfortu cieplnego w zamieszkiwanej nieruchomości oraz zmniejszenia narażenia na zjawisko ubóstwa energetycznego w jakiegokolwiek formule.

D) Bezpieczne prefinansowanie

Jak to ma wyglądać?

Prefinansowanie inwestycji powinno opierać się na elementach, które zapewnią bezpieczeństwo dla beneficjentów, a także efektywność wydatkowania środków publicznych bez zawyżania cen. Postulujemy wprowadzenie realnych umów trójstronnych (beneficjent, wykonawca, WFOŚiGW) z odpowiedzialnością wykonawcy oraz wdrożenie bazy cen referencyjnych, która pozwoli porównać ceny urządzeń w różnych grupach dotacyjnych, aby uniknąć ich zawyżania. W przypadku gdy cena danego produktu w danym wniosku jest wyższa niż 30 procent od poziomu rynkowego Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej odmawia dotacji.

Dlaczego to ważne?

Prefinansowanie stało się punktem zwrotnym i głównym powodem występowania nadużyć w programie, które następnie zburzyły zaufanie do całego procesu. Nieuczciwi wykonawcy pobierali środki w imieniu beneficjenta, a potem nie wykonywali prac lub wykonywali je w sposób częściowy. Pozwala to również na pełną kontrolę nad cenami i kosztami robót budowlanych, aby ograniczyć zjawisko zawyżania cen i maksymalizowania zysków. Prefinansowanie dotyczy wyłącznie grupy osób o niskich dochodach - wprowadzenie tej formuły wzmocnionej bezpiecznikami pozwala na bardziej efektywne wydatkowanie środków w grupie osób o niskich dochodach.

E) Poprawa efektywności wydawanych środków

Jak to ma wyglądać?

Usunięcie z regulaminów wszystkich programów dotacyjnych kwalifikowalności kosztów związanych z wymianą istniejącej, szczelnej stolarki okiennej i drzwiowej. Warunkiem uzyskania takiej dotacji jest ograniczenie współczynnika przenikania U stolarki okiennej o 60%. Przykładowo - możliwa byłaby z dotacji ze środków publicznych wymiana okien pochodzących sprzed 2009 roku, kiedy współczynnik przenikania U dla okien wynosił 2,2-2,6, a jego ograniczenie o 60% oznacza współczynnik U na poziomie 0,9, a więc zgodny z Warunkami Technicznymi 2021 obowiązującymi obecnie. Pozostałe elementy termomodernizacji pozostają w tym zakresie bez zmian.

Dlaczego to ważne?

Koszt wymiany stolarki okiennej i drzwiowej był drastycznie wysoki dla budżetu państwa oraz budżetu programów dotacyjnych, a bez wsparcia pochodzącego z dotacji byłaby ona bardzo często nieopłacalna ekonomicznie - efekt ekologiczny i energetyczny takiej zmiany był niewielki, a faktyczny okres zwrotu (bez uwzględnienia dotacji) wynosiłby kilkadziesiąt lat. Był to więc sposób na budowę kanału sprzedaży nowych okien i drzwi, a nie realne rozwiązanie wspierające efektywność energetyczną, gdyż te środki można było spożytkować na lepszą izolację ścian czy stropu. Wynika to z relatywnie wysokich kosztów inwestycji, a jednocześnie małego ich metrażu względem powierzchni ścian, a więc niskich oszczędności. Tymczasem stan stolarki okiennej w wielu polskich domach jest wystarczająco dobry, żeby zmiany w innych obszarach (ściany, wentylacja mechaniczna z odzyskiem ciepła, strop) zapewniły komfort i niskie koszty użytkowania. Zmiana ta pozwoli w sposób bardziej efektywny gospodarować środkami publicznymi w zakresie termomodernizacji.

F) Wdrożenie etapowości

Jak to ma wyglądać?

Dziś można złożyć jedynie jeden wniosek o dotację, co oznacza, że całość dużej inwestycji, obejmującej wymianę źródła ciepła i ocieplenie domu, należy wdrożyć w krótkim okresie. Wiąże się to również z koniecznością założenia dużych środków (kilkadziesiąt tysięcy złotych) na prefinansowanie działań modernizacyjnych. Z powodów obiektywnych często nie jest to możliwe, szczególnie w przypadku osób o niższych dochodach, a więc tych osób które najbardziej potrzebują wsparcia dotacyjnego. Należy wrócić do możliwości złożenia więcej niż jednego wniosku.

Dlaczego to ważne?

Beneficjenci rezygnują widząc brak elastyczności po stronie programu, a jednocześnie jego niestabilność. Pozwoli to także osobom mniej zamożnym etapować prace modernizacyjne, a także skorygować pomyłki popełnione przy planowaniu pierwszego etapu inwestycji.

G) Bon na audyt dostępny dla wszystkich

Jak to ma wyglądać?

