

Bolesław Meluch¹⁾

Finansowanie termomodernizacji budynków mieszkalnych w Polsce

podstawowe tezy

DOI: 10.15199/33.2015.01.02

System finansowania głębokiej termomodernizacji jest podstawową barierą w osiąganiu efektywności energetycznej w budownictwie mieszkaniowym. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny w programie zapobiegania ubóstwu energetycznemu przedstawił opinię, iż niezbędne jest europejskie zobowiązanie na rzecz bezpieczeństwa energetycznego i solidarności energetycznej. W ramach tego programu wskazano na potrzebę ochrony obywateli przed ubóstwem energetycznym i zapobieganie ich wykluczeniu społecznemu. Istotne jest także zagwarantowanie podstawowego dostępu do energii po stabilnych i przystępnych cenach. Wdrażane w Unii programy powinny prowadzić do przekształcenia społeczeństwa w społeczeństwo niskoemisyjne. Zobowiązano także kraje członkowskie do opracowania wskaźników ubóstwa energetycznego i ujednoczenia statystyk. Planuje się także powołanie europejskiego centrum monitorowania ubóstwa. Państwa członkowskie powinny prowadzić analizę oddziaływania polityki energetycznej na konsumentów w zależności od dochodu, składu gospodarstwa, czy metody ogrzewania. **Komisja Europejska ma rozważyć powołanie europejskiego funduszu solidarności energetycznej.**

Mówiąc o warunkach finansowania programu głębokiej termomodernizacji budownictwa mieszkaniowego, należałoby postawić następujące tezy:

Teza 1. Niezbędne jest opracowanie i wdrożenie programu głębokiej termomodernizacji budynków mieszkalnych w Polsce będącego także narzędziem do walki z ubóstwem.

Aby właściwie przygotować zasady finansowania, program powinien być

przygotowany i zaakceptowany przez wszystkich interesariuszy: ministerstwa, fundusze ochrony środowiska, instytucje finansujące, a jednocześnie wskazać instytucję odpowiedzialną za jego realizację oraz wykorzystanie środków publicznych. Program powinien uwzględnić tworzenie warunków do kreowania długoterminowych instrumentów finansowania głębokiej termomodernizacji, a operator programu oferować koordynację pomocy technicznej i właściwą strukturyzację finansowania.

Teza 2. Niezbędne jest wspieranie inwestycji w modernizację budynków.

Art. 4 dyrektywy 2012/27/UE wymaga ustanowienia *długoterminowej strategii wspierania renowacji krajowych zasobów budynków mieszkalnych i użytkowych, zarówno publicznych, jak i prywatnych*, która obejmie: przegląd krajowych zasobów budowlanych oparty w stosownych przypadkach, na próbkach statystycznych; określenie opłacalnych sposobów renowacji właściwych dla typu budynków i strefy klimatycznej; środki mające stymulować opłacalne gruntowne renowacje budynków, w tym gruntowne renowacje prowadzone etapami; przyjęcie przyszłościowej perspektywy w podejmowaniu decyzji inwestycyjnych przez podmioty fizyczne, sektor budowlany i instytucje finansowe; szacunki oczekiwanej oszczędności energii i innych korzyści.

Państwa członkowskie UE zostały zobowiązane do publikacji pierwszej wersji „strategii” do 30 kwietnia 2014 r. i aktualizowania jej co trzy lata oraz przekazania każdej wersji Komisji Europejskiej jako część „Krajowych planów działania”.

Teza 3. W dokumentach europejskich sektor budynków wskazywany jest jako ten, w którym istnieje największy potencjał oszczędności energii.

Istotne jest wskazanie możliwych do realizacji działań w użytkowanych budynkach z myślą o poprawie ich charakterystyki energetycznej oraz inwentaryzacja dostępnych instrumentów finansowych, które prowadzą do redukcji rocznego zapotrzebowania na energię końcową na cele związane z ogrzewaniem i wentylacją, przygotowaniem ciepłej wody, chłodzeniem oraz oświetleniem.

