

# Ocena pilotażowej fazy modelu operatorów programu priorytetowego „Czyste Powietrze”

sierpień 2024 r.

Raport ewaluacyjny z pogłębionych konsultacji z przedstawicielami gmin oraz podmiotów komercyjnych pełniących rolę operatorów w modelu pilotażowym w województwach małopolskim i świętokrzyskim.

Raport przygotowany na potrzeby:  
Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Instytutu Ekonomii Środowiska oraz Banku Światowego

# Metodologia

- Niniejszy raport stanowi zapis wniosków z badania ewaluacyjnego zrealizowanego wśród operatorów funkcjonujących w ramach pilotażowego modelu PPCzP w województwach małopolskim i świętokrzyskim.
- Badanie przeprowadzone zostało w formie 15 wywiadów pogłębionych zrealizowanych podczas osobistych spotkań z przedstawicielami dwóch operatorów komercyjnych (w obecności przedstawicieli Banku Światowego) oraz indywidualnych rozmów telefonicznych z pozostałymi trzema operatorami komercyjnymi oraz przedstawicielami gmin pełniących rolę operatorów.
- Wywiady zrealizowano z wszystkimi 5 operatorami komercyjnymi funkcjonującymi w województwie małopolskim oraz w 5 gminach województwa małopolskiego i 5 gminach województwa świętokrzyskiego zróżnicowanych wielkością oraz liczbą złożonych wniosków w ramach ścieżki operatorskiej.
- Wywiady prowadzono z osobami zarządzającymi podmiotami komercyjnymi oraz z urzędnikami gminnymi odpowiedzialnymi za bezpośredni kontakt z beneficjentami.
- Wywiady pogłębione odbyły się na przełomie lipca i sierpnia 2024 r.





# #1. Kluczowe wnioski

## Dwa kluczowe wnioski

Po przeprowadzeniu pogłębionych konsultacji z przedstawicielami podmiotów pełniących rolę operatorów w pilotażowym modelu Programu Czyste Powietrze nasuwają się dwa kluczowe wnioski.

Pierwszy z nich wskazuje, że model właściwie wpisuje się w aktualny kontekst społeczny i odpowiada na potrzeby części beneficjentów otwierając dostęp do programu dla tych mieszkańców, którzy wymagali kompleksowego wsparcia w procesie aplikacyjnym i fakt ten należy określić jego niewątpliwy sukces modelu.

Drugi wniosek jest już niestety znacznie mniej optymistyczny. Z rozmów z większością z operatorów wynika, że w obecnym kształcie model nie mobilizuje w istotny sposób podmiotów pełniących rolę operatorów do intensyfikacji aktywności w zakresie dotarcia do potencjalnych beneficjentów, a w szczególności nie stanowi wystarczająco silnego bodźca do szerszej penetracji programu w grupie najuboższych beneficjentów (co stanowiło kluczowy cel jego wdrożenia). Niestety równocześnie przyczynia się do utrwalania patologicznych zjawisk rynkowych jak skokowy wzrost cen usług budowlanych, czy tworzenie warunków do funkcjonowania na rynku firm stosujących nieuczciwe praktyki handlowe.

Niewątpliwie rozwój modelu zasługuje na kontynuację i wdrożenie we wszystkich województwach. Sam model wymaga jednak modyfikacji poprzez wprowadzenie mechanizmów, które przyczynia się do eliminacji aktualnie występujących dysfunkcji lub przynajmniej złagodzenia ich oddziaływania.



## Ogólna ocena uczestnictwa w programie pilotażowym przez podmioty pełniące rolę operatorów jest pozytywna (podmioty komercyjne) lub umiarkowanie pozytywna (gminy).

Przedstawiciele operatorów komercyjnych jednogłośnie deklarują chęć kontynuowania programu. Pomimo głosów (jednak pojedynczych) podnoszących kwestię niskiej wartości kwotowej benefitów za pozyskanie i rozliczenie wniosku (szacunkowe koszty pełnego procesu według jednego z operatorów to nawet 3 tys. zł), z wypowiedzi operatorów można wnioskować, że z perspektywy ich dotychczasowej działalności, wartość roli operatora mierzona jest przede wszystkim dodatkową wartością w postaci pozyskania przewagi konkurencyjnej nad innymi firmami operującymi na danym terenie, którą niewątpliwie jest formalna współpraca z Narodowym Funduszem. W wielu gminach otwiera to drzwi do nawiązania kooperacji z urzędnikami gminnymi. Biorąc pod uwagę fakt, że rola operatora nie ma istotnego wpływu ani na stopień zaangażowania w obsługę klienta ani na zmianę dotychczas stosowanych procedur przez operatorów komercyjnych korzyść z jej implementacji wydaje się oczywista.

Mniej entuzjastycznie na konsekwencje uczestnictwa w programie spoglądają przedstawiciele gmin, a szczególnie urzędnicy osobiście zaangażowani w obsługę beneficjenta. O ile wskazują oni, że program rzeczywiście trafia na podatny grunt w przypadku części z potencjalnych beneficjentów dla których perspektywa „poprowadzenia z rękę” jest kluczowym czynnikiem decyzyjnym to dla samych urzędników w gminach pełniących rolę operatora wiąże się z dodatkowymi obciążeniami, które w żadnym stopniu nie przekładają się na osobiste profity.



