

Finansowanie modernizacji budownictwa społecznego

Raport dla projektu InoFin

Wspierany przez Komisję Europejską

Autor

M. ten Donkelaar

GRUDZIEŃ 2006

Podziękowania/Wstęp

Niniejszy raport jest rezultatem badań przeprowadzonych w ramach Pakietu Roboczego 2 "Innowacyjne Schematy Finansowania Modernizacji Budownictwa Społecznego w Rozszerzonej Europie" (InoFin). Projekt ten jest wspierany przez Komisję Europejską i funkcjonuje w ramach Programu Inteligentna Energia Europa. Jesteśmy wdzięczni Komisji Europejskiej za częściowe sfinansowanie projektu. Badania przeprowadzał zespół projektowy InoFin i są one zarejestrowane pod numerem ECN 7.7735. Niniejszy raport zawiera przegląd i porównanie ośmiu raportów przeprowadzonych w poszczególnych państwach, w ramach których analizowano stan modernizacji mieszkalnictwa w Danii, Niemczech, Holandii, Republice Czeskiej, Słowacji, Polsce, Bułgarii i na Łotwie.

Autor chciałby podziękować następującym osobom, które współpracowały przy tworzeniu raportu:

- Y. Boerakker, B. Jablonska, C. Tigchelaar, ECN - Holandia
- N. Daugaard, P. Nøddekær, ECNet - Dania
- G. Wagener-Lohse, Cebra - Niemcy
- M. Malý, T. Vanický, Enviros - Republika Czeska
- Rajkiewicz, NAPE - Polska
- A. Blumberga, D. Blumberga, G. Karnups, P.A. Krievins, Ekodoma - Łotwa
- J. Nagy, B. Herdová, ECB - Słowacja
- E. Stoykova, SEC - Bułgaria

Streszczenie

Niniejszy raport przedstawia przegląd doświadczeń związanych z finansowaniem modernizacji sektora budownictwa społecznego w Danii, Niemczech, Holandii, Republice Czeskiej, Słowacji, Polsce, Bułgarii i na Łotwie. Raport uwidocznił również duże różnice między sektorem budownictwa społecznego w państwach Europy Zachodniej (w Danii, Holandii i Niemczech), a sektorem budownictwa społecznego w pięciu nowych krajach członkowskich. Oprócz różnic w charakterystyce energetycznej budynków istotna jest również odmienna struktura własności w sektorze budownictwa społecznego. Podczas, gdy w państwach Europy Zachodniej większa ilość mieszkań nadal jest wynajmowana, w nowych krajach członkowskich własność mieszkań w sektorze budownictwa społecznego przeszła w dużym zakresie w ręce prywatne. W raportach wykazano, że przekazanie własności mieszkań w ręce prywatne w budynkach wielorodzinnych jest czynnikiem utrudniającym przeprowadzenie modernizacji budynku. Zgodnie z zasadami finansowania modernizacji budownictwa społecznego dotacje publiczne są ograniczone w zakresie możliwości radzenia sobie z aktualnymi potrzebami modernizacyjnymi. Ilość możliwości wykorzystania środków komercyjnych zarówno w starych jak i w nowych krajach członkowskich nadal wzrasta.

Spis treści

Podziękowania/Wstęp	2
Streszczenie	2
Spis tabel	5
Podsumowanie	6
1. Wstęp	11
1.1 Ankieta INOFIN	11
1.2 Mieszkalnictwo społeczne	12
2. Raporty krajowe	13
2.1 Dania	13
2.1.1 Struktura prawna	14
2.1.2 Struktura instytucjonalna	15
2.1.3 Struktura finansowania	15
2.2 Holandia	16
2.2.1 Struktura prawna	17
2.2.2 Struktura instytucjonalna	18
2.2.3 Struktura finansowania	19
2.2.4 Inicjatywy sektora prywatnego	20
2.2.5 Międzynarodowe finansowanie modernizacji mieszkalnictwa	22
2.3 Niemcy	22
2.3.1 Zasoby mieszkaniowe	23
2.3.2 Struktura prawna	24
2.3.3 Struktura finansowania	26
2.3.4 Struktura instytucjonalna	29
2.4 Republika Czeska	29
2.4.1 Struktura prawna	30
2.4.2 Struktura instytucjonalna	31
2.4.3 Struktura finansowania	32
2.4.4 Inicjatywy sektora prywatnego	33
2.5 Słowacja	34
2.5.1 Struktura prawna	35
2.5.2 Struktura instytucjonalna	36
2.5.3 Struktura finansowania	37
2.5.4 Inicjatywy sektora prywatnego	38
2.6 Polska	38
2.6.1 Struktura prawna	40
2.6.2 Struktura instytucjonalna	41
2.6.3 Struktura finansowania	41
2.6.4 Inicjatywy sektora prywatnego	43
2.7 Łotwa	43
2.7.1 Struktura prawna	44
2.7.2 Struktura instytucjonalna	46
2.7.3 Struktura finansowania	47
2.7.4 Inicjatywy sektora prywatnego	47
2.8 Bułgaria	47
2.8.1 Struktura prawna	48
2.8.2 Struktura instytucjonalna	49
2.8.3 Struktura finansowania	49
3. Porównanie (społecznych) zasobów mieszkaniowych	51
3.1 Rozwój społecznych zasobów mieszkaniowych	51

3.1.1	Prywatyzacja zasobów mieszkaniowych	51
3.1.2	Dane dotyczące zasobów mieszkaniowych	52
3.2	Dane dotyczące kosztów energii	53
4.	Porównanie struktur prawnych i instytucjonalnych	55
4.1.1	Regulacje dotyczące mieszkalnictwa społecznego	55
4.1.2	Instytucje związane z mieszkalnictwem społecznym	56
4.1.3	Regulacje dotyczące dostarczania energii/ciepła	56
5.	Porównanie struktur finansowania	58
5.1	Finansowanie modernizacji mieszkalnictwa społecznego ze środków publicznych	58
5.2	Inicjatywy sektora prywatnego w budownictwie społecznym	60
6.	Czynniki wspierające i utrudniające modernizację w budownictwie społecznym	62
7.	Wnioski i zalecenia	66
7.1	Zalecenia	66

Spis tabel

Tabela 2.1 Ramy prawne dla modernizacji mieszkalnictwa w Niemczech	26
Tabela 2.2 Przykłady pakietów	27
Tabela 2.3 Charakterystyka zasobów mieszkaniowych w Czechach według okresów budowy	29
Tabela 2.4 Struktura zasobów mieszkaniowych według własności	34
Tabela 2.5 Charakterystyka energetyczna budynków w Polsce (dotyczy całych zasobów mieszkaniowych)	39
Tabela 2.6 Zasoby mieszkaniowe na Łotwie	43
Tabela 3.1 Udział mieszkalnictwa społecznego w zasobach mieszkaniowych	52
Tabela 3.2 Charakterystyka energetyczna zasobów mieszkaniowych (kWh/m ² na okres budowy)	53
Tabela 3.3 Ceny głównych źródeł energii	53
Tabela 3.4 Udział kosztów energii w budżetach domowych	54
Tabela 3.5 Wzrost cen gazu i elektryczności w latach 2003-2006 (w €/kWh)	54
Tabela 4.1 Podział własności mieszkań w poszczególnych państwach	56
Tabela 5.1 Przegląd istniejących publicznych schematów finansowania	58
Tabela 6.1 Przegląd głównych czynników utrudniających modernizację	62
Table 6.2. Przegląd czynników wspierających modernizację	64

Podsumowanie

Niniejszy raport stanowiący część projektu IEE InoFin¹ i przedstawia obszerny przegląd doświadczeń w finansowaniu modernizacji w mieszkalnictwie społecznym w Danii, Niemczech, Holandii, Bułgarii, Republice Czeskiej, Polsce, Słowacji i na Łotwie. Głównym celem projektu jest udostępnienie rozwiązań dotyczących modernizacji mieszkalnictwa społecznego w "starych" krajach członkowskich UE (Danii, Niemczech, Holandii), "nowym" krajom członkowskim UE (Bułgarii, Republice Czeskiej, Łotwie, Polsce, Słowacji).

W ramach wcześniejszych badań analizujących sytuację mieszkalnictwa w nowych krajach członkowskich wykazano, że istnieją znaczne różnice w sposobie, w jaki zmieniały się struktura własności mieszkań i zaangażowanie władz państwowych i samorządów lokalnych w trakcie przemian ekonomicznych po roku 1989. Mieszkalnictwo w tych państwach ma jednak jedną cechę wspólną: brak środków finansowych na modernizację mieszkalnictwa zarówno ze strony władz jak i mieszkańców. Modernizacje są potrzebne, aby w sensie ogólnym poprawić standardy życia, a w szczególności, aby polepszyć charakterystykę energetyczną budynków. Dlatego też celem projektu InoFin jest przezwyciężenie barier finansowych poprzez opracowanie nowatorskich schematów finansowania we współpracy z władzami oraz z instytucjami publicznymi i prywatnymi.

Raport zawiera również przegląd najistotniejszych wniosków uzyskanych w ośmiu raportach, w ramach, których przeanalizowano stan modernizacji w budownictwie społecznym w każdym z krajów objętych projektem InoFin. Raporty poszczególnych państw zostały sporządzone według wspólnej ankiety zawierającej fakty dotyczące zasobów mieszkaniowych, struktur prawnych i instytucjonalnych, finansowania modernizacji w mieszkalnictwie ze środków publicznych i prywatnych oraz poszczególnych projektów modernizacyjnych. W części końcowej raportu przedstawiono zestaw zaleceń, opierających się na wyszczególnionych czynnikach wspierających i utrudniających modernizację mieszkalnictwa.

Fakty dotyczące mieszkalnictwa (społecznego)

W raporcie wykazano, że w starych krajach członkowski UE (Danii, Niemczech i Holandii) sektor mieszkalnictwa społecznego jest stosunkowo duży i uporządkowany. Nietrudno wyodrębnić mieszkalnictwo społeczne od zasobów mieszkań własnościowych, chociaż nie zawsze jest to regulowane przepisami (np.: w Holandii). We wszystkich trzech państwach mieszkania budownictwa społecznego są głównie (w Holandii w całości) własnością spółdzielni mieszkaniowych. Na skutek gwałtownych zmian w strukturze własności w okresie przemian ekonomicznych w latach dziewięćdziesiątych nie jest łatwo wyodrębnić określony sektor budownictwa społecznego w nowych krajach członkowskich UE (Republika Czeska, Słowacja, Polska, Łotwa, Bułgaria).

Ze względu na różne rodzaje struktur własności mieszkań nie łatwo będzie określić grupę docelową zainteresowaną modernizacją budownictwa społecznego. Ponieważ mieszkania wynajmowane oraz te, które zamieszkują biedniejsze grupy społeczne stanowią bardzo małą część mieszkalnictwa społecznego, nie można stwierdzić, że tylko taka kategoria mieszkań składa się na mieszkalnictwo społeczne. W blokach mieszkalnych z wielkiej płyty w nowych krajach członkowskich (wybudowane po II Wojnie Światowej) istnieje największa potrzeba przeprowadzenia modernizacji.

Ze względu na różnice w strukturze własności mieszkań zaistniała potrzeba sformułowania szerszej definicji budownictwa społecznego dla celów projektu InoFin. Stąd budownictwo społeczne definiuje się jako: „mieszkania przeznaczone dla grup społecznych o niższych dochodach, włączając w to budynki ostatnio sprywatyzowane, jak również mieszkania dla grup społecznych podwyższonego

¹ Aby uzyskać więcej informacji o projekcie na oficjalnej stronie projektu: <http://www.join-inofin.eu/>

ryzyka.” Definicja dotyczy szeroko rozumianego sektora mieszkalnictwa, który można określać mianem "społecznego".

Charakterystyka energetyczna budynków

Porównano charakterystykę energetyczną budynków w zasobach mieszkaniowych. W państwach takich jak Dania, Niemcy i Holandia w dużym stopniu zredukowano zużycie energii w nowych budynkach. Zużycie energii w budynkach mieszkalnych w nowych krajach członkowskich pozostawia wiele do życzenia i w większości przypadków jest co najmniej dwa razy większe niż w starych krajach członkowskich. W szczególności bloki mieszkalne zbudowane w latach 1960-1990 mają niskie standardy energetyczne, często nawet niższe niż budynki wybudowane przed tym okresem. Przeprowadzone porównanie wykazało, że z punktu widzenia efektywności energetycznej jakość budynków jest bardzo niska.

W skutek gwałtownego wzrostu cen energii w ciągu kilku ostatnich lat w połączeniu z niską efektywnością energetyczną budynków w już istniejących zasobach mieszkaniowych, wydatki na energię w gospodarstwach domowych wzrosły, co doprowadziło do niedostatku energii dostarczanej większej części społeczeństwa. Udział kosztów energii w wydatkach gospodarstw domowych waha się między 10 a 16%. Poprzez udział procentowy wyrażono jedynie średnią krajową, a koszty energii ponoszone przez członków grup podwyższonego ryzyka mogą być o wiele wyższe, w szczególności w okresie zimowym. Przykładowo w Bułgarii w wielu gospodarstwach domowych nie wystarcza środków na pokrycie kosztów energii, czego skutkiem jest niedogrzanie dużej ilości mieszkań. (z szacunkowych danych wynika, że dotyczy to nawet 40% gospodarstw domowych).

Regulacje prawne dotyczące mieszkalnictwa

W Dani, Niemczech i Holandii istnieją odrębne regulacje prawne dotyczące sektora mieszkalnictwa. Wszystkie trzy kraje wprowadziły w życie:

- Ustawy regulujące czynsze najmu mieszkań lub;
- Ustawy regulujące w szczególności czynsze najmu w mieszkaniach budownictwa społecznego.
- Ustawy/zarządzenia regulujące subwencje na czynsz dla grup o niskich dochodach.

Ponieważ po przemianach ekonomicznych struktury własności uległy drastycznym zmianom, sytuacja mieszkalnictwa w nowych krajach członkowskich jest niedostatecznie zorganizowana. Sektor mieszkalnictwa (społecznego) pozostaje w tyle, jeśli chodzi o konserwację i modernizację ze względu na brak środków finansowych właścicieli, co prowadzi to następujących problemów:

- Przychody z czynszów najmu nie są wystarczające, aby przeprowadzić modernizację lub nawet podstawową konserwację. Wynika to również z faktu, że każdorazowe zwiększenie wysokości czynszu (części) wynajmowanych mieszkań nadal jest całkowicie regulowane odgórnie.
- Mała ilość lub brak środków rządowych przeznaczanych na modernizację budownictwa społecznego, zarówno w mieszkaniach będących własnością miast, jak również w mieszkaniach prywatnych.
- Zgodnie z regulacjami dotyczącymi procesów decyzyjnych w budynkach z mieszkaniami własnościowymi, minimum 75% właścicieli musi wyrazić zgodę na przeprowadzenie jakichkolwiek działań modernizacyjnych, co przyczynia się do powstania wielu trudności, gdy budynek jest zamieszkały przez ludzi o niskich i o wyższych dochodach.

W nowych krajach członkowskich opracowano w ciągu ostatnich lat strukturę prawną w zakresie przepisów budownictwa (społecznego), przykładowo ustawę o czynszach najmu regulującą stosunki między najemcą a właścicielem, maksymalny możliwy wzrost czynszów najmu **and the elements existing,**

Struktura własności w budownictwie

W Dani, Niemczech i Holandii właścicielami wszystkich mieszkań budownictwa społecznego są spółdzielnie mieszkaniowe i miasta. W Holandii spółdzielnie mieszkaniowe są właściwie jedynym

właścicielem mieszkań budownictwa społecznego, a w Danii i Niemczech zarówno miasta, jak i spółdzielnie.

Sytuacja w nowych krajach członkowskich jest inna:

- W Polsce, Czechach i na Słowacji właścicielami znacznej części zasobów mieszkaniowych są istniejące spółdzielnie, odpowiednio 29%, 17% i 12%. Spółdzielnie mieszkaniowe mają jednak w tych państwach inny status i stanowią właściwie stowarzyszenie właścicieli mieszkań, z których każdy jest właścicielem wspólnych części budynków wielorodzinnych.
- W Czechach miasta nadal są właścicielami 17% zasobów mieszkaniowych, w Polsce odsetek takich mieszkań stanowi 12%, a na Słowacji i w Bułgarii jest niewielki i wynosi mniej niż 5%.
- Na Łotwie miasta są właścicielami ponad połowy zasobów mieszkaniowych.
- W Bułgarii 97% mieszkań stanowi własność prywatną (prawie wszystkie mieszkania będące własnością miast zostały sprywatyzowane).

Finansowe wsparcie modernizacji mieszkań

Pomimo, że w nowych krajach członkowskich dostępne jest kilka rodzajów wsparcia finansowego, w postaci subwencji, kredytów preferencyjnych, poręczeń bankowych, dostępne środki finansowania są jednak zbyt niskie w porównaniu do potrzeb modernizacji w budownictwie mieszkaniowym. Dlatego też potrzebne będą inicjatywy prywatne.

Istnieją także różnice między modernizacjami przeprowadzonymi w Dani, Holandii i Niemczech, a tymi w nowych krajach członkowskich:

- Najważniejszą rolę w Dani, Holandii i Niemczech odgrywają spółdzielnie mieszkaniowe, podczas gdy w nowych krajach członkowskich programy są adresowane do pojedynczych gospodarstw domowych (wyjątek stanowią Czechy, gdzie programy przygotowuje się z myślą o spółdzielniach mieszkaniowych).
- W nowych krajach członkowskich modernizacje są najczęściej ukierunkowane na infrastrukturę techniczną i polegają na naprawie budynków w złym stanie technicznym. Programy w Holandii i Niemczech koncentrują się na modernizacji całych dzielnic, dzięki czemu warunki mieszkalne ulegają poprawie.

Czynniki utrudniające przeprowadzenie modernizacji mieszkalnictwa

- Brak odpowiednich mechanizmów finansowania - uwzględniając bardzo dużą liczbę budynków wymagających modernizacji, dostępne publiczne środki finansowe oraz programy są ograniczone.
- Przeniesienie własności oraz problemy wynikające z procesów decyzyjnych w sprawie modernizacji - prywatyzacja zasobów mieszkaniowych w nowych krajach członkowskich prowadzi do powstania kompleksowych procesów decyzyjnych wśród nowych właścicieli mieszkań.
- Warunki dostępu do kapitału (np.: hipotek) nadal są stosunkowo ograniczone. Duża część społeczeństwa nie spełnia warunków do uzyskania pożyczki. Ponadto ludzie nie przywykli do brania pożyczek, co stanowi barierę psychologiczną.
- Zarówno w przypadku wynajmowanych mieszkań publicznych jak i prywatnych ograniczone możliwości najmu wzrastają po przeprowadzeniu modernizacji.
- Brak świadomości istnienia nowych technologii.
- Programy modernizacji koncentrują się na budynkach w złym stanie technicznym, a nie przykładają się w nich wagi do wydajności energetycznej.

Główne czynniki wspierające modernizację mieszkalnictwa

- Szybki wzrost cen oferowanych przez głównych dostawców energii.

- Wzrastająca potrzeba modernizacji ze względu na starzejące się zasoby mieszkaniowe w coraz gorszym stanie - przedłużenie życia już istniejących budynków, co stanowi o wiele tańsze rozwiązanie niż budowa nowych.
- Zjawisko "energy poverty", wiele gospodarstw domowych nie jest w stanie w sposób wystarczający ogrzać swoje mieszkanie.
- Podniesienie atrakcyjności budynków poprzez ich modernizację i zwiększenie wydajności energetycznej; możliwość zwiększenia czynszów najmu w mieszkaniach wynajmowanych oraz podniesienia wartości nieruchomości w lokalach z korzyścią dla ich właścicieli.

Zalecenia

Istnieje duża ilość zaleceń, które mogą przyspieszyć modernizację mieszkalnictwa społecznego. Zalecenia związane są również ze wzmocnieniem struktury instytucjonalnej, koordynacją programów subwencyjnych, ułatwieniem dostępu do środków prywatnych oraz zapewnieniem niezależnych porad dla mieszkańców.

Ze względu na dużą ilość mieszkań prywatnych w nowych krajach członkowskich należy motywować właścicieli mieszkań do zakładania wspólnot mieszkaniowych, które powinny mieć taki status prawny, który umożliwiłby reprezentowanie właścicieli mieszkań w przypadku przeprowadzania modernizacji.

Ponieważ dzięki dużej ilości projektów modernizacyjnych można zmniejszyć koszty energii, polepszyć komfort wnętrza budynku i oczywiście podnieść wartość nieruchomości, są one opłacalne ale dopiero po dłuższym czasie. Dlatego też wspólnoty i spółdzielnie mieszkaniowe powinny mieć możliwość ubiegania się o pożyczki na dogodnych warunkach. Tego typu pożyczki powinny być dostępne na określonych (preferencyjnych) warunkach:

- Oferowane mniejsze pożyczki powinny mieć dogodne stopy procentowe.
- Możliwość wzięcia pożyczki z dłuższym okresem spłaty (10 lat lub więcej).
- Organizacje zewnętrzne (rząd lub zagraniczne spółdzielnie mieszkaniowe) powinny zapewnić gwarancje na pożyczki, dzięki czemu będzie można uzyskać niższe oprocentowanie.

Istnieje pilna potrzeba koordynacji różnych programów wsparcia, które są gotowe wspomóc przeprowadzanie modernizacji. Duża ilość krajów wprowadziła różnego rodzaju subwencje lub systemy kredytów preferencyjnych bazujących na odmiennych kryteriach, które mogłyby być lepiej zintegrowane.