Proces poprawy efektywności energetycznej budynków może jednocześnie przynieść wzrost innowacyjności oraz wdrożenie nowych technologii w budownictwie i technice instalacyjnej, zmniejszenie energochłonności, generowanie nowych miejsc pracy, a w konsekwencji wzrost konkurencyjności gospodarki i zamożności obywateli. Pozostałe korzyści wynikające z poprawy efektywności energetycznej budynków to: zmniejszenie zależności od importu surowców energetycznych; ograniczenie negatywnego wpływu na środowisko naturalne; zmniejszenie rachunków za ciepło sieciowe, paliwa oraz energię elektryczną; zwiększenie liczby miejsc pracy i wsparcie rozwoju lokalnego.

Teza 4. Kompleksowe gruntowne remonty przeprowadzane są w bardzo niewielkiej części zasobów mieszkaniowych i obejmują mniej niż 1% ogółu budynków wielorodzinnych w kraju (raport Instytutu Rozwoju Miast z 2013 r.).

W 2012 r. średnie nakłady na techniczne utrzymanie komunalnych zasobów mieszkaniowych obejmujące remonty bieżące oraz gruntowne kształtowały się na poziomie 1,67 zł na 1 m² powierzchni użytkowej miesięcznie. W przypadku zasobów prywatnych czynszowych koszty te wynosiły miesięcznie 2,46 zł/m² powierzchni użytkowej. Przeciętne nakłady na techniczne utrzymanie najlepszych pod względem standardu zasobów spółdzielczych obecnie pokrywają jedynie ok. 50% ist-

¹⁾ Związek Banków Polskich, e-mail: boleslaw.meluch@zbp.pl

niejących w tym zakresie potrzeb. Z wykonanych obliczeń wynika, że pomimo wzrastających nakładów na techniczne utrzymanie w kolejnych latach, potrzeby remontowe występujące w budynkach prywatnych czynszowych były pokryte średnio zaledwie w ok. 25%.

Teza 5. Określając warunki modernizacji budynków, należy wziąć pod uwagę strukturę własności.

W porównaniu ze spisem przeprowadzonym w 2002 r. znacznie zwiększyła się liczba zamieszkałych budynków mieszkalnych stanowiących współwłasność z wyodrębnionymi własnościami lokali mieszkalnych. Przybyło również budynków mieszkalnych należących do osób fizycznych i towarzystw budownictwa społecznego. Zmniejszył się natomiast udział pozostałych form własności w strukturze zasobów budynków mieszkalnych. W 2011 r. najwięcej budynków należało do osób fizycznych (83,3% całkowitej liczby zamieszkałych budynków mieszkalnych). Osoby te były właścicielami ponad 4,6 mln budynków mieszkalnych z ok. 5,4 mln mieszkań. W porównaniu z 2002 r. liczba budynków mieszkalnych osób fizycznych zwiększyła się o 9,8%.

Teza 6. Określając warunki modernizacji budynków, należy wziąć pod uwagę źródła ogrzewania.

Według opracowania GUS *Zużycie energii w gospodarstwach domowych w 2009*, w ogrzewaniu pomieszczeń wyraźnie dominują paliwa stałe oraz ciepło sieciowe. 51,1% gospodarstw użytkowało urządzenia grzewcze wykorzystujące paliwa stałe, z tego: 40,5% gospodarstw domowych miało dwufunkcyjne kotły centralnego ogrzewania, służące do wytwarzania ciepła i przygotowania ciepłej wody użytkowej. 29,6% gospodarstw ogrzewanych paliwami stałymi miało kotły jednofunkcyjne. 22,4% gospodarstw stosowane miały najbardziej tradycyjne urządzenia grzewcze – piece, głównie piece kaflowe. 6,8% gospodarstw domowych używało kominków, przeważnie z wkładem zamkniętym. 40% wszystkich gospodarstw domowych używało ciepła sieciowego – przeważają mieszkańcy budynków wielorodzinnych. Z tego 60% używało go również do przygotowania c.w.u.

