

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 Programu Priorytetowego Czyste Powietrze 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 jako niewątpliwą 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, słabo uregulowane zaangażowanie operatorów komercyjnych naraża na szereg ryzyk, w tym: **możliwość pojawienia się konfliktu interesu, zawyżania cen usług budowlanych i instalacyjnych, niepotrzebnego rozszerzania zakresu prac, prowadząc do wytworzenia się warunków do funkcjonowania na rynku firm stosujących nieuczciwe praktyki handlowe**. Ryzyka te musiałyby być skutecznie zaadresowane **zanim** operatorzy komercyjni będą mogli obsługiwać beneficjentów z grupy o najniższych dochodach. W innym wypadku ryzyko nieefektywnego wykorzystania funduszy publicznych oraz występowania nadmiernych zysków po stronie firm, byłoby zbyt wysokie.

Niewątpliwie rozwój modelu **zasługuje na kontynuację** i wdrożenie we wszystkich województwach. Sam model wymaga jednak **modyfikacji** poprzez wprowadzenie mechanizmów, które przyczynią się do **eliminacji aktualnie występujących dysfunkcji** lub przynajmniej złagodzenia ich oddziaływania. Niezbędne jest wprowadzenie narzędzi pozwalających na ciągłe i dokładne monitorowanie funkcjonowania system – zaawansowanych systemów IT, rozwiązań weryfikacyjnych, monitorowanie wykonawców, mechanizmy zgłaszania zażaleń.



Ogólna ocena programu pilotażowego 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 Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. W wielu gminach otwiera to drzwi do nawiązania współpracy z urzędnikami gminnymi. O ile działania operatorów komercyjnych zwiększają zaangażowanie gospodarstw o niższych dochodach, to zwiększone ryzyko związane z wykorzystaniem tej roli do pozyskiwania nieuzasadnionych przychodów znacząco zmniejsza korzyści płynące z zaangażowania operatorów.

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.**

Przy zachowaniu obecnych zasad programu, wsparcie operatorów nie dociera do znaczącej części gospodarstw ubogich lub dotkniętych ubóstwem energetycznym.

Zarówno przedstawiciele gmin jak i operatorów komercyjnych wyrażają **wątpliwości co do możliwości szerszego dotarcia do osób dotkniętych wysokim stopniem ubóstwa energetycznego**. O ile sam model stwarza warunki do obsługi takich beneficjentów, to jednak **identyfikacja tych osób stwarza już poważne problemy i wymaga bliższej współpracy z jednostkami pomocy społecznej**. 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 „najtrudniejszych” pozostają więc nadal na marginesie PPCP. W tej sytuacji rozwiązaniem umożliwiającym skuteczne dotarcie do nich jest **zmotywowanie gmin do znacznie bardziej pro-aktywnej postawy oraz zaangażowania gminnych ośrodków pomocy społecznej** w model operatorów lub wypracowanie modelu współdziałania gminy oraz operatora prywatnego w docieraniu do potencjalnych beneficjentów. Biorąc pod uwagę jak mało osób objętych jest pomocą społeczną, należy zauważyć, że nawet przy nawiązaniu współpracy z GOPS, grupa osób do których będzie można w ten sposób dotrzeć będzie ograniczona. W przypadku drugiego rozwiązania musiałyby również zostać wprowadzone **rozwiązania zabezpieczające przed działaniami nieuczciwych firm**, bo to właśnie grupa osób najmniej zaradnych życiowo jest na takie nadużycia najbardziej podatna.





#2. Mechanizmy funkcjonowania operatorów

Pełnienie funkcji operatora przyczyniło się do zwiększenia liczby wniosków z grupy o najmniejszych dochodach, ale 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 przyjęcia przez gminę roli operatora, w większości przypadków 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 PPCzP z reguły tylko część etatu. **W efekcie przyjęcie roli operatora w większości gmin 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. Może to wynikać z tego, że program miał charakter pilotażowy. Uruchomienie programu na większą skalę i dłuższy czas wymagać będzie wdrożenia rozwiązań w zakresie zagwarantowania odpowiednich kadr.

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.** Jedyne 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 przez beneficjenta. Brak zmian w polityce informacyjnej po przyjęciu roli operatora. Organicznie się do działań realizowanych wcześniej (organizacja spotkań informacyjnych kilka razy w roku oraz informacja na stronie internetowej i 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 podobne inwestycje celem uzyskania rekomendacji dotyczących wykonawców). Jednakże, model ten zapewnia pewne, podstawowe wsparcie dla beneficjentów.