Ponadto, ponieważ programy subwencyjne zależą od ograniczonych budżetowych środków rządowych powinny one koncentrować się na ograniczonej gamie projektów zamiast na zapewnianiu ogólnego wsparcia. Przykładowo:

- Wykorzystanie systemów subwencyjnych dla celów przeprowadzenia pełnej modernizacji, użycia kombinacji technologii (połączenie zastosowania izolacji i kotłów kondensacyjnych) lub zastosowania nowych, mniej konwencjonalnych technologii, które są mniej dostępne ze względu na ich wysoką cenę (np.: pompy grzewcze, baterie słoneczne, panele PV).
- Wykorzystanie wsparcia w postaci subwencji do przygotowania projektu. Przygotowanie projektu modernizacyjnego oznacza zazwyczaj dużo pracy, a nie wszyscy mieszkańcy są w stanie przygotować dobrze opracowany projekt modernizacyjny swojego mieszkania. Zapewnienie subwencji na audyty energetyczne lub na działania związane z przygotowaniem projektu mogą istotnie wzbogacić wiedzę mieszkańców.
- Zaprojektowanie programów subwencyjnych i systemów kredytów preferencyjnych dla grup społecznych o mniejszych dochodach, które często mają zbyt małe możliwości finansowe, aby przeprowadzić modernizację, a ich budżet domowy jest bardzo obciążony wzrastającymi cenami energii

Ponieważ istnieją zarówno przykłady dobrych jak i złych projektów modernizacyjnych w mieszkalnictwie bardzo istotne jest, aby rozpowszechniać przykłady dobrych projektów, co może prowadzić do wzrostu świadomości mieszkańców mieszkań niepoddanych modernizacji, którzy staną się w ten sposób świadomi technicznych i finansowych możliwości modernizacji mieszkań.

1. Wstęp

Niniejszy raport stanowiący część projektu IEE InoFin² i przedstawia obszerny przegląd doświadczeń w finansowaniu modernizacji w mieszkalnictwie społecznym w Danii, Niemczech, Holandii, Bułgarii, Republice Czeskiej, Polsce, Słowacji i na Łotwie. Głównym celem projektu jest udostępnienie rozwiązań dotyczących modernizacji mieszkalnictwa społecznego w "starych" krajach członkowskich UE (Danii, Niemczech, Holandii), "nowym" krajem członkowskim UE (Bułgarii, Republice Czeskiej, Łotwie, Polsce, Słowacji). We trzech starych krajach członkowskich sektor budownictwa społecznego jest uporządkowany. W Niemczech zdobyto wiele doświadczeń w zakresie modernizacji bloków mieszkalnych zbudowanych w okresie komunistycznym w NRD. Dlatego też w raporcie zwrócono szczególną uwagę na nowy niemiecki "Bundesland", Brandenburgię.

Projekt InoFin bazuje na pracy wykonanej w ramach ostatnio zakończonych projektów LOCOSOC i FRAMES, analizujących stan modernizacji mieszkalnictwa w Europie Środkowej i Wschodniej. Projekty pozwoliły odkryć duże różnice sposobie, w jaki zmieniały się struktura własności mieszkań i zaangażowanie władz państwowych i samorządów lokalnych w trakcie przemian ekonomicznych po roku 1989. Zasoby mieszkaniowe w tych państwach ma jednak jedną cechę wspólną: brak środków finansowych na modernizację mieszkalnictwa zarówno ze strony władz jak i mieszkańców. Modernizacje są potrzebne, aby w sensie ogólnym poprawić standardy życia, a w szczególności, aby polepszyć charakterystykę energetyczną budynków. Dlatego też celem projektu InoFin jest przezwyciężenie barier finansowych poprzez opracowanie nowatorskich schematów finansowania we współpracy z władzami oraz z instytucjami publicznymi i prywatnymi.

Niniejszy raport stanowi raport końcowy Pakietu Roboczego 2 będącego częścią projektu InoFin. Celem Pakietu było zidentyfikowanie najistotniejszych czynników wspierających i hamujących skuteczne wdrażanie schematów finansowania modernizacji mieszkalnictwa społecznego. Wyniki raportu są oparte na wspólnej ankiecie przeprowadzonej w państwach biorących udział w projekcie InoFin: Danii, Niemczech (głównie w Brandenburgii), Holandii, Republice Czeskiej, Polsce, Bułgarii na Słowacji i Litwie.

1.1 Ankieta INOFIN

Niniejszy raport zawiera przegląd najważniejszych wniosków pochodzących z ośmiu raportów poszczególnych państw analizujących sytuację budownictwa społecznego w każdym z krajów objętych projektem InoFin. Raporty państwowe zostały zaprojektowane według wspólnej ankiety zawierającej następujące elementy:

- Fakty dotyczące mieszkalnictwa (społecznego), w tym charakterystyka mieszkań i struktury własności, sytuacja finansowa najemców.
- Strukturę prawną obejmującą mieszkalnictwo (społeczne) włączając wdrażanie EPBD poprzez regulacje i ustawodawstwo państwowe.
- Strukturę instytucjonalną, jak na przykład organizacje zaangażowane w politykę mieszkaniową, w tym spółdzielnie mieszkaniowe.
- Strukturę finansowania, przegląd rodzajów wsparcia rządowego i programów subwencyjnych.
- Inicjatywy sektora prywatnego wspierające modernizację mieszkań, jakiego rodzaju organizacje są zaangażowane w modernizację mieszkalnictwa (lub ich finansowanie)
- Opis określonych projektów.

² Aby uzyskać więcej informacji o projekcie na oficjalnej stronie projektu: <http://www.join-inofin.eu/>

- Zidentyfikowanie czynników wspierających i hamujących podnoszenie charakterystyki energetycznej budynków poprzez nowe struktury finansowania.

W pierwszej części raportu dokonano przeglądu/podsumowano obecną sytuację budownictwa społecznego w ośmiu krajach według wyżej wymienionej ankiety. Porównując kraje położono nacisk głównie na strukturę finansowania modernizacji mieszkalnictwa społecznego oraz na zidentyfikowanie czynników wspierających i hamujących podnoszenie charakterystyki energetycznej budynków poprzez nowe struktury finansowania.

W końcowej części raportu przedstawiono doświadczenia i wynikające z nich sugestie dotyczące przyszłych udoskonaleń, które będą mogły zapobiec powtarzaniu tych samych błędów. Rezultatem doświadczeń będzie również opracowanie sposobów przekazywania i stosowania takiej wiedzy w innych krajach i regionach.

1.2 Mieszkalnictwo społeczne

W projekcie InoFin *mieszkalnictwo społeczne* oznacza *zapewnienie dobrej jakości warunków mieszkalnych grupom o niższych dochodach, włączając w to mieszkalnictwo ostatnio sprywatyzowane, jak również mieszkania dla grup społecznych zagrożonych wykluczeniem społecznym..* Jest to relatywnie szeroka definicja mieszkalnictwa społecznego, biorąc po uwagę fakt, że w każdym z krajów definicje tego pojęcia nieznacznie się od siebie różnią.

W krajach, takich jak Dania czy Holandia, w których istnieją spółdzielnie mieszkaniowe, termin budownictwa społecznego może być dostatecznie zdefiniowany. Jednak szczególnie w nowych krajach członkowskich nie łatwo jest zdefiniować pojęcie sektora budownictwa społecznego.

2. Raporty krajowe

W niniejszym rozdziale podsumowano raporty ośmiu krajów objętych projektem InoFin, uwzględniając główne cechy sektora budownictwa społecznego w każdym z nich, w tym podstawowe dane dotyczące budownictwa społecznego i charakterystykę energetyczną budynków tego sektora, strukturę prawną mieszkalnictwa oraz opis związanych z nią instytucji i struktur finansowania, włączając w to publiczne i prywatne programy subwencyjne i pożyczkowe.

2.1 Dania

Z 2.443.806 mieszkań na terenie Danii około 522.000 to mieszkania budownictwa społecznego. Do sektora budownictwa społecznego należą bloki mieszkalne i jednorodzinne domy szeregowe, których właścicielami i administratorami są urzędy mieszkalnictwa (około 8000) będące niezależnymi podmiotami gospodarczymi. W Dani istnieje około 700 spółdzielni budownictwa społecznego utworzonych z urzędów mieszkalnictwa. Większość spółdzielni należy do Federacji Spółdzielni Mieszkaniowych Non-Profit. Celem Federacji jest dbanie o interesy spółdzielni, urzędów mieszkalnictwa społecznego, a także najemców w budynkach tego mieszkalnictwa.

W Dani budownictwo społeczne definiuje się jako: *"mieszkania pod wynajem znajdujące się w budynkach, które są własnością miasta lub zostały wybudowane albo wyremontowane z dofinansowaniem ze strony państwa."* Właścicielami większości z nich są spółdzielnie mieszkaniowe jako organizacje non-profit (misja: powszechne korzyści społeczne). W przypadku uzyskiwania wsparcia ze strony państwa stosuje się określone zasady dotyczące wysokości czynszów i procesów decyzyjnych w spółdzielni, dzięki czemu w społecznościach osiedlowych tworzonych w każdej z dzielnic panuje w dużej mierze system demokratyczny.

Zmiana struktury własności

Dnia 1.7.2004 wprowadzono na dwuletni okres próbny nową ustawę, która miała ułatwić eksperymentalną sprzedaż domków jednorodzinnych należących do budownictwa społecznego. Ustanowienie okresu próbnego trwającego od 1.1.2005 do 31.12.2007 miało na celu przedstawianie najemcom możliwości wyboru między wynajmowaniem lub przejęciem na własność ich domu, co miało zapewnić większą różnorodność sektora mieszkaniowego głównie tam, gdzie większość budynków należała do budownictwa społecznego.

Dnia 21.12.2005 została zawarta umowa zgodnie, z którą zezwolono na sprzedaż domów jednorodzinnych należących do budownictwa społecznego, aby zmniejszyć niebezpieczne getta społeczne w problematycznych dzielnicach z zabudowaniami mieszkalnictwa społecznego. Oba rodzaje sprzedaży musiały zostać zatwierdzone przez Ministerstwo Spraw Socjalnych. Na tym etapie nie powiodła się jednak próba prywatyzacji, ponieważ bardzo mała liczba najemców wykupiła swoje domy.

Charakterystyka mieszkań

W latach siedemdziesiątych średnia powierzchnia mieszkania wynosiła nieco więcej niż 81m². Zapotrzebowanie na energię na m² w ostatnim wieku znacznie spadło zmniejszając się z ponad 160kWh/m² przed rokiem 1945 do około 65kWh/m² obecnie³.

Rodzaj ogrzewania

W Danii większość mieszkań (80%) jest ogrzewana przez miejski system ciepłowniczy. Prawie 90% ogrzewania miejskiego systemu ciepłowniczego przeznaczonego na mieszkalnictwo społeczne pochodzi z elektrociepłowni. Miejskie odpady stałe oraz biomasa pokrywają 36% zapotrzebowania miejskiego systemu ciepłowniczego, pozostałe źródła energii to gaz ziemny, paliwo płynne i węgiel.

³ W tym ogrzewanie, wentylacja i ciepła woda (Duński Kodeks Budowlany 2006)

Koszty energii w gospodarstwach domowych

Energia, w tym elektryczność stanowi 7,5% wagi w zharmonizowanym wskaźniku cen konsumpcyjnych UE (HICP), podczas gdy ogrzewanie stanowi 4,4%. Średni miesięczny koszt elektryczności i ogrzewania wynosił 150€ w roku 2002 i są to najnowsze z dostępnych danych.⁴

2.1.1 Struktura prawna

Ministerstwo Spraw Socjalnych jest głównym organem administracyjnym dla duńskiego sektora mieszkalnictwa społecznego. W ustawodawstwie istnieją dwa dokumenty dotyczące czynszów, *ustawa o czynszach najmu*⁵ i *ustawa o czynszach najmu w mieszkalnictwie społecznym*⁶ (www.social.dk 10.4.06). Właśnie te ustawy regulują stosunki między najemcą i właścicielem, a także zawierają szczególne przykłady dotyczące zasad określania wysokości czynszu oraz jego dostosowania, utrzymania, podwyższenia, wygaśnięcia i unieważnienia. *Ustawa o mieszkalnictwie społecznym*⁷ określa całkowitą strukturę prawną dotyczącą mieszkalnictwa społecznego w Danii.

Ustawa o czynszach najmu w mieszkalnictwie społecznym określa, kto i w jaki sposób może dostosować i regulować wysokość czynszu. Nie istnieją ograniczenia, co do wzrostu ceny czynszu w ciągu roku, ale jeśli wzrośnie on o więcej niż 1% w skali roku wymagana jest zgoda władz miejskich. Zgodnie z ustawą koszty modernizacji można doliczyć do kwoty, o którą wzrósł czynsz przy zastosowaniu zasady opisanej powyżej. Ustawa ma zastosowanie do następujących rodzajów mieszkalnictwa społecznego:

- Mieszkalnictwo społeczne będące własnością spółdzielni mieszkalnictwa społecznego.
- Mieszkalnictwo społeczne przeznaczone dla ludzi starszych, będące własnością władz miejskich lub okręgowych.
- Mieszkalnictwo społeczne będące własnością niezależnych organizacji.
- Niedotowane domy opieki społecznej.

Indywidualne subwencje mieszkaniowe mają umożliwić rodzinom z mniejszymi dochodami (szczególnie rodzinom z dziećmi i osobami starszymi) uzyskanie i utrzymanie odpowiedniego mieszkania. Istnieją zasady kwalifikacji do otrzymania subwencji mieszkaniowej, najemcy muszą być pełnoprawnymi mieszkańcami Danii i mieć stałe miejsce zamieszkania.

Ustawa o zmniejszeniu zużycia energii w budynkach

Aby wspierać przedsięwzięcia związane z oszczędzaniem energii oraz aby zwiększyć wydajność zużycia energii w budynkach przyjęto *ustawę o zmniejszeniu zużycia energii w budynkach*⁸. Ustawa nie jest skierowana bezpośrednio do mieszkalnictwa społecznego, ale do całego budownictwa mieszkaniowego w Danii. Dotyczy ona:

- Oznakowania energetycznego (od 1996).
- Obowiązku stosowania się do określonych regulacji dotyczących budownictwa w przypadku remontu przekraczającego 25% elewacji budynku lub przewyższającego 25% kosztów budowy.
- Kosztów ogrzewania określonych przez Duński Urząd Regulacji Energetyki.
- Dostępnych do roku 2002 subwencji na wydajne energetycznie systemy grzewcze.

Oznakowanie energetyczne i certyfikaty energetyczne

Oznakowanie energetyczne budynków w Danii było opracowywane w kontekście długiej historii inicjatyw politycznych ukierunkowanych na zmniejszenie zużycia energii. Oznakowanie energetyczne

⁴ Duński Urząd Statystyczny: Rocznik statystyczny 2005

⁵ *Ustawa o czynszach najmu*, LBK nr 920 z dnia 10/09/2004 (obowiązująca)

⁶ *Ustawa o czynszach najmu w mieszkalnictwie społecznym*, LBK nr 921 z dnia 10/09/2004 (obowiązująca)

⁷ *Ustawa o mieszkalnictwie socjalnym*, LBK nr 610 z dnia 21/06/05

⁸ *Ustawa o zmniejszeniu zużycia energii w budynkach*, ustawa nr 585 z dnia 24/06/2005 (obowiązująca)

było i nadal jest rozumiane jako ważny sposób osiągania oszczędności energii w budynkach (zarówno w nowych jak i starych), a potencjał oszczędności energii w tym zakresie jest stosunkowo duży.

W Danii wprowadzono dwa programy oznakowania energetycznego budynków:

- Zarządzanie energią w dużych budynkach (program ELO), dla budynków > 1.500 m².
- Zarządzanie energią w małych budynkach (program EM) dla domów jednorodzinnych, bloków i innych budynków mieszkalnych < 1,500 m².

Programy zostały wprowadzone w życie przez duńskie ustawodawstwo w 1996 roku, a ostatnio przeszły zmiany związane z wdrożeniem dyrektywy UE EPBD. Ponieważ w Danii istniał już program oznakowania energetycznego budynków, należało wprowadzić jedynie drobne zmiany, aby spełnić wymogi EPBD.

2.1.2 Struktura instytucjonalna

W skład mieszkalnictwa społecznego w Dani wchodzi trzy rodzaje mieszkalnictwa:

- Mieszkalnictwo społeczne rodzinne - zbudowane i zarządzane przez spółdzielnie mieszkalnictwa społecznego.
- Mieszkalnictwo społeczne dla osób starszych - zbudowane i zarządzane przez miasta lub niezależne instytucje. Tylko ten rodzaj mieszkalnictwa jest własnością miast.

Najistotniejsze osoby i instytucje w mieszkalnictwie społecznym w Danii

Sektor mieszkalnictwa społecznego jest zarządzany przez spółdzielnie mieszkalnictwa społecznego. Obecnie istnieje w Danii 700 takich spółdzielni, a ich rolą jest budowa, wynajem, zarządzanie, konserwacja i modernizacja budynków i otaczających ich terenów.

Najemcy i urzędy mieszkalnictwa społecznego to osoby i instytucje, które mogą wywierać wpływ na realizację efektywnych energetycznie przedsięwzięć, wobec braku lub małych możliwości działania w tej sprawie ze strony miasta. Zmiany techniczne i nabywanie urządzeń często zatwierdza się na drodze kolektywnego procesu, podczas którego urzędy mieszkalnictwa społecznego wyrażają swoje zainteresowanie, a następnie zgodę na takie działania. Demokracja panująca wśród najemców (lokalne urzędy mieszkalnictwa społecznego) jest jedną z cech charakterystycznych dla sektora mieszkalnictwa społecznego w Danii. Dzięki niej najemcy mają pełen wpływ na działania ich urzędów mieszkalnictwa społecznego.

2.1.3 Struktura finansowania

Przez lata budownictwo społeczne w Dani było finansowane na wiele różnych sposobów, w różnym udziale przez państwo, miasta i najemców. Cechą wspólną było jednak wsparcie ze strony władz miejskich w postaci bezpośredniego wkładu, a także częściowego pokrycia długów powstałych z przyznanej w imieniu państwa pożyczki. Ponadto mieszkalnictwo społeczne finansowano również poprzez inne bardziej złożone źródła wsparcia oraz dzięki możliwościom finansowym zależnym od określonego rodzaju mieszkalnictwa społecznego (www.social.dk (10.04.06))

W ciągu ostatniego roku finansowanie różnych rodzajów mieszkalnictwa społecznego zostało ujednolicone, co bardziej szczegółowo przedstawiono na podstawie następujących zasad obowiązujących od 15.6.2001 do 1.1.2007:

- Kapitał pierwotny pokrywa 7% kosztów początkowych (pokrywanych przez miasto lub okręg administracyjny).
- Wkład najemców (urzędu) pokrywa 2% kapitału, a;
- 91% kapitału pokrywa kredyt pod hipotekę nieruchomości refinansowany państwową pożyczką preferencyjną

Środki finansowe na budowę i modernizację w sektorze mieszkalnictwa społecznego w Danii pochodzą z Państwowego Funduszu Budowlanego, który jest niezależną instytucją stawiającą sobie za cel promowanie samofinansowania w mieszkalnictwie społecznym. Dochody Państwowego Funduszu Budowlanego pochodzą z wpłat uiszczanych przez spółdzielnie budownictwa społecznego, niezależnych instytucji, władz lokalnych i miejskich. Minister spraw socjalnych może wyrazić zgodę na przyznanie Funduszowi rządowej pożyczki na pokrycie wydatków.

Inicjatywa remontu lub modernizacji już istniejących budynków mieszkalnictwa społecznego często wychodzi od komitetów mieszkalnictwa społecznego lub od poszczególnych najemców działających w urzędach mieszkalnictwa społecznego. W większości budynków mieszkalnictwa społecznego najemcy wyznaczyli członków komitetu mieszkalnictwa społecznego w ich budynku, którzy mają dbać o ich interesy. W przypadku wzrostu wysokości czynszów na skutek remontu/modernizacji o więcej niż 15% wymagane jest przeprowadzenie głosowania wśród najemców, którzy w ponad 50% muszą wyrazić na to zgodę.

Zgoda władz miejskich jest wymagana w przypadku regulacji dotyczących budynku, zastrzeżeń, subwencji i pożyczek.

Inicjatywy sektora prywatnego

Doświadczenia z zaangażowaniem sektora prywatnego w działania zmniejszające zużycie energii są w Danii bardzo małe. Dlatego też, na tym etapie, nie ma przykładów umów ESCO lub podobnych pomysłów na realizację przedsięwzięć energooszczędnych w mieszkalnictwie społecznym.

Prowadzi się obecnie dwa rodzaje działań, które mogłyby zmienić tę sytuację. Rząd uważa, że plan działań w zakresie polityki energetycznej daje możliwość prywatnym inwestorom zaangażowania się w usługi energetyczne (w związku z dyrektywą UE o usługach energetycznych). Inwestorzy rynkowi działają we własnym zakresie, np.: Duńska Konfederacja Przemysłu promuje obecnie pomysł firm ESCO i ostatnio zorganizowała konferencje na ten temat.

Ze względu na obecną sytuację, w której zaangażowanie sektora prywatnego jest stosunkowo małe, ciężko stwierdzić, kiedy tego rodzaju zaangażowanie stanie się integralną częścią finansowania i przeprowadzania modernizacji w mieszkalnictwie społecznym.

2.2 Holandia

W Holandii znaczna część zasobów mieszkaniowych jest własnością spółdzielni mieszkalnictwa społecznego, które zapewniają mieszkania rodzinom z niskimi i średnimi zarobkami. Mimo braku dokładnej definicji można powiedzieć, że mieszkalnictwo społeczne w Holandii to zasoby mieszkaniowe będące własnością spółdzielni mieszkalnictwa społecznego. Z całkowitej liczby 6.8 milionów mieszkań, 2.36 miliona to mieszkania budownictwa społecznego, które można dalej podzielić na bloki mieszkalne (1.129.000) i domy jednorodzinne (1.233.000).

Ponieważ w Holandii są duże rezerwy gazu ziemnego ogrzewa się nim około 99% mieszkań. Miejski system ogrzewania ma bardzo mały udział w ciepłownictwie w Holandii, chociaż odzyskuje popularność ze względu na korzyści dla środowiska. W większości budynków wykorzystuje się systemy centralnego ogrzewania, których zastosowanie wzrosło do 82% zmniejszając udział pojedynczych grzejników i systemów ogrzewania zaprojektowanych na jeden blok mieszkalny. W Holandii nie stosuje się jeszcze systemów chłodzących. W 2001 roku w 1,5% holenderskich mieszkań używano przenośnych urządzeń chłodzących. Zużycie energii w mieszkaniach stopniowo spadało w ciągu ostatnich dziesięciu lat. W blokach wybudowanych przed rokiem 1960 zużycie energii wynosiło ponad 90 kWh/m², a obecnie spadło do 60 kWh/m².