Teza 7. Określając warunki modernizacji budynków, należy wziąć pod

uwagę opłacalność sposobów renowacji właściwych dla typu budynków.

Przy planowaniu modernizacji, należy wziąć pod uwagę następujące działania: (i) zwiększenie izolacyjności cieplnej przegród zewnętrznych budynku; (ii) poprawa efektywności energetycznej instalacji: ogrzewania, ciepłej wody, wentylacji, chłodzenia i oświetlenia; (iii) wymiana lub modernizacja źródła ciepła.

Teza 8. Niezbędna jest koordynacja wykorzystania różnych opcji źródeł finansowania.

Potencjalne źródła finansowania to: budżet państwa, Fundusz Termomodernizacji i Remontów, Fundusze Ochrony Środowiska (Narodowy i Wojewódzkie) oraz środki zagraniczne, m.in. Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG), Norweski Mechanizm Finansowy (NMF0), Fundusze Unii Europejskiej. Należy także wziąć pod uwagę środki jednostek samorządu terytorialnego oraz banków komercyjnych i pozostałe źródła finansowania (agencje, fundusze), a także środki z sektora prywatnego.

Tak szeroki zakres potencjalnych źródeł finansowania wymaga koordynacji na poziomie krajowym i na poziomie regionalnym.

Teza 9. Kompleksowa termomodernizacja niesie za sobą wymierne korzyści. Ich ocena może być dokonana pod kątem ekonomicznym, społecznym i środowiskowym (szczegóły w artykule na str. 2 ÷ 5).

Teza 10. Kompleksowa termomodernizacja wymaga zniwelowania barier, które ograniczają aktywność inwestorów, dostawców usług i materiałów, zarządzających nieruchomościami i finansujących inwestycje.

Główne bariery systemowe kompleksowej termomodernizacji to: brak spójnego i dostosowanego do potrzeb systemu finansowania; brak dostępności długoterminowego kredytowania remontów; wysokie koszty transakcyjne; niski poziom wiedzy po stronie wykonawców oraz inwestorów; specyfika efektywności energetycznej budynków – zasady finansowania głębokiej termomodernizacji.

Teza 11. Specyfika efektywności energetycznej budynków określa zasady oceny zwrotu z inwestycji.

Zwrot z inwestycji oceniany jest na podstawie zmniejszenia wydatków na energię, a nie zwiększenia przychodów

z tytułu inwestycji. Sektor finansowy bazuje na ocenie ryzyka finansowania inwestycji na podstawie kryterium „finansowania rozwoju” projektu, a mniej na podstawie optymalizacji kosztów, w ramach których przyjęte rozwiązania techniczne głębokiej termomodernizacji mają największe znaczenia dla wykonalności i zyskowności projektu.

Zwrot z inwestycji w projekty energooszczędne z reguły ma dłuższy horyzont czasowy niż z projektów deweloperskich, co określa wymagania dotyczące kosztu kapitału (oprocentowania) i zyskowności z tych projektów. W związku z tym, że inwestowanie w oszczędność energetyczną zwykle nie jest podstawową działalnością firm będących właścicielami (lub zarządzającymi) budynków, a także nie jest priorytetem odbiorców energii, możliwości udziałowego finansowania takiego projektu są ograniczone, a tym samym ograniczona jest dostępność zewnętrznego finansowania.

Teza 12. Nieodzowny jest udział sektora publicznego w finansowaniu poprawy efektywności energetycznej budynków.

Z uwagi na potencjalne ograniczenia budżetowe sektora publicznego wskazane byłoby wykorzystanie środków publicznych na projekty wzorcowe, a nie ogólne programy krajowe. Publiczne środki finansowe mogą być doskonale wykorzystane w różnych fazach projektów energooszczędnych, szczególnie w ramach pomocy technicznej i organizacyjnej.