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, którzy pracują na danym terenie.

Model III
zaangażowany

Najrzadziej spotykany. Realizowany w gminach gdzie pracownik legitymuje się wykształceniem technicznym (lub dokształcił się w trakcie pracy) i równocześnie wykazuje osobiste zaangażowanie we wdrażanie PPCzP na terenie gminy. Aktywność w postaci współpracy z innymi instytucjami i pracownikami w 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. Wyjątkiem jest tu jeden podmiot, który związany jest z jedną dużą firmą wykonawczą pozyskującą klientów samodzielnie, dla której operator stanowi wsparcie w zakresie procesu aplikacyjnego. **Generalnie operatorzy komercyjni 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.**

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). Tam gdzie współpraca z gminą się nie układa, dotarcie do beneficjentów jest utrudnione.
- 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 kalkulowywane 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, choć przekierowuje uwagę operatorów na segment gospodarstw o niskich dochodach. 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.

11





#3. Harmonogram

Program pilotażowy oceniany jest przez operatorów gminnych i komercyjnych przez pryzmat drastycznych opóźnień w ocenie wniosków i wypłacie zaliczek dla firm. To problem wizerunkowy dla operatorów, dodatkowy stres dla beneficjentów i bardzo negatywna ingerencja w rynek usług instalacyjno-budowlanych.

Operatorzy, zarówno gminni jak i komercyjni, skarżą się na znaczące opóźnienia w ocenie wniosków i wypłacie zaliczek dla firm, pomimo ustalenia, że wnioski operatorskie będą oceniane i rozliczane w pierwszej kolejności. Opóźnienia w formule z prefinansowaniem prowadzą do sytuacji, w której **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**. Za ilustrację tego problemu może posłużyć wypowiedź jednego z urzędników gminnych:

„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. 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.

13





#4. Kryterium dochodowe

Opinie na temat udziału w ramach 3 (najwyższej) 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, zdaniem niektórych respondentów, nawet 50% w gminach zlokalizowanych na południowych krańcach Małopolski.

Urzędnicy gminni sygnalizują, 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 zdają się występować w zamożnych gminach, choć zależność tą należałoby potwierdzić na większej próbie gmin. Według słów operatorów w **niektórych turystycznych gminach południowej Małopolski w granicach 30% do 50% wniosków z trzeciej grupy może pochodzić od beneficjentów zaniżających swoje rzeczywiste dochody na zeznaniach podatkowych.** W biedniejszych gminach na północy odsetek ten spada znacznie poniżej 10%.

Beneficjentów, którzy pomimo przekroczenia progu dochodowego korzystają z najwyższego dofinansowania, cechuje przeważnie wysoki poziom zaradności życiowej. Sposobów na obejście kryteriów formalnych 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);
- O dotację aplikują niepracujące dzieci zamożnych rodziców, które twierdzą że prowadzą oddzielne gospodarstwo domowe. Może to wymagać przeniesienia własności domu na te dzieci;
- Wykazywanie minimalnego dochodu lub nawet straty w działalności gospodarczej (np. poprzez zakup w ostatnim roku maszyn czy urządzeń, samochodów, zatowarowanie, itp.);
- Przepisanie budynku na niepracujące dzieci;
- Dochody pochodzące z pracy „na czarno” (branża remontowo-budowlana, branża turystyczna - kwatery prywatne, branża gastronomiczna, praca poza Polską);
- Osoby zamożne mieszkają w budynku natomiast formalnymi właścicielami są członkowie rodziny o niskich dochodach (np. rodzice na emeryturze).

16



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 operatorzy gminni

Jakość współpracy pomiędzy operatorami komercyjnymi a gminami stanowi jeden z kluczowych obszarów decydujących o powodzeniu implementacji modelu w zaproponowanej formie. 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, którą w rzeczywistości jest dla gminy. 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.

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. Gminy powinny sprawować funkcję nadzorczą nad działaniami operatorów komercyjnych.

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**. Co gorsza, część z tych firm prowadzi nieuczciwe praktyki, zawyżając wartość produktów, montując urządzenia nieprzystosowane do danego budynku, czy pomijając konieczność termomodernizacji.

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. Oba rodzaje podmiotów posiadają też swoje ograniczenia.