Prawidłowo wykonany audyt energetyczny może stanowić cenne źródło wiedzy na temat inwestycji w oszczędność energii cieplnej, a co za tym idzie oszczędność kosztów ogrzewania. Powinien być obowiązkowy przed rozpoczęciem inwestycji, aby móc oszacować końcowe zużycie energii i okres zwrotu takiej inwestycji. Jednocześnie środki publiczne muszą zapewniać powszechną dostępność audytu. Formuła dokumentu podsumowującego audyt powinna być zmieniona w taki sposób, aby zalecenia i wnioski z niego płynące były zrozumiałe dla przeciętnego odbiorcy, a jednocześnie stanowiły źródło wiedzy dla urzędników wspierających beneficjentów programów wsparcia.

Dlaczego to ważne?

Dzięki audytowi energetycznemu beneficjenci mogą dowiedzieć się w co warto zainwestować - jakie ocieplenie, jakie źródło ciepła czy jaki sposób wentylacji powinien znajdować się w budynku po modernizacji. Jest to więc niezbędne narzędzie do podjęcia racjonalnych decyzji w zakresie poprawy stanu energetycznego budynków i powinno być dostępne dla każdego zainteresowanego. Obecnie konieczność pokrycia kosztów audytu energetycznego (1500-2500 zł) przed przystąpieniem do programu "Czyste Powietrze" jest zgłaszana jako jedna z głównych barier w programie, ograniczająca w sposób znaczący jego dostępność.

H) Zniesienie zasady posiadania domu przez określony czas dla określonej grupy

Jak to ma wyglądać?

Zniesienie zasady minimalnego czasu posiadania domu przez właściciela, aby móc skorzystać z dotacji ze środków publicznych w najniższym poziomie dotacyjnym,

Dlaczego to ważne?

Wymóg posiadania prawa własności lokalu przez określony czas w grupie osób ubiegających się o najniższy poziom dotacji (obecnie jest to 1 rok) nie ma uzasadnienia merytorycznego. Systemowo powoduje wręcz niesprawiedliwość, gdyż po uwzględnieniu ulgi termomodernizacyjnej osoby o niższych dochodach (definiowane jako mieszające się w I progu podatkowym) mogą uzyskać wsparcie publiczne aż o 20 punktów procentowych niższe niż osoby zamożne znajdujące się w II progu podatkowym. Dziś w praktyce oznacza to dla takich osób regresyjny system wsparcia, a także zniechęca do podejmowania decyzji o zakupie nieruchomości.

I) Większe otwarcie programu "Ciepłe Mieszkanie" na budownictwo komunalne

Jak to ma wyglądać?

Główną zmianą, która może umożliwić gminom wykorzystanie programu "Ciepłe Mieszkanie" do poprawy stanu lokali komunalnych jest umożliwienie gminom aplikowania do programu jako beneficjent końcowy.

Dlaczego to ważne?

Obecnie w przypadku lokali komunalnych to najemca musi wnioskować do gminy o dotację w ramach programu "Ciepłe Mieszkanie" na wymianę źródła ciepła i prace termomodernizacyjne w obrębie mieszkania. Oznacza to również, że to najemca musi założyć znaczne środki finansowe na inwestycję w formule prefinansowania. Taka architektura wsparcia przekłada się na niskie zainteresowanie programem wśród najemców lokali komunalnych, którzy nie znajdują w tym swojego interesu. Gminy wielokrotnie postulowały aby to one mogły być beneficjentem końcowym (będąc jednocześnie właścicielem mieszkań komunalnych) i przeprowadzać inwestycje w zasobie komunalnym, którym zarządzają, bez konieczności angażowania finansowego najemców.

J) Otwarcie programu “Ciepłe Mieszkanie” na średnie wspólnoty i spółdzielnie

Jak to ma wyglądać?

Program “Ciepłe Mieszkanie” powinien być dostępny dla szerszego grona wspólnot. Idąc za rekomendacjami gmin postulujemy aby aplikować do niego mogły wspólnoty i spółdzielnie do 20 lokali mieszkalnych.

Dlaczego to ważne?

Obecnie kryteria programu zawężają wsparcie do wspólnot od 3-7 lokali. O ile zrozumiałe jest ograniczenie wielkości podmiotów ubiegających się o wsparcie w programie - większe spółdzielnie i wspólnoty mogą korzystać z Funduszu Termomodernizacji i Remontów - to obecne kryteria są zbyt wąskie. Jest to jeden z głównych powodów słabego wykorzystania środków dostępnych w programie w poprzednich edycjach. To także szansa dla wspólnot zarządzających budynkami na terenach wiejskich.