2.2.1 Struktura prawna

Mieszkalnictwo w Holandii jest ściśle regulowane przez wiele ustaw i rozporządzeń. Najważniejsze ustawy/rozporządzenia dotyczące całości mieszkalnictwa, a w szczególności mieszkalnictwa społecznego to:

- *Kodeks cywilny*, który zawiera podstawowe prawa i obowiązki właścicieli domów i najemców.
- *Ustawa o mieszkalnictwie*, która zawiera wszystkie aspekty związane z budowaniem budynków i z budownictwem mieszkaniowym, takie jak przepisy dotyczące budowania i rozbiórki, zezwolenia na budowę, nadzór rządowy i minimalne standardy mieszkań. Ustawa zobowiązuje miasta do utworzenia szczegółowych przepisów dotyczących budynków i ich modernizacji. Zgodnie z ustawą o mieszkalnictwie tak zwane "organizacje dozwolone" przekształcane są w spółdzielnie mieszkalnictwa "Budujemy mieszkania społeczne".
- *Ustawa o wysokości czynszów za mieszkania*, która szczegółowo określa maksymalną cenę czynszu we wszystkich mieszkaniach. Na podstawie różnego rodzaju obiektywnych kryteriów, przyznaje się budynkom Punkty Oceny Budynków. Jeżeli właściciele mieszkania lub najemca nie zgadza się z wysokością czynszu, specjalna Komisja ds. Czynszu określa maksymalną wysokość czynszu na podstawie przyznanych Punktów Oceny Budynków. Przeprowadzenie modernizacji może zwiększyć ilość Punktów i wysokość czynszów. Ustawa zobowiązuje ministra budownictwa do określenia maksymalnej podwyżki czynszów. Procent jest wyliczany na podstawie wskaźnika inflacji i stosuje się go do określonego progu wysokości czynszów (mniej niż 604€ miesięcznie w 2006 roku).
- *Rozporządzenie dotyczące konserwacji mieszkalnictwa społecznego* szczegółowo określa obowiązki spółdzielni mieszkalnictwa społecznego. W rozporządzeniu rozwinięto zawarte w ustawie o mieszkalnictwie zasady dotyczące "organizacji dozwolonych".
- *Ustawa o dodatku czynszowym* dotyczy subwencji, które mogą otrzymać najemcy o niskich dochodach z przeznaczeniem na pokrycie czynszu. Jeżeli najemcy kwalifikują się do otrzymania dodatku czynszowego, jego wysokość jest zależna od:
 - Dochodów i środków własnych najemców.
 - Wysokości czynszu za mieszkanie.

Dodatki czynszowe przyznawane są tylko, jeżeli czynsz za mieszkanie nie przekroczył w skali roku maksymalnej stawki czynszów w mieszkalnictwie społecznym (604€ miesięcznie w 2006 roku).

Z perspektywy charakterystyki energetycznej budynków oraz z technicznego punktu widzenia sprawy związane z nowymi budynkami, jak również te dotyczące modernizacji regulują przepisy *kodeksu budowlanego*, który wywodzi się z ustawy o mieszkalnictwie i zawiera niektóre szczegółowe zasady o oszczędności energii w planowanych budynkach. Określa on również minimalne standardy jakości izolacji ścian, podłóg, sufitów, drzwi i okien. Oprócz standardów poszczególnych elementów Standardy Charakterystyki Energetycznej (SCE) określają zużycie energii w całym budynku. Zgodnie z nimi, aby otrzymać pozwolenie na budowę, zużycie energii w budynku nie może przekroczyć określonej wysokości Wskaźnika Charakterystyki Energetycznej (WCE)⁹, którego sposób wyliczania jest określony przepisami. Standardów energetycznych budynków mieszkalnych nie stosuje się do budynków planowanych lub, gdy budynek został całkowicie (lub w większej części) przebudowany w efekcie projektu modernizacyjnego. Dla mieszkalnictwa społecznego w Holandii nie istnieją inne określone standardy charakterystyki energetycznej, niż dla pozostałych budynków.

Wdrażanie dyrektywy EPBD

W Holandii wdrożono już większość artykułów dyrektywy EPBD. Zgodność z Artykułem 6 (wymagania charakterystyki energetycznej budynków już istniejących) została zagwarantowana

⁹ Wskaźnik Charakterystyki Energetycznej (WCE) został wdrożony w 1995 roku. Wynikiem obliczeń jest Wskaźnik Energetyczny (WE), który wymaga określonych podstaw teoretycznych charakterystyki energetycznej. WCE dla domów został zmniejszony z początkowej wartości wynoszącej w roku 1995 1,4 przez 1,2 w roku 1998 i 1,0 w roku 2002, aż do 0,8 od 1.1. 2006. Wysokość WCE wynosząca 1,0 oznacza roczne całkowite zużycie równoważności 1000m³ gazu ziemnego na mieszkanie.

prawnie poprzez przepisy kodeksu budowlanego. Artykuły 7 i 9 nie zostały jeszcze wdrożone. Z Artykułu 8a) wprowadzono w życie część dotyczącą okresowej inspekcji i zasad konserwacji kotłów o mocy przekraczającej 100kW. Związane z tymi czynnościami wymogi zawiera ustawa o ochronie środowiska.

Prawo budowlane, ustawa o ochronie środowiska i kodeks budowlany nadal wymagają określonych poprawek w celu dostosowania ich do przepisów dyrektywy EPBD. Planuje się wpisanie obowiązku uzyskania certyfikatów do aktów prawnych (poprzez całkowitą modyfikację holenderskiego prawa budowlanego) w styczniu 2007 roku.

Regulacje kosztów ciepła

Od lat osiemdziesiątych funkcjonuje nieformalny system regulacji kosztów ciepła. W tamtym okresie publiczni dostawcy energii postanowili wyliczać stawki w oparciu o całkowite koszty, jakie poniosłoby przeciętne gospodarstwo domowe korzystając z indywidualnego systemu centralnego ogrzewania zasilanego gazem ziemnym. Zasada "Not More Than Usual" (nie więcej niż zwykle) jest stosowana w większości miejskich systemów ciepłowniczych w Holandii, które są zarządzane przez firmy energetyczne. Obecnie dostawcy energii są krytykowani ze względu na podejrzenie o nadużycie tej zasady. Obwinia się ich za wyliczanie NMDA w sposób mało transparentny i błędny, co przynosi im dodatkowe zyski.

Aby chronić klientów dostawców energii, holenderski parlament pracuje nad ustawą, która będzie regulowała koszty ciepła w dwojaki sposób. Zamiast wyliczania miejskich kosztów ciepła na podstawie indywidualnych systemów grzewczych, stawki będą musiały bazować na realnych kosztach poniesionych przez dostawców energii po dodaniu uzasadnionych zysków. Oprócz zastosowania bazujących na kosztach stawek, całkowite koszty ogrzewania na gospodarstwo domowe będą ograniczone do poziomu kosztów indywidualnego systemu grzewczego. W ten sposób ustawa sformalizuje zasadę NMDA nadając jej przejrzystość i ustalając maksymalną wysokość kosztów ciepła.

2.2.2 Struktura instytucjonalna

W Holandii większość zasobów mieszkaniowych budownictwa społecznego jest własnością spółdzielni mieszkaniowych, co sprawia, że są one właściwie ich jedynymi administratorami. Dzięki dużej autonomii spółdzielnie mogą podejmować decyzje o inwestycjach w przedsięwzięcia zmniejszające zużycie energii, zarówno na dużą jak i małą skalę, bez zgody jakichkolwiek władz publicznych, które nie mają środków prawnych, aby zmusić spółdzielnie do przeprowadzenia takich inwestycji.

Do modernizacji w budownictwie stosuje się odpowiednio różne przepisy w zależności od tego, czy przeprowadza się modernizację małą, dużą, czy na terenie całej dzielnicy. Przeprowadzenie małych zmian w budynkach lub ich rozbudowa nie wymaga pozwolenia na budowę, które staje się obowiązkowe w przypadku modernizacji budynku na większą skalę. W modernizację na terenie całej dzielnicy zaangażowane są na ogół zarówno miasta jak i spółdzielnie, a także często (komercyjne) przedsiębiorstwa budowlane. Większość kosztów pokrywają zazwyczaj przedsiębiorstwa budowlane i/lub spółdzielnie. Przyjęło się, że modernizację przeprowadza się w połączeniu z powstaniem nowego budynku, w szczególności, w przypadku współpracy z przedsiębiorstwami budowlanymi. Ze sprzedaży nowego budynku pochodzą środki finansowe niezbędne do pokrycia kosztów modernizacji, a nowy budynek przyciąga ludzi z wyższymi zarobkami do okolic zamieszkałych przez biedniejsze grupy społeczne. Modernizacja budynków ma jak widać szersze cele, polegające nie tylko na podnoszeniu standardów technicznych i efektywności energetycznej w już istniejących budynkach lub blokach mieszkalnych, lecz także na poprawie standardów całych dzielnic miejskich.

Obecnie spółdzielnie mieszkaniowe w Holandii dysponują stosunkowo dużymi środkami finansowymi na modernizację i zabudowę mieszkalnictwa społecznego. Spółdzielnie mieszkaniowe uzyskują

aktualnie swoje środki głównie z inwestycji na rynku kapitałowym i z czynszów oraz poprzez sprzedaż części zasobów mieszkaniowych (których wartość znacznie wzrosła w ciągu ostatnich dziesięciu lat). Współczesne spółdzielnie mieszkaniowe to kapitałochłonne przedsiębiorstwa, które finansują swoje inwestycje w nieruchomości w dużym zakresie poprzez pożyczki na rynku kapitałowym. Wiele spółdzielni opracowało ambitne plany budowy nowych budynków, duża część własności spółdzielni ma zostać zrestrukturyzowana. Planuje się również inwestycje w konserwację starszych dzielnic miejskich.

Holenderski Fundusz Gwarancyjny Mieszkalnictwa Społecznego (WSW) funkcjonuje jako poręczyciel inwestycji spółdzielni mieszkaniowych w budowę i konserwację ich zasobów mieszkaniowych, co ułatwia uzyskanie kredytu bankowego. Holenderski Bank Gminny (BNG) jest jedną z najważniejszych instytucji finansujących spółdzielnie mieszkaniowe. Ilość udzielanych kredytów i pożyczek w BNG gwałtownie wzrosła. Szczególnie wzrosła ilość i wysokość pożyczek długoterminowych. Bank jest w czołówce instytucji finansujących projekty spółdzielni mieszkaniowych.

Ustawa o wysokości czynszów za mieszkania, która określa wysokości czynszów w mieszkalnictwie społecznym w Holandii, zawiera również system punktów oceny wartości mieszkań, które są powiązane z maksymalną wysokością czynszu w określonej kategorii wynajmowanych mieszkań budownictwa społecznego. Przedsięwzięcia zmniejszające zużycie energii można realizować w budynkach, ale tylko w określonych granicach. Przykładowo, dzięki przedsięwzięciom modernizującym izolację można uzyskać określoną ilość punktów, ale poprzez wymianę izolacji na inną nie przyznawane są żadne dodatkowe punkty. Takie dodatkowe inwestycje nie mogą zatem wpłynąć na wzrost czynszów. Brak dodatkowych punktów powinien powstrzymać spółdzielnie mieszkaniowe od realizacji takich inwestycji.

2.2.3 Struktura finansowania

Efektywna energetycznie modernizacja budynków przybrała na znaczeniu w okresie pierwszego i drugiego kryzysu paliwowego w latach siedemdziesiątych. Poszanowanie energii w sektorze mieszkaniowym było najistotniejszym elementem opracowywanych wtedy planów politycznych i programów subwencyjnych. W latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych powstały następujące programy:

- *Narodowy Program Dociepleń (NIP)* funkcjonował w latach 1978-87. Na przedsięwzięcia energooszczędne przyznawano dotacje, z których finansowano termoizolację budynków i instalację kotłów kondensacyjnych. Od 1982 właściele mieszkający w swoich domach przestali otrzymywać dotacje, które nadal przysługiwały w przypadku mieszkań pod wynajem. W ramach programu wydano sumę w wysokości 1,67 miliarda NLG¹⁰. Nie jest do końca pewne, jaka część tej sumy została wydana na termoizolację. Dzięki NIP ocieplono 1,821,000 budynków ze środków pochodzących z dotacji (i dodatkowe 1,5 miliona budynków bez dotacji). Całkowitą ilość zaoszczędzonego gazu ziemnego do ogrzewania mieszkań szacuje się na 9,9 miliarda m³, z każdym kolejnym rokiem oszczędność gazu wynosiła 1,47 miliarda m³.
- Program '*National Hunt for Cracks*'. Poprzez reklamy w telewizji, radio, gazetach i na broszurach, rząd próbował nakłonić mieszkańców do zabezpieczenia mieszkań przed niekontrolowanymi ubytkami powietrza, co doprowadziło do szerokiego zastosowania pianki poliuretanowej w mieszkaniach, ale niestety wpłynęło na pogorszenie warunków mieszkalnych wewnątrz. Program '*National Hunt for Cracks*' jest przykładem kampanii, która wywarła negatywny wpływ na warunki życia wewnątrz mieszkań.

W latach dziewięćdziesiątych powstała duża ilość nowych programów:

¹⁰ 1 NLG (Gulden holenderski) = 0.4538 EUR

- W latach 2000-2004 firma NOVEM realizowała tak zwany *Schemat Premiowania Poszanowania Energii* (EPR). Program był zaprojektowany dla przedsięwzięć zmierzających do zmniejszenia zużycia energii. Był również związany z EPA (*Energy Performance Advice*). W ramach programu niezależny doradca EPA przeprowadzał inspekcję oceniającą charakterystykę energetyczną budynku, a następnie wyliczał Współczynnik Energetyczny (Energy Index). Pozatym doradca EPA określał zestaw przedsięwzięć, jakie należy wykonać w danym domu, aby zmniejszyć zużycie energii. Wykonanie zaleconych przedsięwzięć kwalifikowało do uzyskania dotacji. Lista przedsięwzięć była sprawdzana co rok. Dotacje przysługiwały tylko w przypadku zastosowania najnowszych z dostępnych technologii. EPR został zakończony przez rząd holenderski w 2004 roku, ale EPA nadal funkcjonuje.
- EIA (Energy Investment Deduction) i EINP (Energy Investment Deduction for Non Profit Organisations) wspierają/wspierały inwestycje w technologie, które gwarantowały zmniejszenie zużycia energii w sektorze usługowym. Inwestycje w sektorze prywatnym uzyskiwały wsparcie od EIA, a inwestycje w sektorze non-profit od EINP. Spółdzielnie mieszkaniowe, które były zazwyczaj organizacjami non-profit, wykorzystywały program EINP. Program EINP funkcjonował tylko w latach 1995-2002.
- Poprzez program TELI rząd zachęcał gospodarstwa domowe z niskimi dochodami do realizacji przedsięwzięć zmniejszających zużycie energii. Członkowie takich gospodarstw mieszkają najczęściej w starych, źle ocieplonych budynkach i przeznaczają zazwyczaj małą ilość pieniędzy na docieplenie lub efektywne energetycznie urządzenia, a oszczędności wynikające z efektywności energetycznej są bardzo korzystne. Dotacje z programu TELI mogą zostać wykorzystane na projekty, których celem będzie informowanie, doradztwo lub pomoc gospodarstwom domowym z niskimi dochodami, dotyczące oszczędzania energii lub efektywności energetycznej. Wysokość dotacji wynosi maksymalnie 460,000 EUR na projekt. W latach 2002-2003 miały miejsce dwa przetargi, dotacje zostały przyznane siedemnastu projektom. W maju 2006 rozpisano nowy przetarg na dotacje TELI.
- Od początku lat dziewięćdziesiątych firmy energetyczne były zaangażowane w przedsięwzięcia zmniejszające zużycie energii w holenderskich mieszkaniach. W 1991 roku Minister Gospodarki wraz z przemysłem energetycznym zapoczątkował *Environmental Action Plan* (MAP). MAP był skierowany głównie do końcowych użytkowników energii, którzy mieli zostać zainteresowani planem poprzez usługi doradców i programy subwencyjnym w poszanowanie energii.
- *Green Funds Scheme* - Prywatni właściciele domów lub spółdzielnie mieszkaniowe planujące budowę lub remont domu mają możliwość uzyskania niskooprocentowanej pożyczki hipotecznej na przedsięwzięcia w budynkach (niedawno powstałych lub zmodernizowanych), ukierunkowane na podwyższenie standardu energetycznego powyżej obowiązującego. Green Funds Scheme umożliwił uzyskanie takiej 'zielonej pożyczki hipotecznej'. Green Funds Scheme jest rządową inicjatywą podatkową, dzięki której prywatne środki są przeznaczane na projekty inwestycyjne korzystne dla środowiska, takie jak zrównoważone budynki. Inwestowanie w Green Funds Scheme polega na pożyczaniu pieniędzy bankom przez indywidualnych inwestorów z niskim oprocentowaniem. Banki oferują tańsze pożyczki na projekty korzystne dla środowiska poprzez "green funding", co zachęca do realizacji takich projektów, a wysokość spłat jest niższa niż w przypadku projektów "konwencjonalnych". Odsetki, jakie otrzymują inwestorzy inwestując swoje pieniądze w green fund są niższe, ale w zamian za to mogą odpisać od podatku brakujące odsetki.

2.2.4 Inicjatywy sektora prywatnego

W Holandii modernizacji budynków podejmują się najczęściej spółdzielnie mieszkaniowe, czasami ze wsparciem rządowym, albo w oparciu tylko o własne środki. Firmy ESCO oferują projekty finansowania poprzez realizowanie oszczędności energii, lecz w Holandii nie cieszą się one powodzeniem.

2.2.4.1.1 Spółdzielnie mieszkaniowe

Większość spółdzielni mieszkaniowych finansuje modernizację ze środków własnych. Koszt inwestycji może zostać zwrócony poprzez podniesienie czynszów lub przedłużenia życia budynków, co oznacza zyski z czynszów za dodatkową ilość lat. W przypadku, gdy spółdzielnie finansują modernizację ze środków własnych, mają one do wyboru dużą ilość możliwości pokrycia kosztów modernizacji:

1. Konwencjonalny sposób finansowania - najemcy zostaną całkowicie/częściowo obciążeni kosztami inwestycji poprzez podniesienie wysokości czynszów. W tym przypadku według systemu Punktów Oceny Budynków zostaje podjęta decyzja, czy koszty modernizacji można pokryć podnosząc wysokość czynszów. Niedogodnością tego rozwiązania jest fakt, że najemcy od razu zauważają wzrost wysokości czynszu, a spadek kosztów energii następuje później, ponieważ na energię wydają co miesiąc stałą sumę (zmienianą raz do roku w odniesieniu do aktualnego zużycia).
2. Opłacanie rachunków za energię przez spółdzielnię mieszkaniową - spółdzielnia mieszkaniowa inwestuje w modernizację wyrażając zarazem zgodę na kolektywną umowę z dostawcą energii (negocjując niższe stawki, niż można uzyskać indywidualnie). Najemcy uiszczają rachunki za energię w spółdzielni, dzięki czemu odnajdą koszty energii na rachunku, przedstawiającym zarówno podwyżkę czynszu, jak i zmniejszenie kosztów energii.
3. Dostawca energii przejmuje kontrolę - spółdzielnia mieszkaniowa wybiera firmę dostarczającą energię, która będzie bezpośrednio zarządzała dostawami energii na terenie spółdzielni. Np.: dostawca energii wymienia kocioł w bloku mieszkalnym na nowy, a najemcy dzierżawią/wynajmują nowy kocioł od dostawcy. Dzięki nowemu kotłowi koszty energii spadają. Dostawca wykorzystuje powstałą dzięki temu sumę pieniędzy do sfinansowania dodatkowych przedsięwzięć zmniejszających zużycie energii. Jest to odpowiednie rozwiązanie dla spółdzielni, które są właścicielami kolektywnych (block) systemów grzewczych.
4. Umowa Gwarantowanych Oszczędności Energii - inwestycje i świadczenia towarzyszące, które dotyczą realizacji i kontroli przedsięwzięć energooszczędnych, są finansowane z oszczędności powstałych dzięki zmniejszonemu zużyciu energii. Umowę zawierają najemcy, spółdzielnia mieszkaniowa i strona z zewnątrz na dłuższy okres (około 10 lat). Umowa Gwarantowanych Oszczędności Energii koncentruje się najczęściej na (kolektywnej) dostawie energii wspólnie z towarzyszącymi świadczeniami zarządzania energią.
5. Gwarancja na koszty utrzymania - spółdzielnia mieszkaniowa daje najemcom gwarancje, że w danym okresie całkowite koszty utrzymania (składające się z czynszu, wydatków drugorzędnych, jak koszty energii, kablówki i telefonu) nie przekroczą stopy inflacji, dzięki czemu dla najemców przestają istnieć ograniczenia wzrostu czynszów.

Chociaż większość spółdzielni wybiera bardziej konwencjonalne sposoby finansowania (możliwości 1 lub 2), istnieją przykłady modernizacji przeprowadzonych wspólnie z firmami dostarczającymi energię. Przykładowo spółdzielnia mieszkaniowa w mieście Tilburg zagwarantowała swoim mieszkańcom, że koszty utrzymania nie wzrosną po modernizacji, co udało się osiągnąć.

2.2.4.2 Finansowanie efektywnych energetycznie inwestycji za pomocą pożyczki hipotecznej

Przy użyciu tak zwanej formuły PPM opracowanej przez przedsiębiorstwo budowlane Seinen Projectontwikkeling realizowane są przykłady finansowania efektywnych energetycznie inwestycji za pomocą pożyczki hipotecznej.

W przypadku, gdy ludzie ubiegają się o kredyt hipoteczny na kupno domu, taki kredyt jest ograniczony do określonej sumy, której wysokość jest uzależniona od dochodów osoby/osób ubiegających się o kredyt. Ograniczenie wysokości kredytu to tak zwana 'suma kredytu'. Komisja Europejska i Narodowy Bank Holenderski zakazały udzielania kredytów, których wysokość przekracza 'sumę kredytu'.