## Czy zastosowanie modelu operatorów ma szansę przyczynić się do aktywizacji najtrudniejszej grupy docelowej PPCP, czyli osób ubogich i dotkniętych ubóstwem energetycznym? Zgodnie z opinią operatorów odpowiedź na tak sformułowane pytanie jest niestety negatywna.

Zarówno przedstawiciele gmin jak i operatorów komercyjnych wyrażają poważne wątpliwości co do możliwości szerszego dotarcia do osób dotkniętych realnym ubóstwem energetycznym. O ile sam model stwarza realne warunki do obsługi takich beneficjentów to jednak identyfikacja tych osób stwarza już poważne problemy. Teoretycznie możliwościami w tym obszarze dysponuje gmina posiadając dane z GOPS oraz CEEB. Jednak gminy nie prowadzą z reguły aktywnej polityki informacyjnej i stronią od działalności akwizycyjnej obsługując w zasadzie jedynie tych beneficjentów, którzy sami zgłoszą się do urzędu po pomoc. Z kolei firmy działają nieco na „chybił-trafił” a nawet trafiając już do osób realnie ubogich, z reguły nie są w stanie przebić się przez barierę nieufności, która cechuje tę konkretną grupę potencjalnych beneficjentów w szczególnym stopniu.

Osoby z grup dotkniętych ubóstwem energetycznym, niezaradne życiowo, pozbawione kompetencji cyfrowych wymagają bezpośredniego kontaktu z osobami zaufania publicznego, ale z uwagi na poruszoną powyżej kwestię niskiej aktywności, nawet rola operatora gminnego nie gwarantuje skutecznej realizacji tej potrzeby.

Osoby z grup „trudnych” pozostają więc nadal na marginesie PPCP. W tej sytuacji jedynym rozwiązaniem umożliwiającym skuteczne dotarcie do nich wydaje się wypracowanie modelu współdziałania gminy oraz operatora prywatnego w docieraniu do potencjalnych beneficjentów, gdyż żaden z tych podmiotów nie jest w stanie samodzielnie realizować tego zadania.





#2.

## Mechanizmy funkcjonowania operatorów

Pełnienie funkcji operatora w niewielkim stopniu wpłynęło na zmianę dotychczasowego modelu funkcjonowania podmiotów zaangażowanych w pilotaż. Obserwacja ta dotyczy części operatorów komercyjnych i zdecydowanej większości operatorów gminnych.

Z rozmów z pracownikami gminnymi bezpośrednio obsługującymi beneficjentów wynika, że fakt przyjęcie przez gminę roli operatora, w żaden sposób nie wpłynął na zwiększenie środków i możliwości wydziałów wyznaczonych do obsługi beneficjentów. O ile dla gmin większych gdzie działały te, wraz z ekodoradcami, stanowią zespoły kilkusobowe, nie miało to większego znaczenia, to w gminach mniejszych (stanowiących większość) dodatkowe zadania zostały nałożone na pracownika, który już dotychczas formalnie poświęcał PPCP z reguły tylko część etatu. W efekcie przyjęcie roli operatora w większości wypadków nic nie zmieniło w ich dotychczasowej formule obsługi beneficjentów (przeważnie stacjonarnej). W niektórych gminach dodatkowym elementem stały się wizje lokalne prowadzone przez urzędników, ale dotyczyło to przeważnie tylko tych gmin gdzie rzeczywiście urzędnik z racji wykształcenia posiada kompetencje do przeprowadzenia konsultacji technicznej, a sytuacja taka niestety nie jest regułą.

W przypadku firm rola operatora również niewiele zmieniła w ich dotychczasowym modelu działania, choć w zasadzie nie było takiej konieczności, gdyż podmioty prowadziły już wcześniej analogiczną działalność. Jedynie ci operatorzy, którzy rozpoczynali działalność w nowym dla siebie regionie zmuszeni byli nieraz niemal od zera kompletować zespół terenowy, co odbiło się na skuteczności i jest zobrazowane poziomem efektywności w liczbie pozyskanych wniosków (istnieją znaczne różnice w liczbie pozyskanych wniosków pomiędzy poszczególnymi operatorami).

8





Wśród gmin pełniących rolę operatorów można wyodrębnić trzy główne modele działania. Aktywność części gmin czerpie elementy ze wszystkich trzech głównych modeli.

**Model I  
bierny** Najbardziej powszechny. Model obsługi biernej opierający się na inauguracji kontaktu ze strony beneficjenta. Brak zmian w polityce informacyjnej po przyjęciu roli operatora. Organicznie się do działań realizowanych wcześniej (najczęściej w postaci organizacji spotkań informacyjnych kilka razy w roku oraz informacji na stronie internetowej oraz w urzędzie). Brak wizji lokalnych u beneficjentów. Brak doradztwa technologicznego (ze względu na brak kompetencji pracownika gminy) i inwestycyjnego (z uwagi na politykę gminy). Beneficjent pozostawiony samemu sobie w poszukiwaniu i kontaktach z wykonawcą (ewentualnie dostarczenie kontaktów do beneficjentów, którzy zrealizowali inwestycję celem uzyskania rekomendacji dotyczących wykonawców).