K) Stabilność polityki publicznej

Osobną kwestią związaną z wdrażaniem polityk publicznych w obszarze budynków jest ich stabilność. Jest to kluczowa kwestia dla budowy długoterminowego zaufania, bez którego nie da się wdrożyć skutecznych działań. Program “Czyste Powietrze” stracił swoją popularność, ponieważ stracił zaufanie, co wynika bezpośrednio z opóźnień w wypłatach, zmianie reguł programu “w trakcie gry” oraz odmiennych interpretacji i nadużywania pozycji dominującej wobec beneficjentów. Podstawową kwestią, która jest niezbędna do realizacji skutecznej polityki związanej z budynkami jest konieczność rozliczenia poprzednich wersji Programu “Czyste Powietrze” na zasadach, które obowiązywały na dzień złożenia wniosku o dotację. Beneficjenci tego i kolejnych programów muszą widzieć, że państwo traktuje ich poważnie, a nie zmusza ich do walki o swoje racje w sądach. Wykonawcy i rynek muszą dostać sygnał, że program wrócił na dobre tory, a ryzyko biznesowe związane z realizacją projektów wynikających z polityk publicznych jest znacznie ograniczone. Jednocześnie należy ograniczyć opresyjne wobec beneficjentów kontrole ex post, które są dzisiaj często prowadzone w sposób nieprofesjonalny, nieraz przez osoby słabo do tego nieprzygotowane. Beneficjenci po tych kontrolach potrafią zostać z rozwierconą ścianą, której naprawę muszą wykonać na własny koszt. Budowa ekosystemu opartego na stabilności przepisów, regulaminów oraz dotrzymywania terminów jest podstawą funkcjonowania tego systemu - instytucja wdrażająca powinna opierać się na zamkniętym katalogu dokumentów, określonych procedurach i interpretacji na korzyść obywatela.

Niedopuszczalnym jest nadużywanie pozycji dominującej w celu uzyskania dodatkowych, nieprzewidzianych regulaminem dokumentów (na przykład oświadczenia wykonawcy do faktury), co w praktyce służy wyłącznie przedłużaniu procesu rozpatrzenia wniosków i wydłużania terminów. Nieakceptowalne jest także interpretowanie zapisów regulaminów na swój własny sposób - jako przykład można przytoczyć tutaj kwestię kominków będących źródłem awaryjnym - program nigdy nie zabraniał i nie zabrania posiadania tego typu urządzenia na wypadek awarii źródła podstawowego (jeśli spełnia określone wymogi), jednak urzędnicy oczekiwali od beneficjentów całkowitej likwidacji tego typu ogrzewania. Stabilna polityka wymaga wdrożenia kompleksowych procedur obowiązujących dla całej Polski, a nie pozostawiania ich jednostronnej decyzji urzędnika, wynikającej z przyjętego przez niego orzecznictwa.

5. Reforma ulgi termomodernizacyjnej

Jak to ma wyglądać?

W ramach reformy ulgi termomodernizacyjnej proponujemy szereg konkretnych zmian, które mają wzmocnić i ujednolicić cały system wsparcia transformacji budynków w Polsce, a jednocześnie usunąć "białe plamy". W ramach reformy ulgi termomodernizacyjnej proponujemy:

- podniesienie kwoty odliczenia od podstawy opodatkowania z obecnego poziomu 53 000 PLN do 80 000 PLN
- przywrócenie możliwości odliczenia wydatków na pompy ciepła powietrze-powietrze
- dopuszczenie do korzystania z ulgi również lokali w budynkach wielorodzinnych

Dlaczego to ważne?

Ulga termomodernizacyjna na samym początku została wprowadzona jako narzędzie, które wzmocnia walkę z zanieczyszczeniem powietrza oraz - przez komplementarność obu narzędzi - zachęca do korzystania z programu "Czyste Powietrze". Dziś, po blisko 8 latach od jej wprowadzenia cele jej istnienia są inne - ma ona wspierać efektywność energetyczną i ograniczanie spalania paliw kopalnych. Dlatego niezbędne jest rozszerzenie jej również na lokale w budynkach wielorodzinnych. Z jednej strony mamy do czynienia z budynkami w zabudowie szeregowej, będącymi w praktyce domami jednorodzinnymi i budowanymi w takiej formule, jednak według obecnych wymogów prawnych będących budynkami wielorodzinnymi, z drugiej strony z rosnącą popularnością rekuperatorów czy magazynów energii, które znajdują swoje zastosowanie również w lokalach znajdujących się w budynkach wielorodzinnych.

Ulga termomodernizacyjna dla budynków wielorodzinnych przyczyniłaby się do spadku zużycia paliw kopalnych w gospodarce, a co za tym idzie importu spoza Unii Europejskiej. To również zniesienie systemowej niesprawiedliwości w systemie podatkowym. Przywrócenie możliwości odliczenia wydatków na pompy ciepła powietrze-powietrze jest z jednej strony zrównaniem zasad dotacyjnych z programem "Czyste Powietrze" (gdzie tego typu urządzenia mogą być dotowane), zaś z drugiej wsparciem znacznie bardziej efektywnych urządzeń, których sezonowy współczynnik efektywności energetycznej sięga ponad 4.0 i jest zdecydowanie wyższy niż w przypadku ogrzewania elektrycznego, które ciągle podlega uldze. Wreszcie podniesienie kwoty, którą możemy odliczyć od podstawy opodatkowania ma stanowić zachętę do jeszcze większego podnoszenia efektywności bilenergetycznej budynków.