Formuła PPM umożliwia pożyczanie dodatkowej ilości pieniędzy, która stanowi część kredytu objętą tymi samymi warunkami podatkowymi jak reszta kredytu. Taka dodatkowa suma pieniędzy powinna być przeznaczona jedynie na inwestycje w efektywność energetyczną i przedsięwzięcia związane z energią odnawialną, dzięki czemu koszty utrzymania nowego właściciela domu spadają wskutek zmniejszenia kosztów energii. Takie postępowanie umożliwia zwiększenie 'sumy kredytu', pod warunkiem, że dodatkowe pieniądze są przeznaczane na efektywne energetycznie przedsięwzięcia. Obecnie taki mechanizm stosuje tylko firma Seinen Projectontwikkeling we współpracy z Bankiem ABN-AMRO.

Taka możliwość finansowania efektywnych energetycznie inwestycji za pomocą kredytu hipotecznego nie jest dostępna w przypadku modernizacji mieszkań pod wynajem. W takim wypadku istnieją możliwości dzierżawy, kilka przykładów takich mechanizmów finansowania już istnieje w Holandii. Spółdzielnia mieszkaniowa przeprowadzająca modernizację jest ograniczona maksymalną możliwą podwyżką czynszów, co sprawia, że inwestycja zwraca się tylko w ograniczonym zakresie. W przypadku, gdy firma dzierżawiąca oferuje efektywne energetycznie urządzenia indywidualnym klientom, nie wchodzi w grę ograniczenia maksymalną możliwą podwyżką czynszów. Klient płaci określone sumy firmie dzierżawiącej, dzięki czemu spadają jego rachunki za energię. Jest to schemat atrakcyjny dla spółdzielni mieszkaniowych, ponieważ ich mieszkania przechodzą modernizację bez potrzeby przeprowadzania inwestycji.

2.2.5 Międzynarodowe finansowanie modernizacji mieszkalnictwa

W 2000 roku została założona fundacja 'Dutch International Guarantees for Housing' (DIGH)¹¹. DIGH jest holenderską fundacją, która odgrywa rolę mediatora w sprawach związanych z finansowaniem publicznych projektów mieszkaniowych w państwach z gospodarkami przechodzącymi przemianę (w tym w krajach EŚiW) i w krajach rozwijających się. Fundacja DIGH została założona przez wiele osób związanych z holenderskim sektorem mieszkalnictwa publicznego. Fundacja stale współpracuje z Aedes, organizacją nadrzędną wśród holenderskich spółdzielni mieszkaniowych.

Organizacje w krajach z gospodarką przechodzącą przemianę często nie są w stanie uzyskać korzystnych pożyczek na projekty w budownictwie społecznym, co zostało opisane w dalszej części raportu. Banki (komercyjne) uważają, że ryzyko braku spłaty odsetek i pożyczki jest zbyt duże. Dopiero, gdy organizacje uzyskają zdolność kredytową gwarantującą spłatę odsetek i kredytu, banki są chętne do udzielenia korzystnej pożyczki. Duża ilość holenderskich spółdzielni mieszkaniowych i miast liczy na poręczenie ze strony DIGH, która funkcjonuje jako pośrednik między takimi organizacjami lokalnymi a gwarantami. DIGH sprawdza wniosek kredytowy organizacji lokalnych i przedstawia wyniki potencjalnym gwarantom. Jeżeli gwarant zaakceptuje wniosek, DIGH podpisuje z bankiem umowę kredytową z gwarancją zobowiązań spłaty odsetek i kredytu, a pożyczone pieniądze przekazuje organizacji lokalnej (pożyczka DIGH). Dlatego też DIGH mogłaby odgrywać ważną rolę w przyszłych projektach modernizacji w mieszkalnictwie w państwach InoFin.

2.3 Niemcy

Rozdział dotyczący Niemiec częściowo opisuje sytuację Republiki Federalnej, a częściowo "Landu" **Brandenburgia**, ponieważ każdy z krajów związkowych ("Land") prowadzi odrębną politykę mieszkaniową i posiada inne wsparcie. Brandenburgia jest nowym krajem związkowym, który należał do byłych Niemiec Wschodnich, a także stanowi istotny przykład w kontekście InoFin.

¹¹ Więcej informacji na stronie: <http://www.digh.nl/>

2.3.1 Zasoby mieszkaniowe

W Niemczech istnieje około 37 milionów mieszkań, z których 30% to mieszkania starsze niż 50 lat, a 11% mieści się w budynkach wybudowanych w ostatnim dziesięcioleciu. Zużycie energii w tych budynkach stanowi jedną trzecią całkowitego zużycia energii w Niemczech. W 2002 roku w Niemczech istniało 35,8 miliona mieszkań własnościowych, z czego 22,6 miliona było wynajmowanych, a 15,2 miliona zamieszkałych przez właścicieli. Skutkiem spadku liczby ludności w nowych krajach związkowych (dawne Niemcy Wschodnie) był wzrost liczby wolnych mieszkań do ponad 1 miliona.

29,4% mieszkań na terenie Niemiec powstało przed 1948 rokiem, około połowa mieszkań powstała w latach 1949-1978, a ponad jedna piąta mieszkań została wybudowana w 1979 roku i później. Na wschodzie odsetek mieszkań wybudowanych przed 1948 rokiem wynosił 45,8%, podczas gdy na zachodzie 25%.

Ogrzewanie

Przeważająca część mieszkań wyposażona jest w centralny system grzewczy, zasilany z miejskiego systemu ciepłowniczego, ogrzewanie centralne i systemy grzewcze ogrzewające poszczególne piętra. W Niemczech coraz rzadziej stosuje się pojedyncze grzejniki. Dla celów grzewczych stosuje się głównie gaz i olej opałowy. W zachodniej części Niemiec gaz ziemny jest stosowany najczęściej, a w przeszłości przeważało użycie oleju opałowego. We wschodniej części Niemiec gaz ziemny nie odgrywa istotnej roli w ciepłownictwie, dlatego też istnieją tam bardziej rozbudowane miejskie systemy ciepłownicze, w szczególności w miastach lub w miejscach, gdzie ogrzewa się budynki przemysłowe pochodzące z okresu Niemieckiej Republiki Demokratycznej.

2.3.1.1 Zasoby mieszkaniowe w Brandenburgii

Ponieważ kraj związkowy Brandenburgia ma do dyspozycji jedynie kilka "prawdziwych" budynków mieszkalnictwa społecznego, funkcje przypisane zazwyczaj mieszkalnictwu społecznemu pełnią nieremontowane mieszkania ze stałą wysokością czynszów.

Materiały opałowe stosowane w Brandenburgii odzwierciedlają zainstalowane systemy grzewcze. Typowym materiałem w przypadku grzejników jest węgiel (przede wszystkim brykiety z węgla brunatnego). W czasach NRD zmodernizowano wiele mieszkań poprzez zainstalowanie grzejników elektrycznych i gazowych. Szczególnie na terenach wiejskich oprócz węgla jako materiał opałowy stosuje się również drewno. W przypadku ogrzewania większych budynków przeważa zastosowanie gazu ziemnego nad olejem opałowym, ze względu na już istniejącą infrastrukturę dostaw gazu w większych miastach, a także na skutek agresywnych kampanii marketingowych firm gazowych. Olej opałowy stosuje się najczęściej w miejscach, gdzie gaz ziemny nie jest dostarczany.

Wyraźnie zauważalny jest większy udział mieszkań ogrzewanych miejskim systemem ciepłowniczym, których ilość wzrosła po 1949 roku, natomiast od roku 1991 ilość takich mieszkań spada. Jest to spowodowane między innymi obecnym zapotrzebowaniem na domy jedno i dwurodzinne ogrzewane głównie gazem ziemnym. Dominujący wcześniej węgiel brunatny został w dużej części zastąpiony przez gaz i olej. Węgiel brunatny jest pomimo to stosowany w niektórych nowych węzłach ciepłych w postaci pyłu węglowego.

Budynki mieszkalne wybudowane po 1949 roku były zazwyczaj projektowane zgodnie z przemysłową metodą konstrukcyjną. W Brandenburgii 194,400 mieszkań projektowanych zgodnie z tą metodą znajduje się na 41 obszarach miejskich, po 2,200 mieszkań na każdy z nich. Zabudowa tych obszarów stanowi ponad 50% zasobów mieszkaniowych powstałych po 1949.

Priorytety modernizacji i remontów

Firmy zarządzające nieruchomościami będące członkami Zrzeszenia Firm Zarządzających Nieruchomościami w Brandenburgii i mieście Berlin (BBU) są administratorami mieszkań w obszarach miejskich i dużej części pozostałych mieszkań w budynkach wielopiętrowych. Według BBU działania związane z budownictwem prowadzone przez firmy w kraju związkowym Brandenburgia koncentrują się głównie na modernizacji i remoncie mieszkań [8]. Do 1990 roku poważnie zaniedbywano konserwację zasobów mieszkaniowych, na skutek czego narosły zaległości w działaniach modernizacyjnych i pojawiła się duża potrzeba przeprowadzenia modernizacji.

Modernizacja i remont mieszkań konstruowanych metodą przemysłową obejmuje zazwyczaj następujące działania:

- Odnowienie lub wymiana uszczelnienia dachów.
- Ocieplenie ścian zewnętrznych, sufitu ostatniego piętra i sufitu w piwnicy.
- Montaż pochłaniających hałas i zatrzymujących ciepło okien.
- Naprawa balkonów, loggii i montaż nowych balustrad.
- Wymiana urządzeń sanitarnych.
- Wymiana przewodów i liczników elektrycznych.
- Zastąpienie ogrzewania indywidualnymi kotłami gazowymi centralnym ogrzewaniem zasilanym z miejskiej

Oprócz działań renowacyjnych opisanych powyżej, budynki z prefabrykatów muszą przejść remont na dużą skalę, polegający na przebudowie i uszczelnieniu łączników między elementami ścian zewnętrznych, tj. usunięciu słabych punktów konstrukcji.

Ponieważ przeprowadzenie wszystkich opisanych czynności jest droższe niż zwykły remont łączników, firmy zarządzające nieruchomościami coraz częściej poprzestają początkowo na pierwszym kroku, czyli na uszczelnieniu łączników i na wyrównaniu ich z frontem budynku. Dopiero później planuje się odnowienie części betonowych wraz z ociepleniem budynku, które projektowane jest jako konstrukcja dociepleniowa wentylowana od strony muru. W szczególności dla budynków z lat siedemdziesiątych wybudowanych z betonowych prefabrykatów jest to dobry sposób na powiększenie ograniczonych środków dostępnych na remont.

Modernizacja jest priorytetem w przypadku **mieszkań sprzed 1949** roku, ze względu na znajdujące się w nich gorszej jakości urządzenia. Niektóre z działań modernizacyjnych to wymiana łazienek, założenie kolektywnych systemów grzewczych i działających term wodnych, jak również dodanie instalacji elektrycznych i montaż połączeń telekomunikacyjnych. Równie pilny jest remont ścian zewnętrznych, dachu i systemów technicznych budynku. Działania priorytetowe w kwestii modernizacji i remontu są niemal identyczne jak czynności podejmowane przez zachodnoniemieckie firmy zarządzające nieruchomościami, które są administratorami równie starych zasobów mieszkaniowych. Ich doświadczenia można, zatem wykorzystać we wschodniej części Niemiec. Ze względu na bardzo duże zaległości w zakresie działań modernizacyjnych, będą one wymagały dużych nakładów finansowych. W kraju związkowym Brandenburgia firmy zarządzające nieruchomościami kładą nacisk na działania modernizacyjne i remontowe w budynkach z prefabrykatów.

Wraz z działaniami modernizacyjnymi i remontowymi sporządza się **nowe projekty otoczenia budynków**, które realizuje się w ramach prac ogrodowych, które dotychczas rzadko prowadzono. Tylko w kilku wyjątkowych przypadkach projekt otoczenia przewidywał roślinność porastającą front budynku. Działania mające na celu realizację nowych projektów otoczenia budynku, w tym remontów pomieszczeń na kontenery na śmieci lub drzwi wejściowych itp., znajdują akceptację wśród najemców i polepszają wizerunek otoczenia budynku.

2.3.2 Struktura prawna

Zadaniem polityki mieszkaniowej będącej częścią polityki socjalnej w Niemczech jest między innymi zapewnienie odpowiedniego mieszkania pokrzywdzonym i słabszym grupom społecznym. Biorąc pod uwagę istnienie tych dwóch grup, w ramach polityki socjalnej przyjęto dwa istotne dokumenty: (1) Budownictwo społeczne (2) Dodatki mieszkaniowe.

Podstawy prawne dla wsparcia w zakresie mieszkalnictwa tworzą następujące ustawy federalne i rozporządzenia wykonawcze:

- Druga ustawa mieszkaniowa.
- Ustawa o ochronie lokatorów.
- Ustawa o czynszach najmu.
- Drugie rozporządzenie o taryfikacji.
- Nowe rozporządzenie o czynszach najmu.

Włączając obowiązujące w Brandenburgii:

- Przepisy dotyczące wsparcia mieszkaniowego mające funkcję rozporządzenia administracyjnego.

2.3.2.1 Mieszkalnictwo społeczne

Zgodnie z art.1 drugiej ustawy mieszkaniowej wsparcie mieszkaniowe należy do kompetencji władz publicznych.

- „Rząd federalny, kraje związkowe, miasta i ich zrzeszenia mają priorytetowy obowiązek promować budowę mieszkań, dając pierwszeństwo budynkom mieszkalnym, których rozmiar, wyposażenie i czynsz lub inne związane z nimi wydatki są odpowiednie dla dużej części społeczeństwa i przeznaczone dla niej (mieszkalnictwo społeczne). Celem wsparcia mieszkaniowego jest eliminacja niedoboru mieszkań i zapewnienie dużej części populacji szerokiej gamy możliwości.”

Do **mieszkalnictwo społecznego** należą budynki powstałe przy wykorzystaniu funduszy publicznych. Ze względu na opłaty, wyposażenie i rozmiar mieszkalnictwo społeczne przeznaczone jest dla grup społecznie pokrzywdzonych. Różni się jednak od mieszkalnictwa objętego przywilejami podatkowymi, gdzie niedotowane ze strony państwa nowe jednostki mieszkalne nieprzekraczające określonego rozmiaru, nie są objęte podatkiem od nieruchomości. Państwo odstępuje w tym przypadku od zbierania podatków i dotuje mieszkalnictwo uprzywilejowane pod względem podatkowym. Natomiast mieszkalnictwo społeczne otrzymuje w stosownych przypadkach dotacje *bezpośrednio* z budżetu państwa, *Landów* i miast, przy czym w przypadku budynków mieszkalnych do użytku prywatnego dotacje podatkowe mogą zostać odwołane.

Federalne fundusze subwencyjne dla mieszkalnictwa społecznego są rozdzielane wśród krajów związkowych w zależności od gęstości zaludnienia. W 2003 roku wyniosły ok. pół miliarda euro w starych krajach związkowych (55 milionów mieszkańców) i 405 miliona euro w nowych krajach związkowych (15 milionów mieszkańców). Brandenburgia otrzymuje około 10% całkowitej sumy dotacji.

Dotacje dla mieszkalnictwa społecznego są przeznaczone w szczególności na pomoc gospodarstwom domowym potrzebującym mieszkań w przystępnej cenie, na które w normalnych warunkach nie było by je stać. W kontekście mieszkalnictwa społecznego dotację na mieszkanie (dotacja bezpośrednia) można określić jako wystarczającą. Jednak w ostatnich latach wzrosły gwałtownie potrzeby dotacji w zakresie mieszkalnictwa społecznego pod wynajem. Obecnie wysokość potrzebnej dotacji wynosi 10 EUR na metr kwadratowy powierzchni mieszkalnej, a w przypadkach ekstremalnych suma dochodzi nawet do dwudziestu EUR. Wzrost kosztów jest skutkiem spadku ilości nowych budynków objętych dotacjami, dzieje się tak pomimo coraz większych starań ze strony państwa.

Czynsz w jednostkach mieszkalnictwa społecznego opiera się na sumie pokrywającej aktualne wydatki (Ustawa o ochronie lokatorów - artykuł 8). Wysokość czynszu jest zgodna z prawem o nowych budynkach mieszkalnych, określonych w ustawie o ochronie lokatorów. Zgodnie z drugim rozporządzeniem o taryfikacji czynsz jest wyliczany w oparciu o wyliczenia opłacalności, zgodnie, z którymi aktualne wydatki są dzielone na koszty kapitałowe (kapitał zewnętrzny i własny) i koszty administracyjne (w tym amortyzację, koszty operacyjne, koszty konserwacji i ryzyko nieopłacenia czynszów).

2.3.2.2 Modernizacja mieszkalnictwa

Podstawową częścią programu Climate Protection Programme rządu federalnego jest regulacja poszanowania energii oraz programy pożyczkowe na modernizację mieszkalnictwa zmniejszającą emisję CO₂, realizowane przez bank Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Struktura warunków prawnych dla przeprowadzenia modernizacji mieszkalnictwa w Niemczech została podsumowana w tabeli 2.1. poniżej.

Tabela 2.1 Ramy prawne dla modernizacji mieszkalnictwa w Niemczech

	Ustawa o poszanowaniu energii		Ustawa o czynszach najmu
	Podstawa prawna dla oszczędności energii w budynkach i dla regulacji kosztów ciepła		Ustawa o czynszach najmu jest częścią niemieckiego kodeksu cywilnego. Wysokość czynszu jest ograniczona oficjalnym wskaźnikiem czynszu.
	Regulacja poszanowania energii	Regulacja kosztów ciepła	
<i>Wymagania</i>	Minimalne standardy systemów grzewczych i wewnętrznej ciepłej wody	Koszty ciepła są wyliczane: w 50-70% na podstawie zużycia w 50-30% na podstawie powierzchni mieszkalnej	Dla celów przedsięwzięć energooszczędnych wynajmujący może podnieść czynsz o 11 % inwestycji w oszczędzanie energii w skali roku
<i>Wykonanie</i>	Różnice w zależności od kraju związkowego	Najemca może zredukować rachunek za energię nie więcej niż o 15% jeżeli nie są zainstalowane podzielniki kosztów ogrzewania.	Wskaźniki czynszów są regularnie publikowane i aktualizowane przez gminę
<i>Problemy</i>	Nie zdefiniowano rodzaju inspekcji.		Wskaźniki czynszów nie zawierają informacji dotyczących jakości energetycznej budynku.

2.3.2.3 Dyrektywa EPBD

Aby całkowicie wdrożyć dyrektywę EPBD Niemiecka Agencja Energetyczne (DENA) przygotowuje ogólnokrajowe, ujednolicone i dobrowolne certyfikaty energetyczne budynków. Certyfikat energetyczny zawiera bezstronną informację dla konsumenta, przedstawia potencjał oszczędności energii i umożliwia porównanie zapotrzebowania budynków na energię na terenie Niemiec. Ważnym elementem jest zwracająca uwagę etykieta. Na rynku nieruchomości certyfikaty energetyczne staną się narzędziem umożliwiającym większą przejrzystość. Ponadto planuje się wystawianie certyfikatów na oprogramowanie wykorzystywane przez architektów i inżynierów do oceny zapotrzebowania budynku na energię.

2.3.3 Struktura finansowania

W Niemczech istnieje duża ilość *konwencjonalnych programów pożyczkowych*, z których można finansować modernizację jedynie poszczególnych części budynków. Obejmują one finansowanie montażu nowych okien lub nowych systemów ogrzewania.

Innowacyjne programy traktują budynki jako systemy ogrzewania i termoizolacji. W tych programach wysokość dopłaty zależy albo od zmniejszenia zapotrzebowania na energię, które musi być udokumentowane (procedura delta), albo osiągnięcie zdefiniowanego poziomu zapotrzebowania na ciepło (procedura celowa). Procedura celowa może być powiązana z dodatkowymi wymaganiami ochrony cieplnej budynków, w celu spełnienia minimalnych wymagań regulacji dotyczącej poszanowania energii.

Doświadczenie z działania niemieckich programów pożyczkowych

Instytut Mieszkalnictwa i Środowiska w Darmstadt poddał analizie wsparcie dla przedsięwzięć energooszczędnych w budynkach, które występuje w formie dopłat lub niskoprocentowanych kredytów, w skali kraju i poszczególnych regionów (Landów).

Program redukcji CO₂ banku KfW

Program redukcji CO₂, który jest zarządzany przez KfW od 1996 roku, służy do wsparcia głównie pojedynczych przedsięwzięć w starych budynkach. Grubość izolacji ścian zewnętrznych budynków nie musi być większa od wymaganej prawem. Dodatkowe oszczędności energii mogą powstać w wyniku docieplenia tych elementów budynku, których w innych przypadkach się nie dociepla. Dotyczy to ocieplenia stropu nad piwnicą, nieużytkowego stropu nad pierwszą kondygnacją i w przypadku remontu tynku docieplenia ścian zewnętrznych. Zgodnie z nową regulacją dotyczącą poszanowania energii w niektórych omówionych przypadkach termoizolacja musi być zrealizowana zawsze, z wyjątkiem docieplenia stropu nad piwnicą, które odgrywa marginalną rolę w programie KfW.

Program Modernizacji Budynków CO₂ banku KfW

Program Modernizacji Budynków, który jest zarządzany od 2001 roku przez bank KfW, wspiera wdrażanie zestawu przedsięwzięć koncentrujących się m.in. na pełnej modernizacji budynków wybudowanych przed rokiem 1978, na wymianie starych systemów ogrzewania i na budowie „wspieranych przez KfW oszczędnych energetycznie budynków”, w tym budynków pasywnych.

Tabela 2.2 Przykłady pakietów

Pakiet 0	Pakiet 1	Pakiet 2	Pakiet 3
<ul style="list-style-type: none"> • docieplenie ścian • docieplenie dachu • docieplenie stropu nad piwnicą lub ścian piwnic • ogrzewanych • wymiana okien 	<ul style="list-style-type: none"> • wymiana systemu grzewczego • docieplenie dachu • docieplenie ścian 	<ul style="list-style-type: none"> • wymiana systemu grzewczego • docieplenie dachu • docieplenie stropu nad piwnicą lub ścian piwnic • ogrzewanych • wymiana okien 	<ul style="list-style-type: none"> • wymiana systemu grzewczego • zamiana nośnika energii • wymiana okien

Aby spełnić warunki udzielenia dopłaty możliwe jest wdrożenie jednego z pakietów przedsięwzięć albo potwierdzenie redukcji CO₂ o 40 kg/m²/rok w ramach pakietu 4, w którym zestaw przedsięwzięć może być dowolnie skonfigurowany. W pierwszym przypadku wymagana jest zaawansowana modernizacja instalacji grzewczej i termoizolacji, ponieważ jest ona wymagana przez prawo. Jeżeli wybrany zostanie pakiet 4 minimalna grubość termoizolacja musi być dodatkowo zweryfikowana. Dlatego też dla tego modelu charakterystyczny jest brak wyznaczonych wymagań, ale kryterium końcowe nakłada obowiązek zredukowania CO₂ w porównaniu ze stanem sprzed modernizacji.