**Model II  
półaktywny** Stosowany częściej w dużych gminach, gdzie dział obsługi beneficjentów składa się z pracownika pełnoetatowego lub nawet kilku osób. Spotkania i akcje ulotkowe z dotarciem bezpośrednio do miejsca zamieszkania beneficjentów. Zaangażowanie innych instytucji do dystrybucji informacji o ścieżce operatorskiej (GOPS, sołtysi, lokalne autorytety). Wizje lokalne u niektórych beneficjentów ograniczające się jednak do zagadnień związanych z procesem aplikacyjnym. W razie potrzeby dostarczenie beneficjentowi listy audytorów i wykonawców.

**Model III  
zaangażowany** Najrzadziej spotykany. Realizowany w gminach gdzie pracownik legitymuje się wykształceniem technicznym a równocześnie wykazuje osobiste zaangażowanie we wdrażaniu PPCP na terenie gminy. Aktywność w postaci współpracy z innymi instytucjami i pracownikami w aktywnym poszukiwaniu beneficjentów. Wizje lokalne połączone z doradztwem technologicznym i inwestycyjnym. Analiza wyników audytu i wsparcie w określeniu zakresu inwestycji. Pomoc w poszukiwaniu wykonawcy, uczestnictwo w negocjacjach / mediacjach z wykonawcami. Nadzór nad realizacją inwestycji. Prowadzenie procesu aplikacyjnego i rozliczenia inwestycji. Cały proces wymaga wielokrotnych wizyt u beneficjenta (3-5 wizyt) i zaangażowania czasowego, nawet po godzinach pracy.



# Wszyscy operatorzy komercyjni bazują na mechanizmie aktywnego docierania do potencjalnych beneficjentów. Różni ich jednak model zarządzania relacjami z partnerami.

Zakres działania wszystkich podmiotów komercyjnych pełniących rolę koordynatora zorientowany jest na kompleksową obsługę beneficjenta – od pozyskania klienta, poprzez proces aplikacyjny, organizację procesu inwestycyjnego od strony koordynacji prac instalacyjno-budowlanych do rozliczenia wniosku.

Kluczowa różnica dotyczy jednak podejścia do funkcjonowania modelu formalnych relacji z beneficjentem. Część operatorów realizuje działania inwestycyjne z wyłączeniem swojej formalnej roli jako podmiotu pośredniczącego pomiędzy wykonawcą a beneficjentem ograniczając się jedynie do organizacji współpracy pomiędzy beneficjentem a wykonawcą w formie bezpośredniej umowy między tymi stronami oraz koordynacji prac inwestycyjnych. Kwestie realizacyjne i gwarancyjne pozostają wyłącznie po stronie partnera wykonawczego. W przypadku innych, umowy podpisywane są bezpośrednio pomiędzy beneficjentami a operatorem, przy czym ten ostatni bierze na siebie pełną odpowiedzialność za prace realizacyjne i późniejszą gwarancję.

Wszyscy operatorzy komercyjni dysponują w swoim zespole audytorami oraz pracownikami odpowiedzialnym za proces aplikacyjny. Dla większości z tych podmiotów doradztwo inwestycyjne i finansowe to działalność, która stała u zarania ich powstania z czasem obudowana dodatkowymi elementami łańcucha tworzącymi kompletny system budujący relację pomiędzy beneficjentami a państwowymi instytucjami oferującymi dotacje. Większość z nich posiada również własne zespoły zajmujące się aktywnym pozyskiwaniem klientów w terenie i działalnością szkoleniową. Inne współpracują z firmami pozyskującymi klientów w oparciu o prowizję. Również większość operuje na terenie kilku województw współpracując z wieloma firmami wykonawczymi (za wyjątkiem jednego podmiotu, który związany jest z jedną dużą firmą wykonawczą pozyskującą klientów samodzielnie, dla której operator stanowi wsparcie w zakresie procesu aplikacyjnego). Generalnie operatorzy bardziej intensywnie pracują na terenach wiejskich, a więc tam, gdzie z uwagi na braki kadrowe, z reguły gminy dysponują mniejszymi możliwościami w zakresie samodzielnej obsługi beneficjentów

Fakt, że wszyscy operatorzy mają w swoim portfolio zarówno firmy instalacyjne jak i ociepleniowe gwarantuje projektowanie inwestycji z naciskiem na kompleksowość prac, bez pomijania żadnego z istotnych elementów termomodernizacji, np. izolacji ścian zewnętrznych, która to inwestycja jako najbardziej pracochłonna i czasochłonna często „wypychana” jest poza zakres inwestycyjny przez wiele firm komercyjnych aktywnie operujących na rynku.

10



Koszty pozyskania klienta przez operatora komercyjnego są wysokie. Marketing bezpośredni, który stosują operatorzy, wymaga znacznego zaangażowania personelu terenowego i późniejszych wielokrotnych wizyt u obsługiwanego beneficjenta. Te wszystkie wydatki determinują finalne koszty inwestycji.