6. Pomoc Społeczna i Doradztwo Energetyczne

A) Ogólnopolski System Doradztwa Energetycznego

Jak to ma wyglądać?

Należy wprowadzić jeden, ogólny system doradztwa energetycznego w gminach regulowany na poziomie ustawowym. Wykwalifikowany urzędnik ma stanowić wsparcie dla obywateli w całym procesie transformacji energetycznej.

Dlaczego to ważne?

Wnioski z funkcjonowania pierwszego w Polsce systemu doradztwa energetycznego, wdrożonego w

Małopolsce, a także kolejnych na terenie województw mazowieckiego i śląskiego, są jednoznaczne. Właściwie przygotowani eksperci w urzędach gmin są w stanie wspierać obywateli w procesie modernizacji oraz transformacji w sposób skuteczny, co ogranicza koszty systemowe na innych odcinkach (zmniejsza ryzyko wyłudzeń dotacji czy wydawania środków na nieefektywne rozwiązania). Publiczni doradcy energetyczni są co do zasady bezstronnym arbitrem, który działa wyłącznie w interesie obywatela oraz publicznym. Państwo powinno zapewniać niezbędne szkolenia, które mają przygotować urzędników do pełnienia tej funkcji, a także, co równie istotne, stałe wsparcie w trakcie ich pracy. Budowa ogólnopolskiego systemu doradztwa energetycznego wiąże się bezpośrednio z zaangażowaniem gminnych ośrodków pomocy społecznej (GOPS) w proces transformacji budynków.

B) Ustanowienie roli GOPS jako operatorów programów publicznych

Jak to ma wyglądać?

Celem tej reformy w obszarze energetyki jest zaangażowanie instytucji pomocy społecznej w świadczenie usług doradztwa energetycznego dla osób uboższych. Gminne Ośrodki Pomocy Społecznej są dzisiaj na pierwszej linii frontu związanej z pomocą społeczną. Pracownicy terenowi rozmawiają na co dzień z mieszkańcami i najlepiej znają ich potrzeby wynikające z ubóstwa, w tym ubóstwa energetycznego. Zaangażowanie GOPS jest więc kluczowe zarówno z punktu widzenia kreowania publicznej polityki wsparcia dla osób w ubóstwie, w tym ubóstwie energetycznym, jak i jej wdrażania. Docelowo GOPS powinny pełnić funkcję operatora programów publicznych w zakresie pomocy osobom najmniej zamożnym. Ponadto GOPS musi mieć prawo do wydania decyzji o nieopłacalności modernizacji danego budynku (na podstawie audytu energetycznego) i skierowania środków na dopłatę do paliwa lub dobrowolną przeprowadzkę właściciela budynku do zasobu komunalnego. Jednocześnie mogą oni przestrzegać obywateli przed nadużyciami wynikającymi z nieuczciwych praktyk rynkowych. Zwiększenie zakresu działań GOPS powinno być wspierane dodatkowym budżetem na działanie tych instytucji oraz odpowiednim programem szkoleniowym, który zapewni odpowiednią jakość usług.

Dlaczego to ważne?

Celem zaangażowania GOPS w proces transformacji energetycznej jest przede wszystkim zmniejszenie zjawiska ubóstwa energetycznego w Polsce. Z jednej strony wynika to z wymogów nadchodzącego Społecznego Funduszu Klimatycznego (finansowanego z ETS2), z drugiej ze specyfiki funkcjonowania GOPS, które najlepiej znają mieszkańców gmin. Pracownicy terenowi znają potrzeby podopiecznych i są w stanie dobrać rozwiązania, które najlepiej sprawdzą się w danej okoliczności. Jednocześnie jest to również szansa na wzmocnienie niedocenianej w Polsce gminnej pomocy społecznej - dodatkowe zadania powinny być pokrywane z dodatkowego wynagrodzenia wypłacanego przez budżet państwa.

C) Wprowadzenie Wskaźnika Ubóstwa Energetycznego (WUE)

Jak to ma wyglądać?

Od wielu lat trwa w Polsce dyskusja w jaki sposób liczyć odsetek Polaków, których dotyczy zjawisko ubóstwa energetycznego. Proponujemy wprowadzenie jednego wskaźnika, który łączy w sobie wszystkie podejścia związane z pomiarem ubóstwa energetycznego - ubóstwo dochodowe, ubóstwo strukturalne, ubóstwo komunalne, a także ubóstwo ukryte.

Wzór opisywany jest formułą: $WUE = EU \cdot A \cdot C / D \cdot N$, gdzie poszczególne zmienne oznaczają:

EU – zapotrzebowanie na energię użytkową budynku wskazane przez audytora gminnego

A – rzeczywista powierzchnia ogrzewana budynku

C – urzędowa, referencyjna cena 1 kWh energii cieplnej (ustalana raz w roku przez Ministerstwo Energii dla każdego ze źródeł z osobna),

D – miesięczny dochód netto na jednego członka gospodarstwa domowego (PLN/osobę),

N – liczba osób faktycznie zamieszkujących gospodarstwo domowe.

Dlaczego to ważne?