Hamburski program „Termoizolacja w blokach mieszkalnych”

Już zakończony hamburski program „Termoizolacja w blokach mieszkalnych” posługiwał się wartościami docelowymi dla końcowych (docelowych) oszczędności energii. W tym przypadku przyznawanie dotacji było bezpośrednio powiązane z zapotrzebowaniem na energię cieplną. Wartości były wyliczane w oparciu o procedury regulacji dotyczącej termoizolacji. Wysokość dotacji

odpowiadała z jednej strony odsetkowi oszczędności w porównaniu ze stanem początkowym, a z drugiej strony maksymalnej wartości zapotrzebowania na energię cieplną w stadium końcowym (docelowym). Maksymalne współczynniki oporu cieplnego, które przekraczały współczynniki predefiniowane w regulacji dotyczącej termoizolacji z 1994 roku, były dodatkowo obliczane dla indywidualnych inwestorów. Specyficzną cechą tego systemu był fakt, że z jednej strony wskaźniki energetyczne były używane jako główne kryterium dla określenia poziomu dotacji, a z drugiej strony dodano dodatkowe minimalne wymaganie dla inwestorów – związane ze stratami ciepła. Ten system wydaje się być szczególnie zachęcający z uwagi na to, że jako podstawę uznano ważność przedsięwzięć o długim czasie życia związanych z termoizolacją budynków.

Efektywność schematów finansowania

Trudno ustalić optymalny moment przeprowadzenia remontu budynku przez jego użytkowników, gdyż nawet zdegradowany budynek zaspokaja potrzebę mieszkaniową. Dotacje na określone przedsięwzięcia takie jak program redukcji CO₂ mogą przyspieszyć przeprowadzenie remontu budynku. Trudno jest jednak stwierdzić, jaki wpływ miały dane programy kredytowe na zwiększenie skali remontu budynków. Ponadto powstaje pytanie, czy odpowiednie przedsięwzięcia mogły być wdrożone kilka lat później, ale bez udziału dotacji.

Pomimo tego, wydaje się sensowne udzielanie wsparcia dla przedsięwzięć termomodernizacyjnych, których konieczność wdrożenia wynika z istniejących wymagań prawnych. Dotyczy to szczególnie przedsięwzięć budowlanych o długim czasie życia. Różne koncepcje wspierania termomodernizacji wdrażane na szczeblu regionalnym i komunalnym są zgodne z tą zasadą. Fakt nieco wyższych kosztów związanych z grubszym materiałem izolacyjnym nie jest dużym problemem z punktu widzenia zdolności sfinansowania danych przedsięwzięć z wykorzystaniem programów kredytowych. Z punktu widzenia strategii poszanowania energii i w szczególności w celu zintegrowanego dotowania modernizacji budynków i zaopatrzenia w wodę szczególne znaczenie ma pakietowanie przedsięwzięć, tak jak to widać na przykładzie programu poszanowania energii w Nadrenii Westfalii. Główną kwestią było, w jakim zakresie, w rzeczywistości, udział grantów spowodował zwiększenie liczby kompleksowych remontów w porównaniu z liczbą pojedynczych przedsięwzięć modernizacyjnych. Odpowiednie wskaźniki dostępne i opracowane w Niemczech nie pozwalają na szczegółowe planowanie. Jednakże kompleksowe remonty nie są zasadą, która mogłaby wynikać z działania programów redukcji CO₂. Z przeprowadzonej analizy średnich obszarów miejskich wynikało, że oszczędności energii uzyskane po zrealizowaniu dotowanych przedsięwzięć w latach 1996-1998 wynoszą jedynie 1/3 oszczędności energii uzyskanej po zrealizowaniu kompleksowych termoizolacji i wymianie kotłów.

Niezależnie od koncepcji zasad programów kredytowych znacząca jest wszechstronność stosowanych dopłat i osiąganie wystarczających oszczędności energii. W Niemczech w tym zakresie nie podjęto żadnych starań, aby realizować wszystkie niezbędne działania remontowe w budynkach. Dzięki programowi KfW w ciągu 2,5 roku przeprowadzono tylko częściową modernizację 16 milionów m² powierzchni użytkowej. Jeśli liczba ta zostałaby wyliczona w skali roku ze współczynnikiem 1/3 wartości kompleksowych przedsięwzięć remontowych, to wynik tych działań wynosiłby 2,1 miliona m² na rok. Z perspektywy całkowitej liczby 3 miliardów m² powierzchni użytkowej w Niemczech daje to modernizację poniżej 0,1% zasobu mieszkaniowego rocznie. W okresie 1996-2000 program poszanowania energii w Nadrenii Westfalii był ukierunkowany na modernizację 100 000 mieszkań, z których około połowa została nim objęta w niecałe 4 lata od 1996 do września 1999. Z całkowitej liczby 7,7 miliona mieszkań w tym kraju związkowym rocznie 0,25% budynków skorzystało z tego systemu. W rzeczywistości remonty starych budynków obejmują 1-2% zasobu rocznie, tj. prace remontowe są w większym stopniu przeprowadzane bez wykorzystania programów kredytowych, które wymagają osiągnięcia wysokiego standardu energetycznego.

Istnieje szereg programów wsparcia poszanowania energii w systemach zaopatrzenia w ciepło i dla zastosowania odnawialnych źródeł energii. Nie ma jednak widocznych efektów ich stosowania w budynkach mieszkalnych. Ogólnym problemem związanym z działaniem programów kredytowych jest ich krótkotrwałość wynikająca z ograniczeń budżetowych, a i wysokość dofinansowania nie jest za duża.

2.3.4 Struktura instytucjonalna

Po zjednoczeniu Niemiec zasoby mieszkalnictwa społecznego w ich wschodniej części (w tym Brandenburgii) zostały przejęte przez firmy miejskie, spółdzielnie i prywatnych właścicieli nieruchomości. Większość firm należy do BBU (zrzeszenia firm zarządzających nieruchomościami Brandenburgii i miasta Berlin). BBU jest członkiem organizacji nadrzędnej GdW, która należy z kolei do CECODHAS. Działalność BBU jest zorganizowana w kilka zespołów, jeden z nich zajmuje się sprawami technicznymi, takimi jak charakterystyka energetyczna budynków i koszty energii.

2.4 Republika Czeska

Dotychczas nie powstała w Czechach oficjalna definicja mieszkalnictwa społecznego. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego pozostające w bliskiej współpracy z Ministerstwem Finansów przygotowało ostatnio roboczą definicję mieszkalnictwa społecznego, aby utrzymać aktualnie zmniejszoną stawkę VAT wynoszącą 5% stosowaną do prac budowlanych powiązanych z mieszkalnictwem. W przypadku braku takiej definicji należałoby od 1.1.2007 podnieść stawkę VAT dla budynków i prac modernizacyjnych z 5% do 19%.

Zgodnie z proponowaną definicją określenie "mieszkalnictwo społeczne" będzie stosowane w przypadku następujących rodzajów mieszkalnictwa:

- Mieszkalnictwo przeznaczone dla grup ludności narażonych na wykluczenie społeczne.
- Mieszkania zakupione ze środków publicznych lub przy ich bezpośrednim wsparciu, np.: mieszkalnictwo dotowane przez ministra rozwoju regionalnego lub przez Państwowy Fundusz Mieszkalnictwa, w przypadku mieszkań powstałych bez dotacji rządowej.
- Inne mieszkania lub domy jednorodzinne, jeśli ich całkowita powierzchnia nie przekracza określonego progu, np.: 150 m² w przypadku domu jednorodzinnego, 90m² w przypadku mieszkania.

Biorąc pod uwagę przedstawioną powyżej definicję, tego rodzaju budownictwo występuje najczęściej w postaci domów z prefabrykatów. Obecnie istnieje około 1,165,000 mieszkań w budynkach z prefabrykatów, które stanowią 1/3 całych zasobów mieszkaniowych. W jednym mieszkaniu mieszka średnio troje ludzi, całkowita liczba osób mieszkających w budynkach z prefabrykatów wynosi około 3,5 miliona. Inne dane dotyczące tego tematu (nie udostępniono żadnych szczegółowych danych dotyczących mieszkalnictwa społecznego):

- Zgodnie ze spisem powszechnym przeprowadzonym w 2001 roku, na *całkowite zasoby mieszkaniowe* składało się 4,303,084 budynków.
- W 2001 roku *zasoby mieszkaniowe na osobę*, wyrażone liczbowo wynosiły 427 mieszkań na 1000 mieszkańców.
- W 2001 roku *średni wiek zasobów mieszkaniowych* wynosił 46,9, czyli stosunkowo dużo.

W 1991 roku zasoby mieszkaniowe składały się z budynków będących własnością państwa i firm (około 40%), spółdzielni (około 20%) i budynków będących własnością prywatną (około 40%). Od 1991 roku nastąpiły zasadnicze zmiany. Według danych pochodzących z ankiety przeprowadzonej przez Czeski Urząd Statystyczny w 1999 roku i informacji zebranych w spisie powszechnym z 2001 roku, miejskie budynki pod wynajem stanowiły 23%, spółdzielcze budynki pod wynajem 17%, a prywatne budynki pod wynajem 10% zasobów mieszkaniowych. Około 50% zasobów stanowi własność prywatną.

Charakterystyka zasobów mieszkaniowych w Czechach przeszła istotne zmiany w związku z okresami budowy, które przedstawiono w tabeli 2.3.

Tabela 2.3 Charakterystyka zasobów mieszkaniowych w Czechach według okresów budowy

Okres budowy	Średnia powierzchnia (powierzchnia mieszkalna) <i>Wszystkie poszczególne mieszkania</i>	Średnia powierzchnia <i>Mieszkalnictwo społeczne</i>	Średnie zapotrzebowanie na energię (kWh/m ²) <i>Mieszkania</i>	Średnie zapotrzebowanie na energię (kWh/m ²) <i>Mieszkalnictwo społeczne</i>
do 1945	50,5		170	
1946-1960	43,4	32,5	160	135
1961-1970	44,7	34,5	200	155
1971-1980	48,1	32,7	240	180
1981-1990	52,2	34,8	180	150
od 1991	60,2	54,4	150	120
Suma				

Najczęściej spotykane rodzaje ogrzewania w budynkach to:

- Miejski system ciepłowniczy - 37% (w którym główne materiały grzewcze to węgiel (66%), gaz ziemny (25%), paliwo płynne (4%), biomasa (4%)).
- Ogrzewanie centralne - 37%.
- Pojedyncze grzejniki - 15%.

W Czechach termin "energy poverty" (określa się nim gospodarstwa domowe, w których wydatki na wszystkie media energetyczne przekraczają 25% przychodów) nie jest stosowany. Tym niemniej część ludności nie jest w stanie pokryć swoich kosztów utrzymania, w tym rachunków za energię. Nie istnieją statystyki przedstawiające odsetek gospodarstw domowych, które nie są w stanie pokryć rachunków za energię. Stosowaną praktyką jest odłączanie odbiorców energii, którzy nie płacą za rachunki od sieci dystrybucyjnych energii elektrycznej, gazu, wody, ciepła.

Dodatek mieszkaniowy

Państwowe dotacje na koszty związane z mieszkaniem przysługują rodzinom i osobom żyjącym samotnie, w przypadku niskich dochodów. Prawo do otrzymania dodatku mieszkaniowego ma osoba, która ma na własność lub wynajmuje mieszkanie, w którym jest zameldowana na stałe, jeżeli dochody osób mieszkających w tym mieszkaniu nie przekroczyły w ciągu ostatniego kwartału 1,6 minimum socjalnego. Dodatek przyznawany jest bez względu na rodzaj mieszkania (mieszkanie komunalne, spółdzielcze, prywatne lub mieszkanie znajdujące się w domu będącym własnością otrzymującego dodatek, bez względu na rzeczywiste koszty związane z mieszkaniem), w którym mieszka osoba otrzymująca dodatek.

2.4.1 Struktura prawna

Polityka mieszkaniowa funkcjonuje w oparciu o ustawę o polityce mieszkaniowej, która została przyjęta uchwałą rządu nr 292 z dnia 16.3.2005. Głównym celem państwowej polityki mieszkaniowej jest "stworzenie warunków, w których każde gospodarstwo domowe będzie w stanie zapewnić odpowiednie do swoich potrzeb i sytuacji finansowej warunki mieszkalne".

Uchwała rządowa nr 588/2001 nakłada na władze regionalne i miejskie obowiązek tworzenia własnej polityki mieszkaniowej, która powinna regulować realizację przedsięwzięć finansowanych lub

współfinansowanych przez te władze oraz sposób rozdzielania takich środków finansowych. Około 40% większych miast czeskich opracowało już własną politykę mieszkaniową

Miasta mają obecnie skomplikowaną funkcję **"dwa w jednym"** - z jednej strony oczekuje się od nich maksymalnego zwiększenia zysków ze swoich aktywów, aby wytworzonymi w ten sposób dochodami mogły efektywnie zasilać miejski budżet, a z drugiej strony przydzielono miastom zadanie poprawy warunków życia ich mieszkańców, w tym warunków mieszkaniowych.

Obecnie przygotowuje się nową ustawę o czynszach najmu. W ramach rekodyfikacji kodeksu cywilnego zachowany zostanie przywilej czynszu chronionego, ale wzajemne relacje najemcy i wynajmującego staną się bardziej wyważone, w porównaniu do obecnej sytuacji. Przygotowuje się również nową ustawę regulującą własność mieszkań, której istotą będzie, tak jak teraz, koncepcja dualistyczna, według której właściciel jednostek wynajmowanych będzie również współwłaścicielem terenów komunalnych otoczenia budynku. W nowych ustawach zostaną również wyjaśnione sprawy dotyczące statusu, funkcji i działalności wspólnot mieszkaniowych i ich organów. Nowe ustawy sprecyzują również, czym jest stanowisko administratora i pozwolą usunąć przeszkody pochodzące z aktualnych ustaw, które na dłuższą metę komplikowały zastosowanie obecnej ustawy o własności jednostek mieszkalnych. Zmiany struktury prawnej dotyczącej spółdzielni mieszkaniowych znajdują miejsce w przygotowywanej rekodyfikowanej wersji kodeksu cywilnego.

Powstaną ramy prawne umożliwiające budowę mieszkań pod wynajem, które będą przeznaczone głównie dla gospodarstw domowych ze średnimi i niskimi dochodami, co w praktyce oznacza stworzenie nowego sektora mieszkalnictwa społecznego.

Regulacja kosztów ciepła

Cena energii cieplnej dostarczanej przez miejski system ciepłowniczy wszystkim odbiorcom jest regulowana metodą "koszt plus zysk". Cena na rok regulacyjny może zawierać jedynie odpowiednie koszty, uczciwy zysk i podatek VAT¹². Rok regulacyjny to rok kalendarzowy, a uczciwy zysk oznacza zysk zgodnie ze specjalnym rozporządzeniem¹³ bezpośrednio powiązany z dostawą energii cieplnej.

Wdrażanie dyrektywy EPBD

Uaktualniona i poprawiona wersja ustawy o zarządzaniu energią ma zawierać główne elementy dyrektywy EPBD. Ustawa przechodzi obecnie proces zatwierdzający, a jej projekt został przyjęty przez parlament i oficjalnie opublikowany w maju 2006. Oczekuje się, że z końcem 2006 roku pojawi się pełna wersja ustawy wraz z rozporządzeniami wykonawczymi.

Nadal opracowywane elementy EPBD to:

- Metodologia audytów energetycznych dla budynków, wykorzystywanych w związku z wydawaniem paszportów energetycznych, w tym narzędzia kalkulacyjne i wyznaczenie budynku referencyjnego
- Rozporządzenie dotyczące inspekcji kotłów i klimatyzacji.
- System edukacji/szkolenia audytorów energetycznych.

2.4.2 Struktura instytucjonalna

Na poziomie państwowym polityka mieszkaniowa należy do kompetencji Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, które zarządza również kilkoma programami wsparcia mieszkaniowego, których częścią jest modernizacja starych budynków z prefabrykatów i nowych budynków (mieszkalnictwa społecznego) (zob. również rozdział 2.4.3).

¹² ustawa nr 235/2004 Coll., dotycząca podatku VAT

¹³ § 2 rozporządzenia nr 580/1990 Coll. wykonującego ustawę 526/1990 Coll, dotyczącą cen, z poprawkami

Działający na terenie Republiki Czeskiej SCMBD (Związek Czeskich i Morawskich Spółdzielni Mieszkaniowych) jest zrzeszeniem reprezentującym interesy spółdzielni mieszkaniowych. Członkami tej organizacji są spółdzielnie mieszkaniowe. Jej misja to ochrona interesów spółdzielni mieszkaniowych jako całości i zapewnienie im systematycznego doradztwa, a także ocena ich konkretnych problemów, które nie znalazły rozwiązania w danej spółdzielni lub regionie.

Sektor miejskiego mieszkalnictwa pod wynajem stanowi około 17% rynku mieszkaniowego. *Przedsięwzięcia kontrolujące wysokość czynszów najmu i przepisy kodeksu cywilnego dotyczące wynajmu mieszkań mają negatywny wpływ na funkcjonowanie miejskiego sektora mieszkalnictwa.* Stosunkowo ostra kontrola wysokości czynszów ogranicza możliwość zwiększenia czynszów po modernizacji, co oznacza, że niezbędne działania modernizacyjne są często przekładane na później.

Rola jaką ma pełnić ten sektor nie jest do końca jasna i zależy od strategii poszczególnych miast i ich polityki dotyczącej czynszów. Mieszkalnictwo miejskie jest wykorzystywane do celów zarówno społecznych jak i w pełni komercyjnych. Przyszły rozwój tego sektora będzie zależał od wybranej polityki dotyczącej czynszów i od sukcesów w tworzeniu sektora mieszkań pod wynajem non-profit. Pomimo, że niektóre miasta już sprzedały większą część swoich zasobów mieszkaniowych, jest to nadal jeden z największych (pod)sektorów na czeskim rynku mieszkaniowym (drugi po mieszkaniach znajdujących się w domach będących własnością prywatną).

Tak jak właściciele, miasta również mają obowiązek konserwacji budynków i finansowania modernizacji. Nie mogą przenieść kosztów modernizacji na najemców i podnieść wysokość czynszów. Inaczej postępuje się, gdy mieszkanie jest wynajmowane nowemu najemcy - w takim przypadku miasto może wyznaczyć wysokość czynszu wliczając koszty modernizacji.

Miasta nie pełnią szczególnej funkcji w promowaniu poszanowania energii w budynkach. Podjęcie działań związanych z poszanowaniem energii w budynkach zależy wyłącznie od decyzji władz miejskich i od chęci podjęcia ryzyka wydawania publicznych pieniędzy (własnych lub pochodzących z dotacji). Takich działań podejmują się najczęściej członkowie samorządów lokalnych

Spółdzielnie mieszkaniowe

Istniejący sektor mieszkalnictwa spółdzielczego, który składa się głównie z budynków będących własnością spółdzielni mieszkaniowych, stanowi około 17% zasobów mieszkaniowych i większości przypadków jego funkcjonowanie jest powiązane z poważnymi problemami. Biorąc pod uwagę ramy prawne przenoszenia praw i obowiązków członkowskich, bycie członkiem spółdzielni jest bardzo podobne do posiadania domu na własność. Do sektora mieszkalnictwa spółdzielczego należy obecnie około 650 tys. mieszkań, z których prawie 550 tys jest własnością "starych" spółdzielni.

Środki finansowe spółdzielni mieszkaniowych pochodzą z czynszów, subwencji/dotacji zapewnionych w programach rządowych i z przedsięwzięć komercyjnych. Ich główny problem związany z finansowaniem to trudny dostęp do pożyczek bankowych, lub nawet jego brak, spowodowany przez małą wiarygodność i niedostateczne ramy prawne. Ten problem dotyczy w szczególności małych, niedawno utworzonych jednostek zrzeszających właścicieli domów/mieszkań, takich jak małe spółdzielnie mieszkaniowe (obejmujące tylko jeden dom) i zrzeszenia właścicieli mieszkań - wspólnoty mieszkaniowe. Tego problemu nie rozwiązują poręczenia udzielane przez CMRZB (Czesko-Morawski Gwarancyjny Bank Rozwoju).

Obecnie istnieje bardzo mało inwestycji spółdzielni mieszkaniowych w budowę nowych budynków. Pomimo to, rząd przygotowuje ustawę pobudzającą inwestycje budowlane spółdzielni przez dotacje i niskooprocentowane pożyczki.

2.4.3 Struktura finansowania

W Czechach zakres dostępnych narzędzi o charakterze gospodarczym wspierających mieszkalnictwo (i jego modernizację) jest dość szeroki. Opisane poniżej narzędzia są przeznaczone dla określonych

grup i przedsięwzięć, ale tylko niektóre z nich mogą zostać wykorzystane do efektywnych energetycznie przedsięwzięć.

"Program Wsparcia dla Mieszkalnictwa" Ministerstwa Rozwoju Regionalnego obejmuje bezpośrednie wsparcie w postaci subwencji dla przedsięwzięć prowadzących do:

1. Odnowienia budynków z prefabrykatów - pomoc mogą otrzymać miasta, na których terenie znajdują się domy z prefabrykatów z co najmniej 150 mieszkaniami. Wsparcia udziela się w postaci dotacji docelowej w wysokości 70%. W 2005 roku na ten rodzaj przedsięwzięć przeznaczono 100 milionów CZK¹⁴.
2. Budowy mieszkań pod wynajem - wspieranie budowy mieszkań pod wynajem będących własnością miast i przeznaczonych dla grup społecznych o niskich dochodach. Maksymalna dostępna dotacja na mieszkanie wynosi 550,000 CZK.
3. Budowy infrastruktury technicznej potrzebnej do późniejszej budowy bloków mieszkalnych i domów.
4. Wsparcie na budowę mieszkań dotowanych. Program ten udziela wsparcia na budowę mieszkań dla ludzi ubogich.
5. Naprawa wad w budynkach z prefabrykatów - wsparcie dla niezbędnych napraw budynków z prefabrykatów, w przypadku wystąpienia poważnych wad.
6. Wsparcie na wymianę ołowianych rur w mieszkaniach.