- Pierwszym krokiem operatora komercyjnego jest pozyskanie do współpracy przedstawicieli gminy, a także dotarcie do sołtysów oraz innych osób cieszących się autorytetem wśród lokalnej społeczności (np. księża, nauczyciele).
- Kolejny etap to organizacja spotkań dla mieszkańców (jeśli to możliwe to z udziałem przedstawiciela gminy) poprzedzona marketingiem bezpośrednim (akcje ulotkowe z bezpośrednim dotarciem do domów mieszkańców).
- W przypadku pozyskania klienta cały proces inwestycyjny, łącznie z rozliczeniem wniosku wymaga od 3 do 5 wizyt u beneficjenta (wizyta handlowca + wizyty audytora + wizyty personelu obsługującego proces aplikacyjny).
- Koszty powyższych działań w całości w kalkulowane są w koszty inwestycyjne.
- W zasadzie formuła działania podmiotu komercyjnego w roli operatora nie różni się istotnie od procesu pozyskania i obsługi klienta stosowanego wcześniej tak więc, pomimo wątpliwości co do wysokości stawek premiowych w modelu operatorów zgłaszanych przez część z operatorów, można uznać, że stanowią one formę dodatkowego wynagrodzenia, a główną wartością pozostaje możliwość formalnej legitymacji podmiotu przez podmioty publiczne.



# #3. Harmonogram

Nie da się nie wspomnieć o kwestii niedotrzymywania zapisów harmonogramu przez Wojewódzkie Fundusze. Program pilotażowy zarówno w przypadku gmin jak i podmiotów komercyjnych oceniany jest przez pryzmat drastycznych opóźnień w ocenie wniosków i wypłacie zaliczek dla firm. To nie tylko problem wizerunkowy dla operatorów, dodatkowy stres dla beneficjentów ale przede wszystkim dramatyczna w skutkach ingerencja w rynek usług instalacyjno-budowlanych.

Za ilustrację skali tego problemu najlepiej posłuży cytata z wypowiedzi przedstawiciela jednej z gmin:

*„Jak firma przychodzi na wycenę ocieplenia budynku, to zwykle to jest kwota około 50 tys. Jeśli tylko okazuje się, że klient chciałby prefinansowanie to cena od razu rośnie do 80 tys. Wykonawca mówi do klienta, że przecież i tak to nie on będzie płacił więc nie ma problemu”.*

Oprócz drastycznego wzrostu kosztów realizacji, opóźnienia niosą jeszcze jedną poważną konsekwencję dla rynku. Lokalne, niewielkie firmy wykonawcze nie są w stanie udźwignąć kosztów formuły prefinansowania dlatego znikają z tego rynku, a znalezienie wykonawcy staje się poważnym problemem zarówno dla beneficjentów jak i operatorów.

I znów ponownie jednego z urzędników gminnych dla ilustracji:

*„Problemem jest brak firm, które chciałyby realizować roboty z prefinansowaniem. Jak tylko pojawia się temat prefinansowania to wszyscy odmawiają”.*

W miejsce małych, lokalnych wykonawców wchodzi duże firmy korzystające z kredytu obrotowego umożliwiającego utrzymanie płynności finansowej pomimo opóźnień w wypłatach. Firmy te uzyskują możliwość determinowania i kontrolowania poziomu cen na danym obszarze.

Problem braku wykonawców nie dotyczy jedynie beneficjentów, ale stanowi również poważną przeszkodę w płynnym funkcjonowaniu operatorów komercyjnych. Część operatorów wskazuje, że ma problem z dostępnością wykonawców, a firmy coraz częściej rezygnują ze współpracy.

Jeden z operatorów, aby utrzymać współpracę z lokalnymi wykonawcami, sam wspiera się kredytem obrotowym gwarantując wykonawcom terminowe wypłaty.





# #4. Kryterium dochodowe

Opinie na temat udziału w ramach 3 grupy dofinansowania tych beneficjentów, którzy pomimo formalnego spełnienia kryteriów programu, nie powinni zostać objęci najwyższym dofinansowaniem z uwagi na rzeczywisty poziom zamożności, są bardzo zróżnicowane – od kilku procent w niektórych gminach z województwa świętokrzyskiego do nawet 50% w gminach zlokalizowanych na południowych krańcach Małopolski.

Urzednicy gminni przyznają, że nierzadko zwracają się do nich osoby, które sprawiając wrażenie zamożnych, proszą o potwierdzenie, czy ich formalnie niski poziom dochodowy upoważnia ich do aplikowania o dotację w ramach trzeciej grupy. W takich sytuacjach jedyną możliwą reakcją jest poinformowanie o odpowiedzialności karnej w przypadku poświadczenia nieprawdy. Urzędnik jednak nie ma żadnych formalnych podstaw aby taki wniosek odrzucić.

Sytuacje związane z domniemanymi oszustwami ze szczególną intensywnością występują w zamożnych gminach. Według słów operatorów w niektórych turystycznych gminach południowej Małopolski w granicach 30% do 50% wniosków z trzeciej grupy może pochodzić od nierzetelnych beneficjentów. W biedniejszych gminach na północy odsetek ten spada znacznie poniżej 10%.