Dopłaty ze środków publicznych nie zawsze skierowane są do najbardziej interesujących projektów – procedura ich wyboru powinna ograniczać możliwość nieuzasadnionych korzyści.

Zaangażowanie środków publicznych tylko w pewnym stopniu gwarantuje wiarygodność finansową i solidność inwestora poszukującego zewnętrznego finansowania.

Teza 13. „Zewnętrzne finansowanie” i „zewnętrzne inwestowanie” w projekty poprawy efektywności energetycznej budynków mają swoją specyfikę.

Zewnętrzne finansowanie oznacza finansowanie przez instytucję finansową, zwykle kredytem, projektu poprawy efektywności energetycznej budynku, gdzie kredytobiorcą jest właściciel nieruchomości. Kredytobiorca przyjmuje

ryzyko nieosiągnięcia celu oszczędzania. Kredytodawca zobowiązany jest do zabezpieczenia się przed niedotrzymaniem umowy kredytowej.

Zewnętrzne inwestowanie oznacza, iż głęboka termomodernizacja nie jest przeprowadzana przez właściciela budynku – nie jest on kredytobiorcą i nie przyjmuje ryzyka nieosiągnięcia celu oszczędzania. Tę rolę spełnia zewnętrzny inwestor, jak w transakcjach leasingowych.

Umowa gwarantowanych oszczędności energii stanowi podstawę do zewnętrznego finansowania i/lub inwestowania w projekty poprawy efektywności energetycznej budynków – dostawca energii/inwestor gwarantuje uzyskanie określonych oszczędności energetycznych w określonym czasie (dłuższym niż inwestycje deweloperskie). Oszczędności energetyczne pozwalają na spłatę kosztów początkowych inwestycji i uzyskanie nadwyżki także przez właściciela nieruchomości.

Umowy gwarantowanych oszczędności energii są zwykle wykorzystywane w projektach publicznych lub komercyjnych, natomiast nie są podstawowym modelem w projektach prywatnych (prywatny właściciel).

Teza 14. Niezbędne jest wspieranie prywatnego rynku umów gwarantowanych oszczędności energii.

Umowa gwarantowanych oszczędności energii wymaga bardziej szczegółowych diagnoz i propozycji rozwiązań w celu osiągnięcia efektu, co zwiększa koszty ich przygotowania. Oszczędności generowane w trakcie trwania umowy nie zawsze gwarantują wystarczające pokrycie kosztów początkowych inwestycji i kosztów finansowych. Ryzyko płatności może być ograniczone, jeżeli płatności na rzecz dostawcy energii z tytułu oszczędności energii będą oddzielone od zobowiązań właściciela nieruchomości (pobór płatności bezpośrednio od użytkowników energii). Ryzyko płatności może być także ograniczone, jeżeli zobowiązanie z tytułu głębokiej termomodernizacji będzie odnosiło się do lokalu mieszkalnego/domu, a nie do najemcy/właściciela. Zasadą jest, iż **miesięczna rata kredytowa nie może być wyższa niż wysokość miesięcznych oszczędności z tytułu mniejszych kosztów za energię.**

Korzyści z umów gwarantowanych oszczędności energii powinny być osiągane nie tylko przez najemców, ale także właścicieli nieruchomości, którzy w związku z głęboką termomodernizacją powinni mieć możliwość dostosowania poziomu czynszu.

Dotacja ze środków publicznych powinna być uzależniona od rzeczywiste poniesionych kosztów przez beneficjenta (szczególnie w ramach unijnych środków i funduszy spójności na lata 2014 – 2020). Należy zapewnić możliwość przekierowania dotacji przez właściciela nieruchomości do firmy świadczącej usługi w ramach umowy gwarantowanych oszczędności energii. Dotacje ze środków publicznych do umów gwarantowanych oszczędności energii powodują zwykle, że są one traktowane jako przedsięwzięcia publiczno-prywatne. Tym samym zwiększają zadłużenie jednostki publicznej, chociaż nie jest to zadłużenie, ponieważ płatności na rzecz dostawcy energii wynikają z oszczędności z tytułu niższego zużycia energii.