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego zapewnia również **wsparcie w zakresie pożyczek hipotecznych** dla osób młodych (do 36 roku życia). Celem takiej formy wsparcia jest zwiększenie dostępu młodych ludzi do mieszkań/domów będących ich własnością. Ten program wsparcia polega na zakupie starszego domu lub mieszkania i udzieleniu dotacji na odsetki powstałe w wyniku pożyczki hipotecznej; dotacja na odsetki jest przyznawana tylko na pożyczki hipoteczne lub ich część i tylko do sumy 800,000 CZK w przypadku zakupu mieszkania lub do 1,5 miliona CZK w przypadku zakupu domu.

Państwowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa finansuje następujące rodzaje wsparcia:

- Wsparcie na budowę mieszkań pod wynajem dla osób należących do określonych grup (o niskich zarobkach) zarobkowych - wsparcie na budowę mieszkań pod wynajem będących własnością miasta.
- Niskooprocentowane pożyczki dla osób młodych (do 36 roku życia) na budowę nowego mieszkania/domu do określonej powierzchni.
- Przepisy dotyczące niskooprocentowanych pożyczek dla osób młodych (do 36 roku życia) na zakup mieszkania - pożyczki preferencyjne do maksymalnej wysokości 300,000 CZK, z maksymalnym okresem spłaty wynoszącym 20 lat.
- Program PANEL - ułatwiający finansowanie kompletnych remontów budynków mieszkalnych z prefabrykatów, włączając poprawę charakterystyki technologii grzewczych.
- Wspieranie przyznawania miastom niskooprocentowanych pożyczek.

2.4.4 Inicjatywy sektora prywatnego

W Czechach firmy ESCO rozpoczęły swoją działalność 10 lat temu. Większość z nich finansuje projekty dotyczące technologii kontroli energii cieplnej i modernizacji urządzeń zaopatrzenia w energię cieplną. Nadal nie realizuje się projektów ESCO w zakresie modernizacji budynków ze względu na długie okres zwrotu efektywnych energetycznie przedsięwzięć w sektorze mieszkaniowym. Jedynym sposobem umożliwiającym wdrożenie projektu poprzez firmę ESCO jest połączenie projektu ESCO, w ramach którego realizuje się przedsięwzięcia z krótkoterminowym zwrotem (ogrzewanie), z działaniem miasta/spółdzielni polegającym na realizacji przedsięwzięć z długoterminowym zwrotem (wymiana okien i termoizolacji zewnętrznej ściany budynku).

¹⁴ Kurs wymiany z dnia 31.8.2006 - 1 EUR=28,14 CZK (<http://www.xe.com/ucc/>)

Poza firmami ESCO istnieje duża ilość innych inicjatyw sektora prywatnego:

- Revita G - założone w 2000 roku czeskie przedsiębiorstwo budowlane zajmujące się głównie remontowaniem elewacji budynków, których właścicielem są spółdzielnie.
- Zrzeszenie na rzecz odnawiania sektora mieszkaniowego (Bydleni+) - inicjatywa skierowana do średnich i dużych spółdzielni mieszkaniowych, dla których proponowane wsparcie z funduszy strukturalnych w wysokości 100,000 EUR jest zbyt małe oraz do właścicieli domów/mieszkań, których nie obejmuje program PANEL. Znajduje wykorzystanie jako narzędzie dla prywatnych właścicieli domów/mieszkań wybudowanych w technologii innej niż z prefabrykatów.

Dwie ważne możliwości finansowania międzynarodowego dla podmiotów prywatnych to:

- Preferencyjne pożyczki finansowane przez Fundusz Oszczędności Energii Phare - preferencyjne pożyczki pochodzą z połączenia pieniędzy z dotacji (pożyczonych bankowi przez państwo w ramach programu UE Phare) ze środkami komercyjnymi banku, dzięki czemu ostateczne oprocentowanie pożyczki ulega zmniejszeniu.
- Międzynarodowa gwarancja banku uzyskiwana poprzez Program Komercjalizacja Finansowania Efektywności Energetycznej IFC - funkcjonuje we współpracy z lokalnymi instytucjami finansującymi (FI), aby pomóc im w rozwijaniu rynku pożyczek dla efektywności energetycznej. Program IFC oferuje również FI częściowe poręczenie, poprzez które ponosi część ryzyka kredytowego transakcji finansowych związanych z efektywnością energetyczną.

2.5 Słowacja

Całkowity zasób mieszkaniowy to 1,931,441 mieszkań (2004), z których 1,665,536 jest zamieszkałych na stałe. Na 1000 mieszkańców przypada 350,4 mieszkań, z czego 309,6 mieszkań zamieszkałych na stałe. Średnia powierzchnia wynosi 83,9 m², w tym 56,1 m² powierzchni mieszkalnej. Średnia ilość osób zajmujących mieszkanie to 3,2. Z całkowitej ilości tych budynków, 778,000 to budynki z prefabrykatów.

Na Słowacji nie istnieje definicja mieszkalnictwa społecznego pod wynajem, z tego względu statystyki nie zawierają danych na ten temat. Mieszkalnictwo społeczne może być rozumiane jako publiczne mieszkania pod wynajem będące własnością miast lub państwa. Udział mieszkań pod wynajem zmniejszył się wyraźnie w ciągu ostatnich lat, spadł z 24% w 1991 roku do 3,5% obecnie.

W tabeli 2.4 przedstawiono strukturę własności, zgodnie z aktualnie dostępnymi danymi statystycznymi

Tabela 2.4 Struktura zasobów mieszkaniowych według własności

Właściciel budynku	Ilość mieszkań	Udział %
Własność prywatna	916 610	55.00
Państwo	20 847	1.25
Miasto	39 676	2.38
Spółdzielnia	194 723	11.69
Słowacki Narodowy Fundusz	662	0.04
Własnościowy		
Spółki	6 533	0.39
Inne osoby prawne	18 444	1.11
Kościół	2 486	0.15
Właściciele zagraniczni	439	0.03
Własność łączona	410 528	24.65
Inni właściciele	24 097	1.44
Nie określony	30 491	1.83
Suma:	1 665 536	-

Źródło: Spis 2001

Dawna Czechosłowacja była jednym z pierwszych krajów w Europie, które we wczesnych latach sześćdziesiątych wprowadziły wymagania dotyczące standardów ochrony termicznej budynków. Jednak do 1983 roku wymagania nie były tak wysokie jak są obecnie. Dlatego też budynki wybudowane przed 1983 rokiem, które stanowią 75% wszystkich budynków mieszkalnych, są główną grupą docelową efektywnych energetycznie przedsięwzięć obejmujących zarówno termoizolację elewacji, jak i modernizację/wymianę systemów ogrzewania.

Wziąwszy pod uwagę zmiany temperatury zewnętrznej, średnie roczne zużycie energii cieplnej w blokach mieszkalnych (wybudowanych przed 1991 rokiem) wynosi 118 kWh/m². Dla przygotowania ciepłej wody zużywane jest 52 kWh/m², co w sumie daje całkowite średnie zużycie energii na mieszkanie wynoszące 170 kWh/m². Średnie (roczne) zużycie energii na mieszkanie potrzebne do ogrzewania to 9,64 MWh, a do ciepłej wody 4,22 MWh.

Głównym źródłem energii cieplnej jest gaz ziemny, ponieważ Słowacja ma jedną z najlepiej rozwiniętych sieci gazownictwa w Europie. Duża część zasobów mieszkaniowych korzysta z miejskich systemów ciepłowniczych, które w większości używają gazu ziemnego jako materiału grzewczego.

Wydatki na energię

Na Słowacji średnie koszty energii w budżecie gospodarstwa domowego wynoszą 16,9% (dane statystyczne z 2004 roku). Średni roczny dochód netto na osobę w słowackim gospodarstwie domowym to 211 EUR, z czego 36 EUR wydawane jest na energię. W trzecim kwartale 2005 roku średni miesięczny dochód netto na osobę wyniósł 225 EUR, z czego 37 EUR przeznaczono na energię. Ze względu na stałe opłaty wyliczane ponownie według aktualnego zużycia pod koniec roku, nie ma różnic między zimowymi a letnimi opłatami za energię dostarczaną przez miejski system ciepłowniczy. Różnice pojawiają się w przypadku ogrzewania indywidualnego, gdy odbiorcy płacą za gaz/elektryczność lub energię na podstawie aktualnego zużycia.

2.5.1 Struktura prawna

Podstawowym dokumentem polityki mieszkaniowej na Słowacji są **Państwowe wytyczne polityki mieszkaniowej do 2010 roku**. Jest to nadrzędny dokument określający proces rozwoju w pełni funkcjonującego rynku mieszkaniowego. Ma on również na celu koordynację państwowych działań wspierających w okresie od 2005 do 2010 roku. Jest on również najważniejszym narzędziem służącym do osiągnięcia zasadniczego celu, jakim jest stworzenie otoczenia rynku, które zapewniłoby mieszkania, umożliwiając rodzinom mieszkanie w warunkach spełniających ich oczekiwania i odpowiadających wysokości ich dochodów, zapewniając ludności możliwość zmiany miejsca zamieszkania w ramach istniejących zasobów i wypełniając zapotrzebowanie bez przymusu budowania nowych budynków.

Dokument "Państwowe wytyczne polityki mieszkaniowej" określa istotną rolę odgrywaną przez miasta, które powinny:

- Przygotowywać programy dotyczące rozwoju mieszkalnictwa w regionie.
- Tworzyć warunki dla odnawiania zasobów mieszkaniowych.
- Zarządzać bazą danych stanu mieszkalnictwa miejskiego.
- Koordynować proces rozwoju mieszkalnictwa na terenie miasta.

Miasta mają również obowiązek przygotowywać zgodny z aktualnymi ramami prawnymi i programami regionalnymi program rozwoju gospodarczego i społecznego.

Słowackie ramy prawne obejmują:

- Ustawę o własności mieszkań (włączając możliwość założenia wspólnoty mieszkaniowej) - określa sposób zarządzania w budynkach wielorodzinnych.

- Kodeks cywilny - określa prawa najemców i obowiązek zapewnienia mieszkania zastępczego.
→ *przepisy utrudniające przeprowadzenie działań modernizacyjnych.*
- Kodeks handlowy - określa status spółdzielni mieszkaniowych i zezwala na działalność instytucji zarządzających w mieszkalnictwie, w ramach ich własnych statutow.

Ceny czynszów najmu są regulowane na podstawie ustawy Rady Narodowej (nr 16/1996) o cenach.

- Rząd ustalił maksymalny możliwy wzrost czynszów w domach będących własnością publiczną (tylko 4%). Nie uwzględniono regulacji czynszów w domach prywatnych.
- Ceny będą regulowane przez państwo do lipca 2007 roku.
- Maksymalna wysokość czynszów nie obejmuje kosztów świadczeń, w tym kosztów energii i modernizacji. Każdorazowe dodatkowe podniesienie czynszu wynikające z modernizacji będzie ustalane między najemcą i właścicielem.

Regulacja cen energii cieplnej

Urząd Regulacji Rynku Usług Sieciowych reguluje ceny energii cieplnej. Regulacje na rynku usług sieciowych oznaczają wdrożenie metody wyliczania maksymalnej ceny i określenie maksymalnej ceny lub taryfy na towary lub usługi, których dostawa jest rozumiana jako świadczenie urzędowo regulowanych usług. Dotyczy to również regulacji dostaw energii cieplnej przez miejski system ciepłowniczy.

Zgodnie z ustawą nr **657/2004** o sektorze energii cieplnej, miasta mają obowiązek przygotować koncepcję z zakresu energii cieplnej. Określona metodologia precyzuje minimalny zakres takiej koncepcji, która po zatwierdzeniu przez przedstawicieli miasta staje się dokumentem wiążącym.

Wdrażanie dyrektywy EPBD

Słowacja wprowadziła w życie wszystkie wymagania dyrektywy 2002/91/EC, w tym cztery wymagania podstawowe, poprzez przyjęcie ustawy Rady Narodowej nr 555/2005 Coll. dotyczącej charakterystyki energetycznej budynków, także poprzez zmiany innych ustaw, które weszły w życie z dniem 1.1.2006. Wystawianie certyfikatów energetycznych budynków rozpocznie się 1.1.2008.

Należy jednak wspomnieć, że nowa regulacja, w porównaniu do metod już dostępnych, nie dostarczy nowych danych technicznym wynikających z certyfikatów. Regulacja będzie oficjalnym dokumentem przedstawiającym istniejące obecnie standardy techniczne, które zostały już wdrożone jako aktualne standardy UE.

2.5.2 Struktura instytucjonalna

Najważniejsze instytucje i osoby działające w sektorze mieszkalnictwa to:

- Państwo
- Miasta
- Właściciele mieszkań i wspólnoty mieszkaniowe, a także spółdzielnie mieszkaniowe

Na Słowacji instytucją odpowiedzialną za politykę mieszkaniową, rozwój miast i przemysł budowlany jest Ministerstwo Budownictwa i Rozwoju Regionalnego. Rola samorządów lokalnych i miast polega głównie na koordynacji rozwoju w mieszkalnictwie, wspieraniu integracji społecznej i eliminowaniu podziałów społecznych.

Ludzie o niskich dochodach spełniający kryteria określone w ustawie o pomocy osobom uboższym (ustawa nr 599/2003) mogą ubiegać się o przyznanie określonej formy dotacji mieszkaniowej. Ustalenie wymagań do uzyskania takiej dotacji należy do kompetencji słowackiego Ministerstwa Spraw Socjalnych i Rodzinnych. Spółdzielnie mieszkaniowe, miasta i instytucje regionalne nie mają obowiązku dotowania gospodarstw domowych.

Właściciele mieszkań

Decyzje w sprawach przeprowadzenia modernizacji podejmowane są na drodze głosowania. Zgoda na przeprowadzenie modernizacji budynku zależy od struktury własności i aktywnego wkładu właścicieli mieszkań w proces decyzyjny. W przypadku modernizacji na małą skalę wymagane jest 2/3 głosów.

Obecny przepływ informacji o zaletach oszczędzania energii wychodzący od spółdzielni mieszkaniowych, miast i agencji energetycznych do konsumentów jest słabo rozwinięty, dlatego też proces przeprowadzenia modernizacji zależy głównie od właścicieli mieszkań w budynkach i od ich nastawienia do przedsięwzięć energooszczędnych.

Słowackie stowarzyszenie spółdzielni mieszkaniowych (SZBD) zrzesza zarówno spółdzielnie mieszkaniowe, jak i osoby prawne, których obszar działalności jest podobny do działań spółdzielni. SZBD jest osobą prawną i może współpracować z innymi zainteresowanymi organami lub osobami prawnymi. SZBD służy pomocą w omawianiu i rozwiązywaniu problemów członków spółdzielni mieszkaniowych, a także koordynuje ich działania. Rolą zrzeszenia SZBD jest ochrona interesów i pomoc w osiąganiu korzyści spółdzielni mieszkaniowych, aktywna współpraca z członkami parlamentu, z rządowymi instytucjami państwowymi i lokalnymi oraz z wykwalifikowanymi ekspertami itd.

Stowarzyszenie członków wspólnot mieszkaniowych - stowarzyszenie członków wspólnot mieszkaniowych jest dobrowolną, niezależną organizacją non-profit, której członkami są zarejestrowane zgodnie z prawem osoby prawne. Jest to organizacja członkowska zrzeszająca członków wspólnot mieszkaniowych, które są stowarzyszeniami prawa cywilnego utworzonymi zgodnie ustawą nr 192/1993 Coll. o własności lokali mieszkaniowych i lokali z innym przeznaczeniem z poprawkami.

2.5.3 Struktura finansowania

Na Słowacji istnieją trzy rodzaje programów finansujących modernizację w mieszkalnictwie:

1. Program wsparcia ze strony państwa na rozwój mieszkalnictwa (wymagane są audyty) - **Państwowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa** (od 1996 roku), zapewniający wsparcie dla:

- Mieszkalnictwa pod wynajem dla grup o niższych dochodach - preferencyjne pożyczki na zakup lub budowę budynków pod przyszły wynajem, z przeznaczeniem dla grup o niższych dochodach.
- Przygotowania infrastruktury (technicznej) - preferencyjne pożyczki na infrastrukturę techniczną, taką jak rury wodne, odprowadzanie ścieków itd.
- Usuwania wad technologicznych - dotacje przeznaczone dla bloków mieszkalnych na usuwanie wad technologicznych, do których powstania nie przyczynili się mieszkańcy.

2. **Program Building Savings** - trzy banki oferują obecnie ten program, którego elementem jest dopłata ze strony państwa, pokrywająca 5-15% kosztów projektu.

3. Aby przyspieszyć odnawianie zasobów mieszkaniowych i zwiększyć ilość środków instytucji bankowych inwestowanych w rozwój mieszkalnictwa, został przyjęty **Państwowy Program Wsparcia dla Odnawiania Zasobów Mieszkaniowych**, który udziela poręczeń bankowych.

Poręczenia państwowe na kredyty (między 7 000 SKK i 300 000 SKK)¹⁵ przeznaczone na budowę i modernizację stosuje się w przypadku:

- Naprawy elementów użytkowanych wspólnie przez lokatorów (instalacje i urządzenia na klatkach).
- Modernizacji elementów użytkowanych wspólnie przez lokatorów.
- Odbudowy elementów użytkowanych wspólnie przez lokatorów.
- Naprawy. Modernizacji i odbudowy elementów budynków.
- Odpowiednich projektów koncentrujących się na zmniejszeniu zapotrzebowania na energię (zmniejszenie o 20% zapotrzebowania na energię ciepłą).

¹⁵ Kurs wymiany z dnia 31.8.2006 - 1 EUR = 37,63 SKK (<http://www.xe.com/ucc/>)

W ramach *funduszy strukturalnych* UE przewidzianych na okres 2007-2013 starano się włączyć modernizację zasobów mieszkaniowych w programy wsparcia, które należą do kompetencji Ministerstwa Budownictwa i Rozwoju Regionalnego.

Planowany na nadchodzące 7 lat budżet funduszy strukturalnych z przeznaczeniem na modernizację słowackiego sektora mieszkalnictwa wynosi 4,2 miliona SKK. Według szacunkowych obliczeń Ministerstwa Budownictwa i Rozwoju Regionalnego suma budżetu zostanie przeznaczona na modernizację prawie 50 000 mieszkań w budynkach z wieloma mieszkaniami.

Zmiany wprowadzone przez nowy rząd do państwowych strategicznych ram odniesienia na lata 2007-2013 czekają obecnie na zatwierdzenie przez Komisję Europejską, która ma za zadanie doprecyzować sposób, w jaki mają w przyszłości funkcjonować fundusze strukturalne na Słowacji¹⁶.

Wsparciem nie są objęte domy jednorodzinne i budynki z wieloma mieszkaniami znajdujące się w Bratysławie (dlaczego?). Pieniądze są udostępniane w przypadku remontów elementów budynków użytkowanych wspólnie przez lokatorów, instalacji technicznych, infrastruktury i działań zmniejszających zapotrzebowania na energię. Fundusze UE są przeznaczane jedynie na projekty kompleksowej modernizacji obszarów mieszkaniowych z przynajmniej 150 mieszkańcami.

Finansowanie ze środków komercyjnych

Do 2004 roku państwo oferowało wsparcie na indywidualne pożyczki hipoteczne, aby rozwinąć finansowanie przy użyciu hipoteki do momentu, gdy zaistnieją warunki, w których zastaw hipoteczny stanie się opłacalnym sposobem finansowania. Wsparcie polegało na częściowym wkładzie Państwowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa w finansowanie oprocentowania.

W 2003 roku stopy procentowe spadły do 2,5%, a rok później do 1%. Obecny częściowy wkład państwa w zmniejszone oprocentowanie kredytów hipotecznych sięgnął 0%. Rząd przerwał udzielanie wsparcia, ponieważ stopy procentowe w prywatnych bankach są obecnie o wiele niższe.

2.5.4 Inicjatywy sektora prywatnego

Sektor prywatny odgrywa dominującą rolę w przypadku działań związanych z rozwijaniem i modernizacją zasobów mieszkaniowych. Sfera działalności sektora prywatnego jest powiązana z budową budynków, rozwojem i zapewnieniem środków finansowych na działalność rozwijającą mieszkalnictwo. W sektorze prywatnym znajdują się instytucje rynku finansowego, takie jak: inwestorzy, organizacje inżynierii i wzornictwa, przedsiębiorstwa budowlane, a także obywatele i podmioty takie jak fundacje i organizacje non-profit.

Firmy ESCO są kolejnym podmiotem w schemacie finansowania umów gwarantowanych oszczędności energii na Słowacji. Firmy ESCO działające na zasadzie umów gwarantowanych oszczędności energii są jednak rzadko spotykane na Słowacji, czego przyczyną jest brak środków finansowania, kapitału i możliwości rozdzielenia ryzyka między bankiem a firmą ESCO. Banki nie są skłonne zaakceptować takiego ryzyka, wynikającego z braku informacji i zaufania, a także niedostatecznej motywacji do długoterminowych kontraktów.

Na Słowacji firmy ESCO oferują efektywnie energetyczne rozwiązania, skupiając się głównie na regulacji energii cieplnej i instalacji tanich technologii z krótkim okresem zwrotu (około 6 lat).

2.6 Polska

Polska jest podzielona na 2478 okręgów administracyjnych (gmin). Na jej terenie znajdują się 884 miasta, które funkcjonują w systemie samorządowym. W 1990 roku miasta przejęły własność gminnych zasobów mieszkaniowych od państwa.

¹⁶ Będzie opisany!!!