Połączenie stosunku wydatków do dochodów pozwala precyzyjnie określić status ubóstwa energetycznego danego gospodarstwa domowego, a w konsekwencji dać możliwość uzyskania dopłaty do paliwa oraz ubiegania się o lokal komunalny ze względu na ten problem. Wstępnie zakładamy, że o ubóstwie energetycznym możemy mówić, kiedy WUE jest większe niż 0,12 (co oznacza, że podstawowy koszt ogrzewania domu pochłania 12% lub więcej łącznego dochodu netto całego gospodarstwa).

7. Inteligentna elektryfikacja

A) Obniżka VAT na prąd

Jak to ma wyglądać?

W ramach tego rozwiązania proponujemy obniżkę VAT na energię elektryczną z poziomu 23 do 5%.

Dlaczego to ważne?

Elektryfikacja gospodarstw domowych musi się opierać na niskich kosztach energii - z badań Europulse think tanku Project Tempo wynika, że to ceny energii stanowią największą obawę Polaków (wyższą niż ceny żywności, które stanowią największą obawę dla Europy). Jednocześnie obniżka VAT na energię elektryczną jest dziś działaniem, do którego zachęca Komisja Europejska, a które bez cienia wątpliwości przyczyni się do wzrostu popularności urządzeń zasilanych energią elektryczną. To stały mechanizm obniżający cenę energii dla gospodarstw domowych, które powinny być pionierami szeroko rozumianej elektryfikacji, a dla których to właśnie bodźce cenowe są szczególnie istotne. To również swego rodzaju kompensacja środków z EU ETS, które trafiają corocznie do budżetu, transferowane z gospodarstw domowych poprzez rachunki za energię elektryczną.

B) Dedykowana taryfa urządzeńowa

Jak to ma wyglądać?

Wdrożenie dedykowanej taryfy, która pozwoli dla określonych urządzeń zamontować podlicznik energii rozliczany na innych zasadach niż całość gospodarstwa domowego (na przykład w cenach dynamicznych).

Dlaczego to ważne?

Ogrzewanie elektryczne jest dzisiaj, wraz z ciepłem sieciowym, jedynym źródłem ogrzewnictwa indywidualnego, które jest objęte systemem ETS. Wdrożenie dedykowanych taryf urządzeńowych powinno ograniczyć tę systemową niesprawiedliwość, a jednocześnie zachęcić do korzystania z energii elektrycznej do ogrzewania, chłodzenia, ładowania magazynu domowego czy samochodu elektrycznego w określonych godzinach, co zwiększa elastyczność popytową systemu elektroenergetycznego, zmniejszając liczbę godzin z ujemnym kosztem energii czy godzin z energią nieodebraną. Wykorzystanie tego typu odbiorników energii elektrycznej pozwala z jednej strony podnieść jakość życia (komfort cieplny, zarówno zimą, jak i latem), zaś z drugiej strony zbudować odporność gospodarstw domowych i obniżyć koszty poprzez korzystanie z taniej energii elektrycznej w momencie nadwyżek OZE w systemie.

C) Inteligentna elektryfikacja na poziomie gospodarstw domowych

Jak to ma wyglądać?

Proponujemy wzmocnienie wsparcia na pompy ciepła (w tym łatwiejszy dostęp do pomp ciepła powietrze-powietrze, zapewniających komfort cieplny w miesiącach letnich), magazyny energii, a także systemy zarządzania energią.

Dlaczego to ważne?

Rozwiązanie to ma zwiększać elastyczność popytową polskich gospodarstw domowych, a w konsekwencji zmniejszać liczbę godzin z ujemnymi cenami energii oraz odłączenia odnawialnych źródeł energii od sieci. Ta reforma skupia się przede wszystkim na wsparciu tych urządzeń, które są w stanie efektywnie korzystać z nadwyżek generowanych przez odnawialne źródła energii, w szczególności instalacje fotowoltaiczne, których moc w systemie energetycznym Polski na koniec maja 2026 wynosiła 26,9 GW.

8. Pozostałe zmiany techniczne

A) Reforma audytów energetycznych

Jak to ma wyglądać?

Należy zakończyć z masową produkcją „papierowych” audytów, robionych wyłącznie pod wymóg formalny dotacji. Audyt ma stać się cyfrowym paszportem budynku (zintegrowanym z Centralną Ewidencją Emisyjności Budynków – CEEB), pokazującym realny plan etapowej renowacji. Należy jednak zwrócić uwagę na to, żeby dokument ten był narzędziem wspierającym beneficjenta na etapie planowania i realizacji inwestycji, a nie kolejną barierą - powinien być co do zasady dobrowolny, a obowiązkowy jedynie przy ubieganiu się o środki publiczne. Jednocześnie należy uspołnić metodykę obliczania zużycia energii w świadectwach charakterystyki energetycznej i audytach.

Dlaczego to ważne?