Niewątpliwą przewagą gminy w roli operatora jest zaufanie jakim cieszy się wśród mieszkańców oraz znacznie mniejsze ryzyko wystąpienia konfliktu interesu niż w modelu komercyjnym. Są to atuty 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.

Problemem związanym z działaniami operatorów komercyjnych może być **chęć maksymalizacji zysku kosztem jakości inwestycji.** Kolejnym obszarem budzącym poważne zastrzeżenia jest **możliwe powiązanie (osobowe lub biznesowe) operatorów z konkretnymi firmami wykonawczymi.** Tego typu powiązania mogą prowadzić do wyboru rozwiązań szkodliwych dla beneficjentów (zawyżenie cen usług, niska jakość usług).

21



Operatorzy komercyjni jednogłośnie negatywnie wypowiadają się o 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;
- 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 pewnej mierze 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, zawyżania cen i zakresu inwestycji oraz braku kontroli nad procesem obsługi klienta ze strony podmiotów prywatnych.**



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 realizację 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. Równocześnie, zarówno operatorzy komercyjni jak i gminni, wskazują na liczne nadużycia, a nawet oszustwa firm obsługujących mieszkańców.

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. Brak kompleksowej termomodernizacji naraża beneficjenta na wysokie koszty ogrzewania.

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

25





#6. Rekomendacje

Aktywizacja gmin i budowa ich kompetencji

Jako podmioty zaufania publicznego gminy wydają się być **naturalnym wyborem jako instytucja pełniąca rolę operatora**. Wywiady pogłębione z 10 gminami zaangażowanymi w pilotaż wskazują jednak na szereg ograniczeń związanych z pełnieniem funkcji operatora przez gminy. W większości ograniczenia te mogą być jednak zmniejszone poprzez odpowiednie dostosowanie warunków programu operatorskiego oraz poprzez wprowadzenie dodatkowych narzędzi związanych z PPCzP.

- W nowych zasadach programu operatorskiego należy zadbać o to aby gminy były **znacznie bardziej aktywne w kontakcie z beneficjentami** wymagającymi wsparcia operatorskiego. To gminy powinny taki kontakt inicjować. W tym względzie niezbędna jest współpraca gminy z **gminnymi ośrodkami pomocy społecznej**.
- Środki jakie płyną z NFOŚiGW do gmin na pomoc operatorską powinny być w całości przeznaczone na wzmocnienie instytucjonalne wydziałów zajmujących się świadczeniem tej pomocy – **nowe etaty, zatrudnienie odpowiednio przeszkolonych pracowników**.
- Doradztwo techniczne sprawia wielu gminom problem gdyż nie posiadają do tego wykwalifikowanych pracowników. Przeznaczenie środków za pomoc operatorską w całości na wzmocnienie wydziałów zajmujących się tą pomocą powinno częściowo rozwiązać ten problem. Dodatkowo **NFOŚiGW powinien uruchomić regularny program szkoleń** dla urzędników zajmujących się pomocą operatorską.
- Uruchomienie **listy rekomendowanych wykonawców** powinno ułatwić gminom doradztwo w zakresie wyboru wykonawców – jest to obszar obecnie niechętnie podejmowany przez urzędników.



Mocne zabezpieczenie interesów beneficjentów będzie konieczne przed otwarciem dostępu do systemu operatorów podmiotom komercyjnym

W przypadku umożliwienia podmiotom komercyjnym udziału w programie operatorskim należy **odpowiednio zabezpieczyć beneficjentów przez nierzetelnymi czy nawet nieuczciwymi firmami**. Bez uprzedniego wprowadzenia zabezpieczeń istnieje spore ryzyko, że fundusze publiczne będą wydawane nieefektywnie a inwestycje nie będą realizować optymalnych rozwiązań. Jest to szczególnie ważne biorąc pod uwagę, że osoby, które wymagają wsparcia operatorskiego to osoby, szczególnie narażone na wykorzystanie przez nieuczciwe firmy.