Podstawowe dane dotyczące zasobów mieszkaniowych w Polsce:

- Całkowita liczba mieszkań: 12,596,000 (2003)
- Średnia ilość mieszkańców na jedno mieszkanie: 3,03.
- Ilość domów jednorodzinnych określanych jako "własność prywatna, z jednym mieszkaniem" wynosi 3,847,841, podczas gdy liczba budynków z wieloma mieszkaniami określanych jako "własność mieszana z wieloma mieszkaniami" to 924,887, w których znajduje się 8,017,926 mieszkań.
- Dla celów projektu wybranych zostało 567,931 budynków z 7,046,746 mieszkaniami. Są to powstałe przed 2002 rokiem budynki wielorodzinne będące własnością państwa, gmin, wspólnot mieszkaniowych i przedsiębiorstw.

Jedyna definicja zawierająca określenie "mieszkalnictwo społeczne (socjalne)" odnosi się do bardzo ograniczonej liczby mieszkań, które są pozostawione całkowicie do dyspozycji gmin pokrywających pełne koszty utrzymania budynków. W Polsce istnieje około 32,000 mieszkań tego rodzaju (2,3% gminnych zasobów mieszkaniowych, 0,24% całych zasobów mieszkaniowych), które są przeznaczone dla grup społecznych zagrożonych wykluczeniem społecznym. Poszerzenie definicji mieszkalnictwa społecznego o "grupy o niższych dochodach" i "ostatnio sprywatyzowane zasoby mieszkaniowe" wpłynęło na statystyczny znaczny wzrost ilości mieszkań objętych tą definicją. "Grupy o niższych dochodach" rozumiane są jako gospodarstwa domowe, które nie są w stanie zbudować lub kupić własnego domu jednorodzinnego lub mieszkania. Oznacza to, że wszystkie mieszkania wybudowane przez spółdzielnie, państwo, gminy, przedsiębiorstwa i towarzystwa budownictwa społecznego mogą zostać włączone do tej kategorii.

"Ostatnio sprywatyzowane zasoby mieszkaniowe" rozumiane są jako mieszkania w budynkach, które zostały wybudowane przed 1990 rokiem przez spółdzielnie, gminy, przedsiębiorstwa i inne, i w których właściciel zaczął sprzedawać mieszkania najemcom po wejściu w życie ustawy o własności lokali z 1994. Do tych zasobów mieszkaniowych należy 2,813,000 mieszkań, z których 1,500,600 (53,3%) zostało ostatnio (po 1994 roku) sprywatyzowanych, np.: sprzedanych najemcom.

Nie można przyjąć, że wszystkie mieszkania pod wynajem należą do mieszkalnictwa społecznego, szczególnie w przypadku nowych zasobów mieszkaniowych, które powstały po 2000 roku dzięki rozwojowi rynku pożyczek dla rodzin o średnich i wysokich dochodach. Nowe budynki wielorodzinne mają o wiele lepsze standardy niż starsze zabudowania. W mieszkaniach nowego budownictwa są wyższe czynsze lub proponuje się nawet bezpośrednią własność prywatną.

Średnie zapotrzebowanie na energię ciepłą zależy od roku, w którym powstał budynek, np.: od warunków wstępnych wyznaczonych przez niezależne od rodzaju budynku normy konstrukcyjne obowiązujące w danym okresie. Okresy obowiązujących norm zapotrzebowania na energię ciepłą:

Tabela 2.5 Charakterystyka energetyczna budynków w Polsce (dotyczy całych zasobów mieszkaniowych)

Okres	Wartość w kWh/m ²
-1985	250-380
1986-1992	160-200
1993-1997	120-160
1998-*	90-120

Ciepła woda w 30% mieszkań pochodziła z indywidualnych kotłów ogrzewających wodę. Pozostała część mieszkań była zaopatrywana w ciepłą wodę wraz z ciepłą wodą potrzebną do ogrzewania, przez źródła ciepła znajdujące się w budynku lub poza budynkami siecią. Zapotrzebowanie na energię potrzebną do ogrzania wody było wyliczane oddzielnie i nie zostało zawarte w wymienionych powyżej liczbach. Do 1970 roku zapotrzebowanie na energię potrzebną do ogrzania wody wynosiło 70 kWh/m², po roku 1970 50 kWh/m².

Średni koszt energii na gospodarstwo domowe. Na przeciętne polskie gospodarstwo domowe składa się 3,03 osób, a dochody jednego gospodarstwa domowego wynoszą 636 EUR/miesiąc. Koszt energii i wydatki związane z mieszkaniem to około 118 EUR/miesiąc/gospodarstwo domowe (18,6%). Na energię ciepłą wydaje się około 40 EUR/miesiąc/gospodarstwo domowe (6%).

- Koszty ogrzewania mieszkań są zazwyczaj rozkładane w skali roku na równe miesięczne stawki opłacane z dołu i rozliczane raz do roku - po okresie grzewczym.

"Energy poverty" jest w Polsce istotnym problemem. Około 8% gospodarstw domowych ma problemy z terminowym opłacaniem czynszów za mieszkania, do których wliczone są również koszty ogrzewania. Elektryczność i gaz ziemny są opłacane w przedsiębiorstwach usługowych. Ilość nieopłaconych rachunków za elektryczność i gaz ziemny nie jest duża (1-3%). Odłączenie odbiorcy od elektryczności lub gazu nie zdarza się często. Odłączenie od ogrzewania w budynkach z wieloma mieszkaniami jest pod względem technicznym bardzo trudne - w większości przypadków niemożliwe.

Rząd udziela wsparcia osobom o niskich dochodach na pokrycie czynszów. Co miesiąc wypłaca się około 800,000 gospodarstwom domowym o niskich dochodach dodatek mieszkaniowy. System dotacji funkcjonuje we współpracy z gminami, które sprawdzają, czy dane rodziny kwalifikują się do otrzymania dotatku.

2.6.1 Struktura prawna

W projekcie dokumentu "Strategia długofalowego rozwoju sektora mieszkaniowego na lata 2005-2025" celem jest osiągnięcie do 2025 roku standardów europejskich w sektorze mieszkalnictwa, w szczególności w zakresie opłacalności posiadania własnego mieszkania (w Polsce na 300 mieszkań przypada średnio 1000 mieszkańców, podczas gdy w Europie odpowiednio 466 na 1000). Zostały zaproponowane następujące instrumenty finansowania:

1. Podwyższenie czynszów do poziomu, który pozwoli sfinansować bieżące wydatki związane z budynkiem i jego modernizacją.
2. Kontynuowanie polityki społecznej korzystnej dla rodzin o niższych dochodach poprzez podwyższenie dotacji mieszkaniowych.
3. Kontynuowanie "programu termomodernizacji" (zob. też dział 2.6.3).
4. Ograniczenie "kredytów mieszkaniowych" (ze stałym oprocentowaniem) tylko do kredytów na modernizację.
5. Zwiększenie możliwości uzyskania poręczenia dla przedsięwzięć wspólnot mieszkaniowych.
6. Ustalenie niezbędnej ilości mieszkań społecznych w każdej gminie, które będą utrzymywane ze środków gminy.

Państwowa polityka mieszkaniowa nie zawiera szczegółowych planów modernizacji i ma podejście nastawione bardziej na rynek np.: właściciele budynków i mieszkań powinni zajmować się lokalami. Państwo zapewnia wsparcie w formie dotowanych pożyczek i przyznawania dotacji rodzinom o niskich dochodach.

Regulacji wysokości czynszów dokonuje się zgodnie z następującymi zasadami:

- Czynsz jest podnoszony do 3% ogłaszanej przez samorząd co pół roku wartości odtworzeniowej jednego metra kwadratowego mieszkania.
- Czynsz jest podnoszony do stawki inflacji.
- Spółdzielnie i wspólnoty regulują wysokość czynszów niezależnie, ale zyski z czynszów muszą zostać przeznaczone na pokrycie kosztów modernizacji i utrzymania.
- Czynsz w mieszkalnictwie społecznym nie może przekroczyć 50% wysokości czynszów w mieszkaniach należących do gminy.
- Dopasowanie do rodzin o niskich dochodach (dotacje na pokrycie rachunków).

Mieszkalnictwo społeczne w wąskim zakresie (tylko jako mieszkania dla rodzin o niskich dochodach) zostało określone przez ustawę o ochronie praw lokatorów z 2001 roku jako zasoby mieszkaniowe

należące do gminy, w których czynsze nie przekraczają 50% czynszów w innych mieszkaniach gminnych.

Koszty za energię ciepłą wyliczane są na zasadzie "koszt plus zysk", a ich wysokość jest kontrolowana przez Ministerstwo Gospodarki:

- Stałe koszty, w tym maksymalnie 3% zysku mogą stanowić maksymalnie 30% ceny.
- Koszty energii cieplnej zawierają w sobie koszty przedsięwzięć zmniejszających zużycie energii.

Stopień wdrożenia dyrektywy EPBD

Dyrektywa EPBD zostanie wprowadzona w życie najprawdopodobniej do sierpnia 2006 roku. Postanowienia dyrektywy będą dotyczyły nowych mieszkań (powyżej 50m²), które powstały w 2008 roku lub później, a od 2009 dyrektywa będzie obowiązująca dla już istniejących budynków, jeśli będą one przedmiotem sprzedaży (oraz dla wszystkich budynków, które przeszły modernizację częściowo sfinansowaną przez Fundusz Termomodernizacji lub całkowity koszt modernizacji przekroczył 25% ich wartości).

2.6.2 Struktura instytucjonalna

Nowo założone Ministerstwo Budownictwa jest odpowiedzialne zarówno za politykę mieszkaniową, jak i rozwój miast. Spółdzielnie mieszkaniowe reprezentuje Związek Rewizyjny Spółdzielni Mieszkaniowych, który ma 620 członków zarządzających 1,42 milionami mieszkań. Związek jest członkiem CECODHAS. Wspólnoty mieszkaniowe nie są reprezentowane przez żadną organizację. Nowe stowarzyszenie "Wspólny Dom" jest obecnie wpisywany do rejestru.

Gminy są właścicielami tak zwanych komunalnych zasobów mieszkaniowych i działają w charakterze współwłaścicieli wspólnot mieszkaniowych. W komunalnych zasobach mieszkaniowych tylko gminy ponoszą odpowiedzialność za utrzymanie i modernizację budynków. Jako członkowie wspólnot mieszkaniowych gminy mają obowiązek pokrywać z dołu koszty za utrzymanie i modernizację, zgodnie z podejmowanymi większością głosów decyzjami zebrania właścicieli domów.

Zarówno spółdzielnie jak i wspólnoty mieszkaniowe są najważniejszymi właścicielami zasobów mieszkalnictwa społecznego. Każda z tych organizacji zarządza około 3 milionami mieszkań. Trzecią ważną instytucją są gminy, które zarządzają 0,6 milionami mieszkań. Gminy odgrywają rolę pośrednika między państwowym systemem dotacji mieszkaniowych a otrzymującymi takie dotacje, np.: rodzinami i niskich dochodach. Gminy nie mają jednak obowiązku dofinansowywać kosztów czynszu w rodzinach o niskich dochodach.

Spółdzielnie mieszkaniowe mogą uzyskiwać środki na nowe projekty/modernizacje z czynszów, ze sprzedaży części zasobów mieszkaniowych, z budowania nowych budynków i sprzedaży mieszkań, wynajmowania wolnych powierzchni, pożyczek dotowanych przez rząd i z kredytów komercyjnych. Spółdzielnie mieszkaniowe mogą włączyć koszty (efektywnych energetycznie) przedsięwzięć w cenę czynszów. Wzrost czynszów jest dopuszczalny do wysokości zaakceptowanej przez członków zgromadzenia spółdzielni. W tym przypadku nie istnieją żadne oficjalne ograniczenia.

2.6.3 Struktura finansowania

Od 2004 roku realizowany jest program pilotażowy przyznający dotacje na projekty modernizacyjne w wysokości 35% kosztów inwestycji. Program jest przeznaczony dla projektów przedstawionych przez gminy (przeznaczono na ten cel 10 milionów EUR). Dotacje z tego programu może uzyskać około 3000 mieszkań. Jest to program polegający jedynie na przyznawaniu dotacji na efektywną energetycznie modernizację na terenie Polski i jest przeznaczony dla mieszkalnictwa społecznego w wąskim zakresie - tylko dla rodzin należących do grup podwyższonego ryzyka.

Na inwestycje w energię odnawialną można uzyskać dopłaty z państwowej Fundacji Ekofundusz. Fundacja przyznaje dopłaty w wysokości 40% kosztów inwestycji w instalację kolektorów słonecznych o powierzchni przekraczającej 50m².

Inne programy wspierające modernizację budynków i poprawę ich efektywności energetycznej opierają się na preferencyjnych pożyczkach lub na kombinacji pożyczek i dopłat, tak jak Fundusz Termomodernizacji.

Fundusz Termomodernizacji

Efektywna energetycznie modernizacja budynków jest regulowana przez fakultatywną ustawę o wspieraniu przedsięwzięć termomodernizacyjnych z 1998 roku. Fundusz Termomodernizacji przyznaje premie termomodernizacyjne w wysokości 25% pożyczki zaciągniętej przez zainteresowanego inwestora. Do uzyskania premii kwalifikują się domy jedno i wielorodzinne, zbiorowego zamieszkania oraz użyteczności publicznej własności samorządowej.

Proces rozwijania i finansowania projektów zgodnie z tą ustawą wygląda następująco:

- Projekt modernizacyjny jest finansowany przede wszystkim przez przyznany przez bank komercyjny kredyt, na podstawie odpowiedniego wniosku kredytowego zawierającego wyniki audytu energetycznego danego budynku.
- Poprzez bank udzielający pożyczki inwestor składa wniosek do BGK o premię termomodernizacyjną. Wyniki odpowiedniego audytu należy dołączyć do wniosku.

Jako przedsięwzięcie termomodernizacyjne określa się następujące projekty:

- Modernizację systemu grzewczego (zmniejszenie rocznego zapotrzebowania na energię o co najmniej 10%).
- Kompleksową modernizację (zmniejszenie rocznego zapotrzebowania na energię o co najmniej 25%).
- Modernizację kotłowni lub węzła cieplnego i osiedlowej sieci ciepłowniczej (zmniejszenie rocznych strat energii o co najmniej 20%).
- Wykonanie przyłączy technicznych do osiedlowej sieci ciepłowniczej (zmniejszenie rocznych kosztów energii o co najmniej 20%).
- Zamianę konwencjonalnych źródeł energii na niekonwencjonalne pozyskiwanie energii ze źródeł odnawialnych.

Podstawą do przyznania premii jest audyt energetyczny, który musi zostać przeprowadzony zgodnie z rozporządzeniem w sprawie szczegółowego zakresu i formy audytu energetycznego z 1999 (aktualizowanym w 2002 roku). Koszty audytów energetycznych pokrywa inwestor.

Wydatki funduszu wzrastają z roku na rok i w 2006 roku osiągnęły prawie 25 milionów EUR. Do systemu zostało zaangażowanych 22 banków komercyjnych, lecz tylko 2 z nich finansują 80% inwestycji na terenie całego kraju. Do końca 2005 roku w programie finansowania przedsięwzięć termomodernizacyjnych wzięło udział 4000 budynków zbiorowego zamieszkania. Jest to około 0,5% budynków kwalifikujących się do udziału w programie. W roku 2006 zapotrzebowanie na środki funduszu wzrosło dwukrotnie. Do końca maja wykorzystano 100% budżetu Funduszu Termo modernizacyjnego.

Istnieje również specjalny fundusz gwarancyjny założony w 2006 roku przez Fundusz na Rzecz Globalnego Środowiska UNDP, który wspiera efektywne energetycznie projekty i modernizacje budynków. Uzyskania gwarancji kredytowej z tego funduszu nie stanowi trudności dla spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych. Gwarancja może zmniejszyć oprocentowanie o 1-2 punkty procentowe, a koszt gwarancji wynosi od 0,5 do 2%.

2.6.4 Inicjatywy sektora prywatnego

W Polsce działa około 10 firm ESCO (przedsiębiorstw oszczędzania energii). Do ich ofert należy zazwyczaj podniesienie wydajności kotłów w oparciu o pożyczki od dostawców, które są spłacane najczęściej w postaci stałych rat. Wyliczenia wysokości rat dokonuje się na początku przeprowadzenia modernizacji.

Najbardziej znany projekt w Polsce określany mianem ESCO został zapoczątkowany w 2001 roku w Krakowie we współpracy z Bankiem Światowym. Firma została założona przez należącą do miasta Kraków DHC. Firma ESCO przygotowała dotychczas 100 projektów, w których rolą firmy była instalacja i modernizacja kotłów, węzłów i sieci ciepłowniczych lub budynków, z wykorzystaniem lub bez wykorzystania pożyczki preferencyjnej lub innej pożyczki z Banku Światowego. Pozostałe projekty to audyty energetyczne, analizy wykonalności i dokumentacje techniczne.

Istnieje duża ilość pożyczek dostępnych dla sektora mieszkalnictwa społecznego, które umożliwiają właścicielom budynków osiągnięcie jeszcze mniejszych kosztów modernizacji w porównaniu do ofert firm ESCO.

Firmy oferujące prace instalacyjne i inne przedsiębiorstwa usługowe nie zajmują się usługami energetycznymi. W przypadku przedsiębiorstw usługowych zyski czerpane z inwestycji ESCO nie zostaną uznane przez Urząd Regulacji Energetyki za tak zwane koszty uzasadnione, które są pokrywane przez odpowiednie taryfy elektryczności lub energii cieplnej.

2.7 Łotwa

Ogólne dane statystyczne dotyczące podziału zasobów mieszkaniowych w kraju są niedostateczne, a większość z nich jest niedostępna. Wykonane przez Ekodoma obliczenia zostały podsumowane i przedstawione w tabeli 2.6. Dane wykorzystane do obliczeń pochodzą z różnych źródeł - roczników statystycznych, agencji mieszkaniowych, a także z własnych przypuszczeń.

Tabela 2.6 Zasoby mieszkaniowe na Łotwie

Własność	Ilość mieszkań	Ilość budynków	Powierzchnia w m ²
Państwo*	52 190	5 068	3 507 885
Miasta*	444 533	24 584	29 878 721
Sprywatyzowane	78 000	10 300	5 242 671
Udział**	37 900	1 390	2 547 400
Stare spółdzielnie mieszkaniowe***	4 000	80	268 855
Domy jednorodzinne	179 100	179 100	12 037 979
Suma	795 723	220 522	53 483 510

Ustawa o mieszkaniach i domach budownictwa społecznego na Łotwie definiuje budynek społeczny jako budynek należący do miasta, które wynajmuje mieszkania w tym budynku ludziom o niskich dochodach.

Jeśliby posługiwać się tą oficjalną definicją, to do mieszkalnictwa społecznego należałoby tylko około 35 do 40 budynków, które są tylko małą częścią całych zasobów mieszkaniowych. Dlatego też podjęto decyzję o stosowaniu definicji InoFin i tym samym włączeniu do niej budynków powstałych przed 1945 rokiem, ponieważ prawie w każdym domu mieszka co najmniej jedna rodzina o niskich dochodach, która wynajmuje mieszkanie od miasta.

Wskutek małej dostępności danych statystycznych w kraju, nie było możliwości stworzenia charakterystyki budynków mieszkalnych ze względu na okres, w którym powstały. Bazując na przypuszczeniach i innych źródłach informacji udało się zebrać następujące dane:

- Średnia powierzchnia mieszkania: 57m²
- Średnie zapotrzebowanie na energię ciepłą w budynkach mieszkalnych wybudowanych po 1945 roku wynosi 150 kWh/m² (bez ciepłej wody wyliczanej osobno)
- Całkowite zużycie energii ciepłej we wszystkich gospodarstwach domowych na Łotwie wyniosło 5,033 kWh (2004)

Na Łotwie istnieją dwa rodzaje systemów ogrzewania wykorzystywanych w mieszkaniach, miejskie systemy ogrzewania i lokalne systemy grzewcze (kotły). Według statystyk 84% wszystkich mieszkań (osobne dane dotyczące sektora mieszkaniowego nie są dostępne) jest zaopatrywanych w energię ciepłą przez centralne systemy ogrzewania, w tym miejskie lub lokalne (kotły znajdujące się w blokach mieszkalnych) systemy grzewcze¹⁷. Inne sposoby ogrzewania to piecyki (pojedyncze mieszkania lub ogrzewanie jednego pokoju) lub wykorzystanie elektryczności.

Koszty energii

Średnie koszty energii na łotewskie gospodarstwo domowe wynoszą około 12,5% (50 EUR miesięcznie) całego budżetu. W większości gospodarstw domowych rachunki za energię są opłacane co miesiąc na podstawie rzeczywistego zużycia. Jeżeli w mieszkaniu nie ma licznika, koszty ogrzewania są rozkładane równomiernie na cały rok.

Koszty energii w dużej mierze zależą od wykorzystywanych rodzajów materiałów grzewczych. Najtańsze jest drewno używane w przypadku piecyków i kotłów, a także gaz ziemny i materiały wykorzystywane w miejskim systemie ciepłowniczym. Najdroższa jest elektryczność.

Ponieważ stosunkowo duża część budżetów gospodarstw domowych jest przeznaczana na koszty energii, zjawisko "energy poverty" może stanowić duży problem. Około 25% rodzin (w grupach z najniższymi dochodami) ze średnimi dochodami w wysokości 84 EUR/miesiąc wydaje 13% swojego budżetu na koszty energii i utrzymania mieszkania.

Część kosztów energii, których rodziny o niskich dochodach nie są w stanie spłacić, jest pokrywana z budżetu socjalnego miasta. Dane dotyczące ilości rodzin otrzymujących pomoc socjalną i dotacje od miast są niedostępne.

2.7.1 Struktura prawna

Rozwój polityki mieszkaniowej został zapoczątkowany przez dokument "Struktura polityki mieszkaniowej" opublikowany w 1996 roku. Główne cele dokumentu to:

- Zarządzanie zasobami mieszkaniowymi w rzetelny pod względem finansowym sposób, który zapewni rentowność i regularny zwrot inwestycji potrzebny do dalszego rozwoju w mieszkalnictwie.
- Zwiększenie udziału konstruktywnych rozwiązań zmniejszających zużycie energii poprzez przebudowę budynków, w tym izolacji zewnętrznej, a także wykorzystywanie efektywnych energetycznie materiałów budowlanych do budowy nowych budynków.
- Instalacja liczników wody, energii ciepłej i gazu oraz decentralizacja kontroli zużycia energii w budynkach.
- Odbudowa istniejących budynków mieszkalnych.