Beneficjentów, którzy pomimo przekroczenia progu zamożności korzystają z najwyższego dofinansowania, cechuje przeważnie wysoki poziom zaradności życiowej. Niestety sytuacji, w których kryteria formalne nie spełniają założonej funkcji, jest potencjalnie wiele.

Najczęstsze sytuacje, które umożliwiają otrzymanie najwyższego poziomu dofinansowania pomimo wysokiego statusu majątkowego:

- Prowadzenie działalności gospodarczej na inne osoby nie pozostające we wspólnym gospodarstwie domowym;
- Rozdzielność majątkowa (beneficjentem jest niepracujący małżonek będący jedynym właścicielem nieruchomości);
- Niepracujące dzieci zamożnych rodziców;
- Wykazywanie minimalnego dochodu lub nawet straty w działalności gospodarczej (np. poprzez zakup w ostatnim roku maszyn czy urządzeń, samochodów, zaopatrowanie itp.);
- Przepisanie budynku na niepracujące dzieci;
- Dochody pochodzące z pracy „na czarno” (branża remontowo-budowlana, branża turystyczna - kwatery prywatne, branża gastronomiczna, praca zagranicą);
- Osoby zamożne mieszkają w budynku natomiast formalnymi właścicielami są członkowie rodziny o niskich dochodach (np. rodzice na emeryturze).

17



W opozycji do nieuczciwych beneficjentów z grupy 3 stoją mieszkańcy, których wszyscy operatorzy zgodnie określają jako realnie ubogich i wymagających kompleksowego wsparcia, a którzy ze względu na kryteria formalne, nie mają szans na uczestnictwo w PPCP.

To z reguły starsze osoby, byli rolnicy, emeryci żyjący na co dzień w realnym ubóstwie, jednak nieznacznie przekraczający próg dochodowy dla 3 grupy lub będący w posiadaniu kilku hektarów (nierzadko nieuprawionego) pola, co dodatkowo zawyża ich dochody. Mieszkańcy o takiej charakterystyce pozostają poza systemem wsparcia.

Drugim problemem wśród najuboższych beneficjentów jest pozyskanie funduszy na VAT, czy wkład własny. Według słów jednego z operatorów komercyjnych:

*„Dla tych ludzi zdobycie nawet tych 8 tys. (VAT), gdyby w ogóle się kwalifikowali, przy takiej standardowej pełnej termomodernizacji wartości 100 tys. to jest sprawa niewyobrażalna. To jest kwota, której oni nigdy w jednym kawałku nawet nie widzieli.”.*





# #5. Operatorzy komercyjni versus gminni

Jakość współpracy pomiędzy operatorami komercyjnymi a gminami stanowi jeden z kluczowych obszarów decydujących o powodzeniu implementacji modelu. W dużej części gmin ta kooperacja funkcjonuje poprawnie, jednak wyraźnie brakuje formalnych reguł, które mogłoby tę współpracę regulować i prowadzić do jej standaryzacji.

Według słów jednego z operatorów komercyjnych na terenie jego funkcjonowania współpraca układa się pozytywnie z około połową gmin. Dalsze 10% gmin pełni rolę operatorów i w tej sytuacji operator komercyjny traktowany jest z niechęcią lub nawet wrogo będąc postrzeganym wręcz jako konkurencja. W przypadku kolejnych 10% obowiązuje domniemany „układ zamknięty” (gmina funkcjonuje w nieformalnym układzie z firmą wykonawczą nie dopuszczając na swój teren innych wykonawców). W pozostałych 30% gmin postawa władz samorządowych jest neutralna – nie wykazuje niechęci, ale nie jest też skora do współpracy. Ten przykład obrazuje w mniejszym lub większym stopniu relacje gminy – operatorzy komercyjni w całej Małopolsce.

Niedopuszczalna jest z pewnością sytuacja, w której gmina pełniąc rolę operatora konkuruje o beneficjentów z operatorem komercyjnym. Mechanizm funkcjonowania modelu powinien zakładać możliwość nawiązania współpracy i w takich przypadkach premiowanie za uzyskiwane rezultaty obu podmiotów.

Nie ma wątpliwości, że unormowanie relacji pomiędzy gminami a operatorami komercyjnymi jest niezbędne. Powinno zostać zrealizowane przez wprowadzenie formalnych zasad regulujących kooperację pomiędzy podmiotami oraz katalogu wzajemnych praw i obowiązków obu stron.

20



W opinii operatorów komercyjnych bolączką modelu jest niewystarczający zakres wsparcia w zakresie kreowania pozycji operatora jako podmiotu zaufania publicznego na terenie gmin objętych jego działaniem.

Operatorzy komercyjni narzekają, że wsparcie informacyjno-marketingowe ze strony Funduszu ograniczyło się do przekazania im bannerów oraz poinformowania gmin o ich obecności i roli. To zdaniem operatorów za mało aby pozycja operatora komercyjnego w istotnym stopniu odróżniała się od sytuacji innych firm funkcjonujących na danym terenie. Zdaniem operatorów komercyjnych podmioty pełniące rolę operatora powinny posiadać większe prawa od innych firm, zwłaszcza, że część przedstawicieli firm konkurencyjnych aktywnie wykorzystuje obecność operatora w danej gminie starając się sprawić wrażenie, że reprezentują operatora.