- Zakres inwestycji powinien być uzgadniany z przedstawicielem gminy lub WFOŚiGW.
- Konflikt interesów: Firmy operatorskie nie mogą być w żaden sposób powiązane z firmami wykonawczymi – przy czym ten wymóg będzie bardzo trudny do weryfikacji ze względu na możliwość nieformalnych powiązań. Zmniejszenie tego ryzyka będzie wymagać wprowadzenia odpowiedniego systemu IT pozwalającego na automatyczne wykrywanie przypadków zmywy lub zaburzonej konkurencji.
- Kontrole nad działaniami operatorów: Inwestycje obsługiwane przez operatorów komercyjnych powinny być objęte częstszymi kontrolami NFOŚiGW, a przynajmniej część odpowiedzialności za nieprawidłowości powinna spoczywać na firmach operatorskich.
- Zaawansowany mechanizm zażaleń: Powinien istnieć jasno dostępny mechanizm umożliwiający beneficjentom złożenie skargi na operatora. Większa ilość skarg powinna prowadzić do rozpoczęcia kontroli przez NFOŚiGW.
- Usługi w ścieżce operatorskiej powinny być wykonywane jedynie przez firmy z listy rekomendowanych wykonawców.
- Firmy operatorskie powinny uzyskać wsparcie zarówno od NFOŚiGW jak i gmin w kontakcie z beneficjentami, tak aby mogły w sposób jednoznaczny odróżnić się od pozostałych firm komercyjnych oferujących podobne usługi poza systemem operatorskim.

28



Lista wykonawców

Jednym z podstawowych narzędzi, które może pomóc zabezpieczyć interesy beneficjentów jest **utworzenie listy rekomendowanych wykonawców usług związanych z inwestycjami wspieranymi w ramach programu „Czyste Powietrze”**. Lista taka powinna być zarządzana przez NFOŚiGW. Aby znaleźć się na liście wykonawcy musieliby przedstawić dokumenty potwierdzające spełnienie wcześniej określonych wymagań. Wnioski o wpisanie na listę byłyby rozpatrywane przez NFOŚiGW na bieżąco lub w regularnych odstępach czasowych. Narzędzie to mogłoby również zawierać mechanizm usuwania wykonawców z listy w przypadku stwierdzenia niedostatecznej jakości oferowanych usług. Przykładowo, w Irlandii istnieje system pozwalający beneficjentom zgłaszać opinie na temat otrzymanych usług. Ponadto, prowadzone są kontrole sprawdzające czy wykonawcy stosują się do Kodeksu Postępowania, którego zasady są dla nich obowiązkowe. Wykonawcy, którzy naruszają zapisy Kodeksu Postępowania lub którzy otrzymują dużo negatywnych opinii mogą być usunięci z listy. **Dzięki takiej liście zarówno urzędnicy gminni, jak i sami beneficjenci mogliby zweryfikować czy dany wykonawca rzetelnie wywiązuje się ze swoich zadań.** Jak już wspomniano, urzędnicy gminni pełniący rolę operatorów często nie chcą rekomendować firm wykonawczych. Lista wykonawców rozwiązałaby ten problem.

Znaczące zmniejszenie okresu oczekiwania na wypłatę środków

Nieprzewidywalne oraz przedłużające się harmonogramy wypłat dla wykonawców w formule z prefinansowaniem prowadzą do poważnych problemów finansowych firm wykonawczych. Należy zadbać o to aby **terminy te były zarówno skrócone, jak i rzetelnie komunikowane** (należy unikać sytuacji gdy podawane są znacznie krótsze terminy niż rzeczywisty okres oczekiwania na wypłatę ponieważ uniemożliwia to firmom planowanie finansowe).

Uszczelnienie dostępu do grupy III

Należy **ograniczyć przypadki “wyludzenia” najwyższych dotacji** poprzez osoby, które w rzeczywistości mają wysokie przychody. Choć nie da się całkowicie wyeliminować tego procederu, to część rozwiązań jest stosunkowo łatwa do wprowadzenia: np. zapobieżenie przepisywaniu domów na uboższych krewnych, itp., a inne będą wymagać więcej czasu, np. analiza dochodów z większej liczby lat, zastosowanie kilku baz danych do weryfikacji).

Model operatorski jest potrzebny jednak wymaga licznych korekt, w tym wprowadzenia silnych i skutecznych zabezpieczeń interesów beneficjentów zanim firmy komercyjne będą mogły działać jako operatorzy

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. **Pełnoskalowe wdrożenie operatorów wymagać będzie również inwestycji w podniesienie kompetencji gmin,** nawet jeśli docelowy model będzie uwzględniał partnerów komercyjnych.



CEM

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

30-102 Kraków
Syrokomli 10
tel: + 48 12 6375438
cem@cem.pl
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
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