Cyfrowy, rzetelny audyt będzie też cennym źródłem informacji dla beneficjentów indywidualnych, pokazując jakie inwestycje będą się opłacać, a jakie nie przyniosą znaczących oszczędności na kosztach ogrzewania. Niezmiernie ważne jest, aby audyt zawierał zrozumiałe dla przeciętnego odbiorcy podsumowanie wniosków i rekomendacji inwestycyjnych. Audyt pozwoli także gminom oraz instytucjom publicznym agregować dane i planować działania, np. rozwój lokalnych sieci ciepłowniczych czy zapotrzebowanie na moc elektryczną na danym osiedlu.

B) Uzależnienie rozliczeń w systemie net-meteringu od zgodności źródła ogrzewania z uchwałą antysmogową

Jak to ma wyglądać?

Gospodarstwa domowe, które rozliczają wyprodukowaną energię z fotowoltaiki na zasadach net-metering (za 1KWh wprowadzoną do sieci odbierają 0,8KWh w innym momencie) powinny mieć bezwzględny nakaz posiadania wyłącznie źródła ciepła zgodnego z aktem prawa miejscowego, jakim jest uchwała antysmogowa.

Dlaczego to ważne?

To likwidacja patologicznego zjawiska „zielonego dachu i czarnego komina”. Osoby, które korzystają z zasady net-metering w sposób istotny obniżyły swoje rachunki za prąd, korzystając z wirtualnego

magazynu energii w sieci. Tymczasem wielu z nich ciągle posiada nielegalne, pozaklasowe źródło ciepła, które jest nieefektywne i obniża jakość powietrza w okolicy. Państwo nie powinno wspierać gospodarstw domowych, które łamią prawo miejscowe. Nie jest to także bezwzględne łamanie zasady "braku działania prawa wstecz" - to podstawienie dodatkowego wymagania, od którego uzależnione jest dalsze utrzymanie wsparcia.

9. Planowanie przestrzenne i nowa tkanka mieszkaniowa

A) "Po pierwsze rewitalizacja"

Jak to ma wyglądać?

Celem tej reformy jest wprowadzenie rozwiązań, które pozwolą odbudować tkankę budynków w centrach małych i średnich miast, a także skupią się na obiektach zabytkowych, posiadających wartość historyczną. Narzędzie ma opierać się na Funduszu Termomodernizacji i Remontów, jednak dla takich obiektów bazowa stawka wsparcia powinna wzrosnąć z 30 do 40 procent (45 procent w przypadku instalacji OZE), a w przypadku gdy właścicielem jest samorząd do 50 procent (55 procent w przypadku instalacji OZE). W przypadku mniejszych wspólnot - zgodnie z powyższą reformą - możliwe staje się skorzystanie z programu "Ciepłe Mieszkanie", gdzie w takim wypadku kwota bazowa maksymalnej dotacji zostaje podniesiona z 60 do 70 procent.

Dlaczego to ważne?

Polskie miasta średnie wymierają, a najbardziej narażone na ten problem są ich centra, gdzie znajdują się stare kamienice, które nie spełniają współczesnych standardów związanych z budynkami mieszkalnymi. Program ten ma wesprzeć przebudowę tego typu obiektów w celu dostosowania ich do współczesnych standardów, aby centra średnich miast stały się miejscem bardziej atrakcyjnym do życia. Jednocześnie postulat ten adresuje problem budynków zabytkowych w dużych miastach, które także potrzebują wsparcia. Wyłączone będą z takiego wsparcia budynki, których powierzchnia użytkowa w więcej niż 40 procentach wykorzystywana jest na cele komercyjne, a nie mieszkaniowe.

B) Domy modułowe i drewniane w budownictwie społecznym (SIM/TBS)

Jak to ma wyglądać?

Celem jest wzmocnienie wykorzystania budownictwa modułowego i drewnianego w budownictwie społecznym oraz socjalnym. Polskie samorządy budują mieszkania komunalne i społeczne zbyt wolno i zbyt drogo. Prefabrykacja, w tym drewniana, pozwala na znaczne skrócenie procesu inwestycyjnego, a tym samym na obniżenie kosztów. Polska jest dzisiaj potęgą w produkcji domów modułowych, jednak blisko 90 procent tej produkcji jest eksportowane - przede wszystkim do Niemiec czy Skandynawii. Budownictwo modułowe może być wykorzystywane do szybkiej budowy bloków mieszkalnych w ramach Społecznych Inicjatyw Mieszkaniowych, ale także obiektów użyteczności publicznej, takich jak szkoły czy przedszkola. Jednocześnie na terenach wiejskich może stanowić mobilny zasób relokacyjny dla osób zagrożonych ubóstwem energetycznym - modułowy dom stawiany jest na działce obywatela, zapewniając mu wyższy standard życia niż miał do tej pory, bez opuszczania "ojcowizny", co jest często wartością istotną dla obywateli. Budownictwo modułowe może być wykorzystywane również jako element budownictwa senioralnego. Dom taki w razie potrzeby może być przeniesiony w dowolne inne miejsce.

Dlaczego to ważne?