Operatorzy komercyjni oczekują zdecydowanie większego zaangażowania ze strony przedstawicieli gmin w kolportaż informacji na temat ich działalności wśród mieszkańców oraz udział w dotarciu do potencjalnych beneficjentów. Są oczywiście gminy, które w ten właśnie sposób współdziałają z operatorami, jednak chodzi o to aby takie mechanizmy zostały formalnie wkomponowane w model działania operatorów, a nie były uzależnione od dobrej woli urzędników w poszczególnych gminach.

## Zarówno podmioty komercyjne jak i gminy dysponują unikalnymi atutami istotnymi w pełnieniu roli operatora. Jednak żaden z tych podmiotów nie jest w stanie pełnić tej roli w pełni samodzielnie.

Niewątpliwą przewagą gminy w roli operatora jest zaufanie jakim cieszy się wśród mieszkańców. Jest to atut nie do przecenienia. Gmina jako instytucja publiczna, zatrudniająca pracowników, z którymi mieszkańcy nierzadko pozostają w długoletnich zażytych relacjach, stanowi gwarant bezpieczeństwa zarówno jeśli chodzi o sam proces formalny jak i realizowaną inwestycję. Mieszkańcy często oczekują doradztwa ze strony gminy i takie doradztwo cieszy się znacznie większym zaufaniem niż rekomendacje firm komercyjnych. Niewątpliwie mieszkańcy chętniej zgłaszają się właśnie do gminy w sprawie prowadzenia procesu aplikacyjnego niż do podmiotu komercyjnego.

Problemem jest jednak fakt, że stosunkowo niewiele gmin ma możliwości chęć (lub odwagę), czy kompetencje do świadczenia doradztwa inwestycyjnego dla beneficjentów czy kontroli jakości prowadzonych prac. Ten element stanowi zdecydowaną przewagę podmiotów komercyjnych.

Kolejna kwestia to aktywne dotarcie do potencjalnych beneficjentów. Znikomy procent gmin prowadzi aktywne działania polegające na docieraniu bezpośrednio do beneficjentów. Podczas gdy dla podmiotów komercyjnych jest to przeważnie główny model pozyskiwania klientów.

Funkcjonalny model operatorów wymaga synchronizacji i połączenia w jeden mechanizm atutów gmin i podmiotów komercyjnych zgodnie z wypracowanymi formalnymi regułami współpracy. Wydaje się, że skutecznie wdrożenie modelu operatora w gminie nie może pominąć ani zasobów urzędu publicznego ani operatora komercyjnego. Dopiero synergia działań obu tych podmiotów realnie daje szansę na skuteczne prowadzenie działań.

22



# Operatorzy komercyjni jednogłośnie negatywnie wypowiadają się możliwości pełnienia przez gminy funkcji operatora. Opinie przedstawicieli gmin na temat celowości zaangażowania operatorów komercyjnych są natomiast podzielone.

Operatorzy komercyjni uważają, że rola gminy w modelu operatorów jest bardzo istotna, jednak powinna zostać ukierunkowana na współdziałanie z operatorem komercyjnym, a nie stanowić samodzielną aktywność. Obserwacje operatorów komercyjnych dowodzą, że urzędnicy gminni w większości:

- o nie posiadają doświadczenia technicznego aby doradzać beneficjentom;
- o lub nie chcą doradzać beneficjentom, aby nie zostać obciążonym odpowiedzialnością za nietrafne wybory inwestycyjne (potwierdza to przykład Miechowa gdzie w ramach jednego z programów dotacyjnych gmina wymieniła w 2017 r. kilkaset przestarzałych źródeł na kotły gazowe co w późniejszych latach po znacznych podwyżkach cen gazu odbiło się negatywnie na urzędnikach koordynujących ten program);
- o przeważnie nie są w stanie wesprzeć beneficjentów w wyborze firm wykonawczych, ani nie są w stanie pełnić nadzoru nad realizacją inwestycji;
- o nie prowadzą aktywnej polityki informacyjnej;
- o nie przeprowadzają wizji lokalnych ze względu na ograniczenia etatowe.

Relacje urzędników gminnych potwierdzają w dużej rozciągłości te zarzuty. Z kolei opinie przedstawicieli gmin na temat działań operatorów komercyjnych są podzielone. Z jednej strony doceniają ich rolę w aktywnym marketingu polegającym na bezpośrednim dotarciu do potencjalnych beneficjentów, z drugiej obawiają się nieuczciwych praktyk i braku kontroli nad procesem obsługi klienta ze strony podmiotów prywatnych.

23



W przypadku gmin brakuje jasno sprecyzowanych zasad kwalifikacji beneficjentów do ścieżki operatorskiej. Analizując kryteria stosowane przez badane gminy można wyróżnić trzy główne scenariusze, według których podejmowana jest decyzja o zakwalifikowaniu danego beneficjenta do obsługi w ramach modelu.