Zagregowanie poszczególnych projektów w ramach jednego modelu pozwala na ograniczenie ryzyka nieosiągnięcia założonego celu oszczędności energii – jedne projekty przyniosą mniejsze rezultaty, a inne większe, niż zakładano. W efekcie może to ograniczyć koszty finansowania – można stworzyć specjalną spółkę celową (SPV) w celu wygenerowania odpowiednich przepływów finansowych i tworzenia zachęt do inwestowania w nie. Instytucje finansowe mogą być bardziej skłonne do udzielania kredytów SPV z uwagi na lepsze zarządzanie ryzykiem i transparentność przepływów finansowych. SPV powinna mieć określone ramy prawne.

Teza 15. Głęboka termomodernizacja mająca na celu również przeciwdziałanie ubóstwu energetycznemu, wymaga współdziałania wszystkich uczestników procesu wytwarzania, przetwarzania, dostarczenia i korzystania z energii.

Przeprowadzenie i finansowanie remontu domu leży w gestii właściciela nieruchomości, który zainteresowany jest przede wszystkim uzyskaniem policzalnych korzyści ekonomicznych z tytułu uzyskanej efektywności energetycznej (obniżeniem kosztów ogrzewania oraz wzrostem wartości nieruchomości). **Dodatkowe działania zmierzające do uzyskania oczekiwanego**

efektu cieplarnianego, poprawy jakości powietrza, zwiększenia komfortu użytkownika, poprawy krajobrazu, tworzenia nowych miejsc pracy, uzyskania wpływów do budżetu z tytułu podatków, zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego powinny i muszą być wspierane przez państwo.

Podstawą współpracy jest stworzenie regionalnych/lokalnych/gminnych/miejskich platform, które powinny umożliwiać inwestowanie w modernizację budynków oraz wprowadzanie innowacyjnych rozwiązań i technologii, a także inicjatywy rozumiane jako działania lokalne. Preferowane powinny być zwrotne instrumenty finansowe, które będą obniżały koszty modernizacji i wprowadzania nowych rozwiązań. Dostawca i odbiorca energii musi być traktowany na równych zasadach, przy czym solidarność społeczna powinna być wymagana wobec dostawców.

Określenie potrzeb społecznych, odnoszących się do budynków, w których mieszkają/przebywają osoby mogące być zakwalifikowane do strefy ubóstwa energetycznego, powinno być priorytetem władz lokalnych, a uzyskane efekty społeczne i ekonomiczne powinny być premiiowane z budżetu państwa.

Istotną rolę we wspieraniu projektów głębokiej termomodernizacji powinien spełniać Bank Gospodarstwa Krajowego. Instrumentem, który umożliwiłby realizację regionalnych programów, jest zamknięty fundusz inwestycyjny (FIZ), którego działalność określa ustawa o funduszach inwestycyjnych i który podlega nadzorowi Komisji Nadzoru Finansowego. FIZ jest jednocześnie:

- instrumentem zwrotnym;
- pozyskuje kapitał na rynku kapitałowym (instrumenty dłużne) i kredytowym, co zmniejsza koszty;
- umożliwia wspólne i jednoczesne zaangażowanie kapitału publicznego i prywatnego (formuła PPP);
- umożliwia pozyskiwanie kapitału od inwestorów, którzy mają takie same przywileje i obowiązki: właściciele nieruchomości, władze publiczne (krajowe i lokalne), banki, inwestorzy profesjonalni (OFE, fundusze inwestycyjne, ubezpieczyciele);
- zarządzany jest przez licencjonowanych doradców, którzy realizują politykę inwestycyjną wynikającą z przyjętych celów i zadań.

Otrzymano 30.12.2014