Dzięki tej reformie będziemy wdrażać do systemu opieki społecznej i socjalnej rozwiązania tańsze, ale równie efektywne, a jednocześnie będące blisko potrzeb i wartości znacznej liczby obywateli. Z

jednej strony ograniczymy zjawisko ubóstwa energetycznego, z drugiej modułowe, energooszczędne budownictwo pozwoli na tworzenie większej liczby mieszkań społecznych w krótszym czasie, które obniżają czynsze na rynku komercyjnym. Ponadto dzięki tym działaniom budownictwo modułowe, w szczególności budownictwo drewniane, będzie miało szansę stać się istotnym elementem polskiej gospodarki, a produkcja zacznie być wykorzystywana również w Polsce, a nie tylko eksportowana.

Źródła finansowania

Przy okazji wskazywania konkretnych rozwiązań należy wskazać również konkretne źródła finansowania tych projektów, aby nie stały się one zbyt dużym obciążeniem dla gospodarstw domowych oraz samorządów. Proponujemy dwie ścieżki finansowania instrumentów bez-zwrotnych:

1. Przychody z systemu EU ETS

W latach 2013–2025 system EU ETS przyniósł polskiemu budżetowi ponad 141 miliardów złotych. Wątpliwości budzi jednak sposób wydatkowania przynajmniej części tych środków - według szacunków Forum Energii w roku 2025 aż 5,1 miliarda złotych trafiło na niskoemisyjny transport publiczny, a kolejne 2,3 na kolej oraz Centralny Port Komunikacyjny - oznacza to, że te dwa cele skonsumowały 43 procent zeszłorocznych wpływów budżetowych z EU ETS w łącznej kwocie ponad 17 miliardów złotych.

O ile nikt nie podważa, że są to cele istotne społecznie, to należy zastanowić się, czy faktycznie sposób dystrybucji tych pieniędzy do obywateli jest właściwy. EU ETS nie wraca bowiem w sposób bezpośredni do obywateli przekładając się na ich niższe rachunki za energię, która obarczona jest z tego tytułu dodatkowymi opłatami. To klasyczne błędne koło. Jest to problem dotyczący nie tylko Polski, który zauważyła Komisja Europejska - przychody do budżetów państw były najczęściej wykorzystywane do zmniejszania deficytu budżetowego w kolejnych latach. Twardym wymogiem po reformie stanie się przeznaczanie minimum 50% środków na dekarbonizację.

Proponujemy przekierowanie znacznej części środków budżetowych pochodzących z EU ETS - minimum na poziomie 40 procent, czyli na poziomie środków przeznaczanych na kolej - na modernizację budynków w celu obniżenia ich kosztów funkcjonowania. Należy tutaj przypomnieć, że Fundusz Modernizacyjny również finansowany jest ze środków pochodzących z EU ETS i tym samym stanowi dodatkowe źródło finansowania tego typu inicjatyw.

2. Fundusz Społeczno-Klimatyczny i ETS2

W przypadku wejścia w życie systemu ETS2 Fundusz Społeczno-Klimatyczny staje się istotnym elementem finansowania programów modernizacji budynków w Polsce. Inwestycje w poprawę efektywności energetycznej będą stanowić znaczną część wydatków z FSK, który zakłada jednocześnie mocne zaangażowanie pomocy społecznej w dystrybucję tych środków. Według szacunków Instytutu Reform do Polski mogą trafić łącznie 124 miliardy złotych, z czego około 48 miliardów za pośrednictwem społecznego Funduszu Klimatycznego. Pozostałe środki z ETS2 znajdują się bezpośrednio w budżecie państwa, a 100 procent tych środków państwo musi przeznaczyć na działania osłonowe

oraz cele klimatyczne. Oznacza to możliwość przeznaczenia potężnego budżetu na inwestycje w efektywność energetyczną, gdyż minimum 62,5 procenta środków objętych społecznym planem klimatycznym musi być przeznaczona na inwestycje. Pozwala to zapewnić strumień finansowania niezbędny do zabezpieczenia znacznej części inwestycji.

3. Obligacje termomodernizacyjne

Proponujemy wdrożenie zupełnie nowego narzędzia w postaci obligacji Banku Gospodarstwa Krajowego, które będą "znaczone" i przeznaczone w pełni na modernizację budynków w Polsce. Zgodnie z zasadą "deficyt sektora publicznego to nadwyżka sektora prywatnego" zapewnią one z jednej strony trwałe obniżenie rachunków uboższych gospodarstw domowych, finansując projekty termomodernizacyjne, zaś z drugiej strony możliwość bezpiecznego ulokowania nadwyżek kapitału w celu ochrony środków przed inflacją. Państwo staje się tutaj gwarantem bezpieczeństwa środków i stopy zwrotu dla osób, które zdecydują się wykupić tego typu obligacje.