- Kwalifikacja do modelu operatorskiego generalnie **wszystkich beneficjentów spełniających kryteria dochodowe** dla grupy 2 lub 3 bez względu na inne cechy.
- Kwalifikacja wyłącznie tych beneficjentów spełniających kryteria dochodowe dla grup 2 i 3, którzy równocześnie odpowiadają założonym kryteriom inwestycyjnym w postaci **kompleksowej termomodernizacji budynku**.
- Kwalifikacja wyłącznie tych beneficjentów spełniających kryteria dochodowe dla grup 2 i 3, których **kompetencje zdaniem urzędnika gminnego są zbyt niskie** aby samodzielnie podjąć się procesu aplikacyjnego, bez względu na zakres inwestycji.



Pojedyncze gminy wypracowały wspólnie z operatorami komercyjnymi wzory działań, które zwiększają skuteczność modelu i mogą zostać potraktowane jako dobre praktyki.

- Wspólne prowadzenie spotkań dla mieszkańców (przedstawiciel gminy prezentuje część formalną procesu aplikacyjnego, firma jest odpowiedzialna za aspekt inwestycyjny i techniczny).
- Listy rekomendacyjne ze strony gminy dla operatorów komercyjnych poświadczających współpracę z gminą.
- Uzgodnienie i kontrola zakresu inwestycyjnego proponowanego przez operatora komercyjnego we współpracy z urzędnikiem gminnym.
- Nadzór na realizacją inwestycji ze strony gminy.
- Wsparcie ze strony gminy w zakresie identyfikacji osób stanowiących grupę docelową modelu operatorów\*

\* W jednej z badanych gmin prowadzono aktywne działania we współpracy z miejscowym GOPS mające na celu zidentyfikowanie wszystkich potencjalnych beneficjentów i poinformowanie ich o możliwości kontaktu z firmą wykonawczą – w tym wypadku niewątpliwą wartością była motywacja ze strony gminy dla pracowników GOPS do prowadzenia aktywnej akcji informacyjnej (być może nawet premiowana w jakiejś formie).



Wszyscy operatorzy twierdzą, że kompleksowa termomodernizacja stanowi cel ich działalności w ramach ścieżki operatorskiej, a większość wniosków takową zawiera. Fakt ten zweryfikują statystyki.

Równocześnie, zarówno operatorzy komercyjni jak i gminni, wskazują na liczne nadużycia, a nawet oszustwa firm obsługujących mieszkańców, które obniżają wartość realizowanych modernizacji.

Znaczna liczba firm zajmujących się instalacjami PV, które wraz ze zmianą systemu rozliczeń prosumentów, straciły część rynku zbytu, w ramach alternatywy zorientowała się na montaż pomp ciepła, w przypadku których fotowoltaika oraz magazyny energii intuicyjnie wydają się klientom racjonalnym wyborem inwestycyjnym. W celu szybkiej realizacji prac montażowych firmy te świadomie odwołują beneficjentów od idei ocieplenia ścian budynku, kompensując tę czasochłonną, kosztowną i wymagającą współpracy z zewnętrznym wykonawcą inwestycję, szybszymi i nierzadko zaspokajającymi nawet zalecenia audytu, pracami częściowymi jak ocieplenie stropu, fundamentów czy wymiana części lub całości stolarki, w dłuższej perspektywie ze szkodą dla beneficjenta.

Według słów operatorów zdarzają się również przypadki firm, dla których brak rzetelności stanowi podstawę ich funkcjonowania. Mowa tutaj wręcz o oszustwach w obszarze zakresu inwestycji (ustalenia mijają się z faktycznym zakresem realizacyjnym, a beneficjenci niekiedy nie otrzymują kopii umowy do wglądu), czy niskiej jakości wykonawstwie lub urządzeniach.

Te wszystkie przypadki kreują atmosferę braku zaufania do firm komercyjnych. Niektóre gminy starają się chronić mieszkańców poprzez ostrzeganie przed nieuczciwymi praktykami czy wysyłanie swoich przedstawicieli incognito na spotkania organizowane przez firmy.

Nierzadko firmy komercyjne powołują się na współpracę z gminą, fakt funkcjonowania w roli operatora czy inne uprawnienia, których faktycznie nie posiadają.



# #6. Rekomendacje

### **Realistyczne harmonogramy wypłat**

Nie warto szerzej komentować kwestii opóźnień w decyzjach dotacyjnych oraz wypłatach zaliczek. Skutki tego zjawiska dla funkcjonowania programu, jego popularyzacji wśród mieszkańców czy ogólnie zaufania do instytucji publicznych są równie dramatyczne co oczywiste. Niemniej jednak konsekwencja tego problemu dla funkcjonowania mechanizmu prefinansowania w postaci wykreowania alternatywnego cennika dedykowanego wyłącznie mechanizmowi prefinansowania prowadzi już do zarzutu o marnotrawstwo pieniędzy publicznych o znacznym rozmiarze. Trudno spodziewać się, że wojewódzkie fundusze usprawnią swoje działania do tego stopnia aby dotrzymywać aktualnie ustalonych terminów, nic jednak nie stoi na przeszkodzie aby te terminy urealnić. Wszyscy operatorzy podkreślają, że zdecydowanie bardziej istotna od szybkości działania jest pewność planowania. Jeśli procedury realizowane będą w ustalonych terminach, nawet jeśli będą one odległe, to system ma szansę funkcjonować poprawnie.

### **„Uszczelnienie” dostępu do grupy 3**

Niestety specyfika kultury ekonomicznej i społecznej naszego kraju nie pozwala na oparcie kryteriów rekrutacji do poszczególnych grup dotacyjnych wyłącznie na systemie progów dochodowych. Jak długo będzie istniało przyzwolenie społeczne na funkcjonowanie szarej strefy tak długo będzie to kryterium nieobiektywne i krzywdzące dla jednych a niestusne promujące tych, którzy na to nie zasługują. Wskazanie skutecznego rozwiązania w tym obszarze leży jednak poza zakresem możliwości niniejszego opracowania.

### **Wyeliminowanie sytuacji konkurencji**

Niedopuszczalną jest sytuacja aby gminy i operatorzy komercyjni rywalizowali wzajemnie o beneficjentów. A niestety takie przypadki mają miejsce. Mechanizm modelu operatora powinien być skonstruowany w taki sposób aby wnioski operatora komercyjnego również przechodziły przez gminę przynosząc jej określone profity, co zachęci do współdziałania z operatorem komercyjnym w osiąganiu głównego celu jakim jest proces racjonalnej i odpowiedzialnej wymiany źródeł grzewczych uwzględniający zabezpieczeniu potrzeb mieszkańców.



## Sformalizowanie współpracy pomiędzy gminami a operatorami komercyjnymi

Efektywność funkcjonowania operatorów komercyjnych bez wsparcia gminy obniża się istotnie. Gmina jako lokalna instytucja publiczna jest podmiotem zapewniającym poziom wiarygodności, którego żaden podmiot komercyjny nie jest w stanie osiągnąć. Równocześnie wyniki niniejszej analizy dowodzą, że większość gmin nie jest w stanie pełnić samodzielnie funkcji operatora. Jak pokazały statystyki pozyskanych wniosków operatorskich w przypadku większości gmin osiągnięte efekty odbiegały znacznie od zadeklarowanych i oczekiwanych wyników. Również kompleksowość tej obsługi może budzić poważne zastrzeżenia.

Operator komercyjny stanowi odpowiedź na te bolączki i niewątpliwie jest w stanie zapewnić mieszkańcom obsługę na odpowiednim poziomie. Obecność operatora komercyjnego istotnie redukuje również przestrzeń dla funkcjonowania firm stosujących nieuczciwe praktyki. Jednak zakres współpracy pomiędzy operatorem komercyjnym a gminą powinien zostać sformalizowany tak, aby każda ze stron respektowała wzajemne prawa i obowiązki. Z uwagi na specyfikę obsługiwanych beneficjentów gmina powinna sprawować pieczę nad realizowanymi z operatorem komercyjnym inwestycjami, kontrolować ich zakres i koszty. Z kolei operator komercyjny powinien mieć zapewnione ze strony gminy wsparcie w dotarciu do potencjalnych beneficjentów oraz pomoc w budowaniu zaufania mieszkańców. Jako ilustrację rozwiązań w tym zakresie posłużyć mogą dobre praktyki w tym obszarze wskazane w niniejszym opracowaniu.

### **Model operatora jest potrzebny jednak wymaga licznych korekt**

Zasadność zastosowania modelu operatora nie podlega dyskusji. Wszyscy operatorzy zgadzają się co do tego, że odpowiada on na oczekiwania sporej grupy beneficjentów, którzy nie zdecydowaliby się na proces aplikacyjny bez odpowiednio ukierunkowanej motywacji oraz gwarancji kompleksowego wsparcia na wszystkich jego etapach. Do czasu wdrożenia modelu na szerszą skalę trzeba jednak usunąć szereg opisanych wyżej dysfunkcji. Wdrożenie programu trzeba szczegółowo przygotować i zaplanować zarówno z wojewódzkimi funduszami, jak i gminami. O ile operatorzy komercyjni z pewnością się znajdują, gdyż dla podmiotów już operujących na tym rynku rola operatora stanowi dodatkowy atut handlowy, to funkcjonowanie operatora komercyjnego musi odbywać w zgodzie z formalnymi zasadami określającymi wzajemne relacje i korzyści dla nich samych oraz gmin, a takie rozwiązanie musi uzyskać aprobatę samorządowców.

29



# CEM

***Market & Public Opinion  
Research Institute***

30-102 Kraków  
Syrokomli 10  
tel: + 48 12 6375438  
[cem@cem.pl](mailto:cem@cem.pl)  
[www.cem.pl](http://www.cem.pl)



Instytut  
Ekonomii  
Środowiska

***Stowarzyszenie Instytut  
Ekonomii Środowiska***

Felicjanek 10/6  
31-104 Kraków  
tel: +48 512 320 001  
[biuro@iee.org.pl](mailto:biuro@iee.org.pl)  
[www.iee.org.pl](http://www.iee.org.pl)



**THE WORLD BANK**  
IBRD • IDA | WORLD BANK GROUP

00-113 Warszawa  
Warszawskie Centrum Finansowe,  
15. piętro,  
ul. Emilii Plater 53  
tel: +48 22 520 80 00