4. Nowa perspektywa finansowa UE na lata 2028-2034

Nowa perspektywa finansowa UE na lata 2028-2034, która zakłada ponad 120 miliardów złotych dla Polski - Bruksela stawia na wzrost konkurencyjności europejskiej gospodarki, a także budowę odporności i wzmocnienie suwerenności, w tym suwerenności energetyczno-surowcowej. Jednocześnie Komisja Europejska odchodzi od prostych programów redystrybucji środków, a od państw członkowskich będzie oczekiwać łączenia inwestycji z przeprowadzaniem bardzo konkretnych reform. W Polsce rolę planu krajowo-regionalnego pełnić będzie Plan Partnerstwa Krajowego i Regionalnego na lata 2028-2034 (PPKR), który z kolei oparty będzie na Strategii Rozwoju Polski do roku 2035.

W praktyce oznacza to koniec silosowego podejścia do projektów unijnych, gdyż te będą musiały łączyć konkretne inwestycje na przykład z budową ekosystemu innowacji oraz badań i rozwoju. Tak, jak przy Krajowym Planie Odbudowy, trudno wyobrazić sobie lepsze pole do realizacji programów reformatorskich ze środków europejskich, niż programy modernizacji budynków, gdzie koncentruje się z jednej strony bardzo konkretne inwestycje, z drugiej budowę odporności na globalne szoki energetyczne, zaś z trzeciej pozwala to na stworzenie konkurencyjnej i bardziej innowacyjnej gospodarki.

5. Rozwiązania dłużne

Obok finansowania projektów pieniędzmi publicznymi proponujemy rozwiązania dłużne, które dadzą stabilizację w finansowaniu tego typu projektów. Obywatele, spółdzielnie, wspólnoty i instytucje publiczne powinny mieć dostęp do taniego, ale przede wszystkim stabilnego pieniądza na przedsięwzięcia modernizacyjne - odpowiedzią na tę potrzebę jest wdrożenie kredytu z banków komercyjnych z niską, stałą stopą procentową na poziomie 3 procent dla gospodarstw domowych (do kwoty kapitału 100 000 złotych, z częściową spłatą z dotacji) oraz pożyczki z NFOŚiGW oraz WFOŚiGW na 2 procent dla klientów instytucjonalnych (do kwoty kapitału 1 000 000 złotych). Pula tego typu kredytów lub pożyczek powinna w początkowym okresie w naszej ocenie wynosić około 50 000 kredytów rocznie dla klientów indywidualnych oraz 5 000 kredytów rocznie dla klientów instytucjonalnych.

Jednocześnie pożyczka dla samorządu na cele termomodernizacyjne z NFOŚiGW czy WFOŚiGW powinna być wyłączona z limitu zadłużenia JST (art. 243 ustawy o finansach publicznych), ponieważ

w jasny sposób przekłada się ona na przyszłe oszczędności oraz budowę odporności samorządu. Celem takiego rozwiązania jest możliwość stabilnego wyliczenia oszczędności i czasu zwrotu z inwestycji, a przy wsparciu specjalistów z sektora bankowego pozwoli to również dobrać odpowiednie techniczne narzędzia w celu maksymalizacji efektu związanego z ograniczeniem kosztów. Dotychczasowe rozwiązania w tym zakresie (kredyt "Czyste Powietrze") nie sprawdziły się z powodu systemowej niestabilności oprocentowania, rozbudowanej biurokracji po stronie instytucji publicznych oraz niechęci banków do wdrażania tego typu rozwiązań.

Należy tutaj podkreślić, że tego typu rozwiązanie nie stanowi zagrożenia wzrostu cen, tak jak miało to miejsce w przypadku analogicznego systemu kredytów hipotecznych. Elastyczność popytowa i podaży, spadające ceny technologii, a także znaczna konkurencja w sektorze wykonawczym i urzędniczym przy jednoczesnym ograniczeniu liczby tego typu kredytów są gwarantem utrzymania stabilności cen bez znaczących wzrostów.

Ile to będzie kosztować?

Koszt wdrożenia nowej polityki budynkowej



*Program „Czyste Powietrze” zakładał wydanie 103 miliardów złotych na przestrzeni dekady 2018-2028. Do 28 sierpnia 2026 zawarto umowy na około 36 miliardów złotych. Oznacza to, że pula 67 000 000 000 złotych nie została wykorzystana. Została ona włączona do puli programu „Ciepły Dom”.

Co zyskamy?

Korzyści dla gospodarstw domowych i samorządów

2,2
mln

budynków o poprawionej efektywności energetycznej

400
mld zł

Wygenerowane inwestycje na przestrzeni 10 lat

500
mld zł

Impuls gospodarczy na przestrzeni 10 lat

250
mld zł

Skumulowane obniżenie rachunków gospodarstw domowych i samorządów na przestrzeni 20 lat

200
mld zł

Skumulowane obniżenie skali importu paliw kopalnych na cele związane z ogrzewaniem na przestrzeni 20 lat*

50%

Zmniejszenie liczby osób zagrożonych zjawiskiem ubóstwa energetycznego

200
tys.

nowych miejsc pracy, w tym 20 000 w sektorach wiodących

30%

Zwiększenie wolumenu eksportu

*Przy założeniu braku kryzysów energetycznych i wzrostów cen paliw