Dokument zawiera również ambitne cele z zakresu polityki socjalnej prowadzące do zmian strukturalnych w zasobach mieszkaniowych, dzięki którym ma wzrosnąć ilość domów jednorodzinnych i mieszkań zajmowanych przez swoich właścicieli. Rodzinom z niskimi dochodami mają zostać zapewnione mieszkania budownictwa społecznego.

Państwowy program mieszkaniowy to zestaw przyjętych w 2002 roku długofalowych działań w zakresie mieszkalnictwa, których głównymi celami są: poprawa jakości w budownictwie i sytuacji

¹⁷ Dokładniejsze dane takie jak podział między miejskim a centralnym systemem grzewczym nie są dostępne.

prawnej, zapewnienie edukacji i szkoleń, zwiększenie zakresu i reorientacja badań i rozwoju w budownictwie.

Jeden z podprogramów to "Efektywność energetyczna w budynkach", którego celem jest analiza obecnej ogólnej sytuacji na Łotwie w zakresie zatrzymywania ciepła, dostępności informacji dotyczących wydajności termoizolacji, możliwości w ciepłownictwie, a także działań optymalizacyjnych. Analiza ma polegać na scharakteryzowaniu aktualnej sytuacji, bardziej dokładnym przedstawieniu możliwości w zakresie oszczędności energii w budynkach (mieszkalnych), przeglądzie środków finansowych potrzebnych do zwiększenia efektywności energetycznej w budynkach, a także na przedstawieniu okresu zwrotu inwestycji.

Regulacje dotyczące mieszkalnictwa

Przepisy prawne dotyczące stosunków między najemcą a właścicielem znajdują się w kodeksie cywilnym, ale przepisy bardziej szczegółowe są zawarte w ustawie czynszach najmu, która określa relacje między najemcą a właścicielem, a także definiuje prawa i obowiązki obu stron. Zgodnie z tą ustawą do ceny czynszu wliczane są koszty utrzymania budynku rozdzielone proporcjonalnie co do wynajmowanej powierzchni, a także zysk właściciela. Koszty utrzymania to również koszty modernizacji.

Według ustawy o własności lokali wszyscy właściciele mieszkań w budynkach mieszkalnych mają obowiązek brać udział w zarządzaniu i konserwacji części budynku użytkowanych wspólnie.

Normatywne maksymalne wartości transferu ciepła (wartości U) znajdują się w łotewskim kodeksie budowlanym. Wartości standardowe stosowane zarówno do nowych jak i do odremontowanych budynków nie różnią się znacznie od standardowych wartości w krajach europejskich (jak np.: w Austrii). Nie istnieją przepisy określające standardy energetyczne budynków w mieszkalnictwie społecznym.

Każdy remont i każdą przebudowę należy przeprowadzać zgodnie z przepisami *ustawy budowlanej i głównego kodeksu budowlanego*, a także według innych drugorzędnych aktów prawnych. Wszelkie działania związane z remontem lub przebudową budynku muszą zostać zatwierdzone przez Komisję Budowlaną, która odpowiada za wszystkie działania w zakresie budownictwa w danym regionie.

Regulacja kosztów energii cieplnej

Regulacja kosztów energii cieplnej w miejskim systemie ciepłowniczym przebiega zgodnie z następującymi schematami:

- Regulacja poprzez regionalne publiczne instytucje regulacyjne - wszystkie taryfy systemu miejskiego z domów wyposażonych w kotły.
- Regulacja poprzez państwowe publiczne instytucje regulacyjne - wszystkie taryfy systemu miejskiego z jednostek kogeneracyjnych.

W pierwszym schemacie taryfy systemu miejskiego są wyliczane przez dostawcę energii cieplnej na podstawie metodologii zatwierdzonej przez Gabinet Ministrów w 2001. Taryfy są wyliczane dla trzech osobnych usług: produkcja energii cieplnej, jej dystrybucja i obsługa odbiorcy.

W drugim schemacie taryfy systemu miejskiego są wyliczane przez przedsiębiorstwo zajmujące się produkcją energii cieplnej i elektryczności na podstawie metodologii produkcji energii cieplnej zatwierdzonej przez państwową publiczną instytucję regulacyjną w 2004 roku.

Na Łotwie koszty energii cieplnej miejskiego systemu ciepłowniczego są wyliczane w dwojaki sposób:

- W oparciu o rzeczywiste zużycie, jeżeli jest zainstalowany licznik.
- Jeżeli licznik nie jest zainstalowany stosuje się tak zwaną taryfę dwuwarstwową, która zawiera stałe koszty (pełne koszty miejskiego systemu ciepłowniczego) i koszty zmienne (bazujące na całkowitym zużyciu energii). Odbiorca pokrywa oba rodzaje kosztów, których wysokość zależy od powierzchni mieszkania. Taryfa dwuwarstwowa jest krytykowana ze

względu na jej małą przejrzystość, ponieważ daje ona możliwość firmie grzewczej zwiększenia zużycia energii.

Miejskie plany dotyczące energetyki

Wszystkie duże miasta mają swoje koncepcje, strategie i plany dotyczące energetyki, które są związane z rozbudową miejskich systemów ciepłowniczych. Dwa miasta (Valmiera i Ventspils) przygotowały dodatkowe plany zarządzania, w których zaproponowano przeprowadzenie efektywnych energetycznie przedsięwzięć w sektorze mieszkalnym.

Wdrażanie dyrektywy EPBD

- Projekt ustawy o efektywności energetycznej został przedłożony do dyskusji Gabinetowi Ministrów pod koniec 2005 roku.
- Przyjęty łotewski kodeks budowlany LBN 002-01 (inżynieria cieplna elewacji budynków) zawiera normatywny maksymalny poziom strat energii dla nowych i wyremontowanych budynków. Wymagania dla nowych i odremontowanych budynków miały być stosowane od 2003 roku. Przepisy kodeksu mogą znaleźć zastosowanie w przypadku przebudowy budynku, która ma na celu poprawę jego charakterystyki energetycznej.
- Normatywne maksymalne wartości transferu ciepła (wartości U) również znajdują się w łotewskim kodeksie budowlanym LBN 022-01 (przyjętym przez gabinet Ministrów w listopadzie 2001). Te standardowe wartości nie różnią się od wartości standardowych w innych krajach europejskich.

2.7.2 Struktura instytucjonalna

Ministerstwo Rozwoju Miejskiego i Regionalnego jest odpowiedzialne za politykę mieszkaniową, natomiast dbanie o sektor mieszkalnictwa należy do obowiązków Departamentu Budownictwa w Ministerstwie Gospodarki.

Państwowa Agencja Mieszkalnictwa (wcześniejsza Komisja Prywatyzacji Budynków Mieszkalnych) zajmuje się sprawami związanymi z mieszkalnictwem na terenie całego kraju. Jednym z jej głównych zadań jest pomoc w rozbudowywaniu jednostek zrzeszających właścicieli mieszkań, które zostały sprywatyzowane po 1990 roku, oraz promowanie takich organizacji. Wśród zadań agencji znajduje się również promowanie efektywności energetycznej w sektorze budynków mieszkalnych.

Miasta odgrywają następującą rolę:

- Zgodnie z ustawą o miastach (9.6.1994) powinny one wspierać swoich mieszkańców w radzeniu sobie z problemami związanymi z mieszkaniem. Zarząd miasta może ustalać wysokość czynszów w nieruchomościach należących do miasta.
- Według ustawy o wsparciu w przypadku problemów mieszkaniowych zarząd miasta ma prawo określić, jakie grupy mieszkańców mogą otrzymać jednorazowe wsparcie finansowe na lokal mieszkalny, którą posiadają lub wynajmują.
- Część zasobów mieszkalnictwa społecznego jest własnością miast, które są odpowiedzialne za finansowanie modernizacji, jeśli większość właścicieli budynków/mieszkań podejmie decyzję o przeprowadzeniu modernizacji lub, jeżeli głównym właścicielem budynku jest miasto. Jeśli miasto jest właścicielem całego budynku może ono podejmować decyzje o przeprowadzeniu modernizacji, ale jeżeli nawet jedno mieszkanie jest własnością osoby prywatnej, miasto musi zdobyć jej zgodę na modernizację.
- Ze społecznych budżetów miejskich pokrywane są koszty energii osób o niskich dochodach.

Istnieje kilka krajowych związków reprezentujących interesy właścicieli budynków i mieszkań:

- Związek Właścicieli Mieszkań Spółdzielczych - reprezentuje interesy "starych" i nowych spółdzielni.
- Łotewskie Związek Właścicieli Budynków - reprezentuje interesy przede wszystkim właścicieli sprywatyzowanych budynków mieszkalnych.

- Ryski Związek Właścicieli i Najemców Mieszkań “Mītne” - reprezentuje interesy przede wszystkim najemców w sprywatyzowanych budynkach mieszkalnych.

2.7.3 Struktura finansowania

Dotychczas nie powstały na Łotwie żadne regionalne/państwowe programy subwencyjne/dotacji z przeznaczeniem na finansowanie modernizacji w mieszkalnictwie (społecznym). Jedyne wsparcie ze strony państwa dla audytów energetycznych pochodzi od Państwowej Agencji Mieszkaniowej.

Jedynym wyjątkiem jest wsparcie rady miasta Valmiera w postaci nieoprocentowanych pożyczek na poprawę wydajności energetycznej w budynkach mieszkalnych. Maksymalna wysokość pożyczki to 7000 EUR, a najdłuższy możliwy czas spłaty to 3 lata. Pożyczki są finansowane z funduszu prywatyzacyjnego miasta.

Inne projekty związane z efektywnością energetyczną są finansowane z pożyczek zaciąganych w bankach komercyjnych.

2.7.4 Inicjatywy sektora prywatnego

Na Łotwie wiele prywatnych firm angażuje się w zawieranie umów gwarantowanych oszczędności energii (EPC - finansowanie inwestycji w efektywność energetyczną poprzez realizowanie oszczędności energii) i dostarczania energii (EDC - funkcjonowanie elektrowni lub elektrociepłowni w oparciu o długoterminową umowę). Projekty realizowane w ten sposób nie są jednak związane z modernizacją mieszkalnictwa.

Z powodu braku wsparcia ze strony państwa w postaci pożyczek na modernizację mieszkalnictwa, rozwinął się system udzielanych na atrakcyjnych warunkach pożyczek komercyjnych. Jednak ze względu na bariery społeczne/kulturalne niewielu właścicieli mieszkań/członków spółdzielni wzięło dotychczas takie pożyczki.

2.8 Bułgaria

W grudniu 2003 całkowita liczba mieszkańców Bułgarii wynosiła 7,801,300. W tym samym czasie na zasoby mieszkalne w Bułgarii składało się 3,688,802 mieszkań, z których 328,726 znajdowało się w budynkach zamieszkiwanych okresowo (domach wypoczynkowych, domach do wynajęcia itd.), a 7,851 w zabudowaniach prymitywnych. Pozostała liczba budynków to 3,352,225. Ze względu na spadek liczby ludności, zabudowania niezamieszkałe stanowią 15,9% zasobów mieszkaniowych (w latach 1992-2001 liczba ludności spadła o 554,333).

W Bułgarii nie istnieje definicja mieszkalnictwa społecznego. Miasta oferują niektórym grupom społecznym mieszkania pod wynajem. Ludność jest według prawa podzielona na grupy, które nie są wyznaczane na podstawie dochodów. Wymagania dla osób ubiegających się o mieszkanie są związane ze statusem społecznych wnioskodawców (stan cywilny, dzieci, itd.), którzy nie powinni posiadać innej nieruchomości.

Definicja zaaprobowana przez LOCOSOC bazuje na wysokości dochodów: Budynek mieszkalnictwa społecznego jest zamieszkiwany przez osoby o niskich dochodach. Budynek nie może być własnością miasta, które wynajmuje mieszkania osobom o niskich dochodach, nie może być również własnością lokatorów. W przypadku, gdy mieszkanie stanowi własność prywatną, lokator powinien należeć do grupy o niskich dochodach, a zakup mieszkania powinien być sfinansowany z zaciągniętej pożyczki.

Definicja InoFin powinna być bardziej dokładna w przypadku Bułgarii, ponieważ wielu właścicieli mieszkań należy do grupy o niskich dochodach. Tacy ludzie mieszkają w większości przypadków (około 90%) w budynkach z prefabrykatów albo w starych domach na terenach wiejskich. Nie

powstały dane statystyczne dotyczące tego rodzaju budynków. W tabeli poniżej przedstawiono strukturę zasobów mieszkaniowych w zależności od struktury własności.

Całkowita liczba mieszkań należących do miast i państwa to 109,068, z których 95,802 znajduje się w miastach. 82,563 z nich jest zamieszkałych na stałe, a większa ich część znajduje się w blokach mieszkalnych zbudowanych z prefabrykatów. We wsiach znajduje się 13,266 mieszkań, większość z nich jest bardzo stara i posiada niskie standardy. Ze względu na brak środków na budowę nowych mieszkań i na skutek tendencji do sprzedawania mieszkań ich najemcom, ilość mieszkań będących własnością miast niezmiennie spada. 12,773 mieszkań jest własnością korporacji (przedsiębiorstw, instytucji itd.), które wynajmują je swoim pracownikom.

Zgodnie z ustawodawstwem w Bułgarii najemcy mają prawo ubiegać się o kupno mieszkania, które wynajmują od miasta, po dziesięciu latach mieszkania w nim. Większość osób wykorzystuje tę możliwość. Wśród władz miejskich i ciał ustawodawczych trwa obecnie dyskusja na ten temat. Oczekuje się, że w ciągu następnych kilku lat prawo tak się zmieni, że nie będzie już możliwości sprzedawania mieszkań będących własnością miast.

Dane dotyczące charakterystyki energetycznej

Zużycie energii w mieszkaniach budownictwa społecznego nie zależy od roku powstania budynku, lecz od jego rodzaju. Starsze budynki mają ceglane ściany o grubości 42cm i masywne drewniane okna, a ich średnie zapotrzebowanie na energię wynosi 170 kWh/m², które w budynkach z prefabrykatów osiąga około 200 kWh/m².

Około 20% budynków jest ogrzewanych przez miejski system ciepłowniczy (w 90% gazem ziemnym). W pozostałych 80% mieszkań korzysta się z pojedynczych grzejników (używając węgla i biomasy, a także elektryczności).

Ceny i koszty energii

Średni koszt energii w gospodarstwie domowym stanowi 12% domowego budżetu, czyli 14 EUR/miesiąc. Najdroższe źródła energii to elektryczność i paliwo płynne, do tańszych należą gaz ziemny i energia pochodząca z miejskiego systemu ciepłowniczego. Ze względu na duże różnice kosztów energii, wielu ludzi, szczególnie na wsi, stosuje drewno (przemysłowe odpady drzewne) lub węgiel jako źródło ogrzewania, do uzyskania ciepłej wody, a nawet do gotowania.

Zjawisko "energy poverty" stanowi w Bułgarii duży problem. Nie istnieją dane dotyczące ilości rodzin, które nie są w stanie opłacić rachunków za energię. W okresie zimowym ponad 40% mieszkań nie jest ogrzewanych w normalny sposób. W wielu przypadkach ogrzewa się tylko jeden pokój, a temperatura w pozostałych pokojach nie przekracza 14°C, co oznacza, że około 40% rodzin nie stać na pokrycie kosztów normalnego ogrzewania. Niewielu odbiorców (nie więcej niż 2%) odłącza się od źródła prądu i ogrzewania, ponieważ miejski system ciepłowniczy i firmy zaopatrujące w elektryczność są bardzo elastyczne i oferują różne możliwości opłaty zaległych rachunków w ratach.

Miasta przyznają dotacje na ogrzewanie dla rodzin o niskich dochodach. Ponad 10% gospodarstw domowych w Bułgarii korzysta z takich dotacji. Wysokość dotacji to 18 EUR miesięcznie, przyznawane w okresie od października do kwietnia.

2.8.1 Struktura prawna

W Bułgarii nie istnieją żadne szczególne ustawy, normy lub inne wymagania dotyczące budynków miejskich lub państwowych. Ponieważ 97% zasobów mieszkaniowych jest własnością prywatną, najważniejsze ustawy dotyczą mieszkań w blokach.

Zarządzanie i utrzymanie bloków mieszkalnych przebiega zgodnie z:

- "Ustawą o własności"

- "Zasadami o zarządzaniu i kontroli w blokach mieszkalnych"

Właściciele mają obowiązek utrzymywać i modernizować swoje części budynku. W przypadkach, gdy właścicielami różnych części budynku są różne osoby, wspólne pozostają: ziemia, na której wzniesiono budynek, fundamenty, ściany zewnętrzne, ściany wewnętrzne oddzielające od siebie różne części budynku, dachy, przewody będące częścią instalacji itd.

Każdy z właścicieli ma obowiązek brać udział w kosztach utrzymania i modernizacji budynku.

Miasta powinny zapewnić mieszkania budownictwa społecznego ludziom o niskich dochodach i grupom podwyższonego ryzyka ale ze względu na niewystarczające środki w budżetach miejskich powstało niewiele tego typu mieszkań w ciągu ostatnich 15 lat.

Od stycznia 2006 specjaliści z Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i Robót Publicznych pracują nad **projektem nowej "ustawy o własności"**. Oczekuje się, że nowa wersja ustawy zostanie przyjęta do końca 2006 roku. Projektowana ustawa zawiera między innymi:

- Uporządkowanie sytuacji, w której osobne mieszkania jednej części budynku mają różnych właścicieli.
- Założenie Zrzeszenia Właścicieli, które miałyby zarządzać częściami budynku, które są wspólne. Ustawa ma wyraźnie określić prawa i obowiązki takiego zrzeszenia, np.: zrzeszenie może założyć fundusz rezerwowy, aby zbierać pieniądze na modernizację (poprzez obowiązkowe dla wszystkich właścicieli raty).

2.8.2 Struktura instytucjonalna

W Bułgarii za politykę mieszkaniową i rozwój miast jest odpowiedzialne Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i Robót Publicznych.

Miasta nadal są właścicielem części zasobów mieszkaniowych (3%) na terenie kraju i są odpowiedzialne za ich modernizację. Miasta powinny opracowywać programy realizacji przedsięwzięć zmniejszających zużycie energii w swoich budynkach. Programy powinny również obejmować mieszkania budownictwa społecznego pod wynajem. Ponieważ miasta są właścicielami jedynie małej części mieszkań w większości budynków mieszkalnych problem poszanowania energii należy rozwiązać we współpracy ze wszystkimi właścicielami.

Ponieważ nie powstały (krajowe) zrzeszenia właścicieli budynków, niełatwo było uzyskać zgodę na modernizację.

Aktualne ustawy dają właścicielom mieszkań możliwość założenia zrzeszenia, mimo to jest ich obecnie niewiele (mniej niż 20 w całym kraju). Jednym z celów nowej "ustawy o własności" jest pobudzanie procesu tworzenia takich zrzeszeń.

2.8.3 Struktura finansowania

W Bułgarii funkcjonują dwa programy subwencyjne przeznaczane na modernizację budynków. Dotacje/pożyczki są przyznawane przez:

1. Fundusz Efektywności Energetycznej (EEFB) - wspieranie efektywnych energetycznie inwestycji zarządzanych tak jak spółki państwowo-publiczne. EEFB oferuje:

- Prywatne gwarancje i kredyty
- Pożyczki oprocentowane korzystniej niż stawki oprocentowania na rynku

Przykładowe projekty finansowane przez EEFB to modernizacja budynków, poprawa stanu miejskich systemów ciepłowniczych itd.

2. Założona przez Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju Linia Kredytowa Efektywności Energetycznej w Mieszkalnictwie (REECL). Instytucja REECL ma za zadanie we współpracy z lokalnymi bankami dać rodzinom na terenie Bułgarii możliwość czerpania korzyści z poprawy efektywności energetycznej budynków poprzez umożliwianie takim rodzinom uzyskania pożyczek i dotacji motywacyjnych. Odpowiednie podprojekty obejmujące poprawę efektywności energetycznej

to zastosowanie termoizolacji, efektywnych energetycznie okien, wydajnych kotłów (gaz/biomasa) i kolektorów słonecznych. Gospodarstwa domowe mogą uzyskać dotacje motywacyjne w wysokości od 200 do 850 EUR. Jeżeli wnioskodawcy dotrzymają terminów i spełnią warunki programu REECL mogą uzyskać zwrot kosztów w wysokości 20% po przeprowadzeniu inwestycji. Poprzez bułgarskie banki program REECL zapewnia rodzinom w Bułgarii środki na zmianę nieefektywnego wykorzystania energii i paliw w ich mieszkaniach.

Dostęp do środków REECL nie jest trudny mimo to REECL nie jest popularny z następujących powodów:

- Oprocentowanie pożyczek oferowanych w ramach programu jest stosunkowo duże w porównaniu do dotacji, co zmniejsza motywację wnioskodawców
- Program ma indywidualne podejście do ubiegających się o pomoc rodzin, co prowadzi do częściowej realizacji przedsięwzięcia zmniejszającego zużycie energii, które jest niewystarczające dla całego budynku.

W ramach przyjętego ostatnio w Bułgarii Państwowego Programu Modernizacji Budynków Mieszkalnych przewiduje się przyznawanie dotacji na modernizację budynków mieszkalnych. Nie przyjęto jeszcze budżetu dla tego programu, ale zgodnie z przewidywaniami program rozpocznie się w 2007 roku. Poprzez przyznawane w ramach programu dotacji bezpośrednich ma być finansowane 20% podstawowego zestawu przedsięwzięć potrzebnych do zrealizowania modernizacji. Warunkiem podjęcia działań modernizacyjnych budynku jest przeprowadzenie badania przez wyspecjalizowany zespół ekspertów. Powstałe w ten sposób zalecenia muszą zostać zastosowane w instrukcjach remontowych i pracach modernizacyjnych włączających przedsięwzięcia zmniejszające zużycie energii.

3. Porównanie (społecznych) zasobów mieszkaniowych

3.1 Rozwój społecznych zasobów mieszkaniowych

W raportach ośmiu krajów w poprzednim rozdziale wykazano, że stare kraje członkowskie UE, takie jak Dania, Niemcy i Holandia mają stosunkowo duże i dostatecznie zdefiniowane zasoby mieszkalnictwa społecznego. Pomimo, że sektor mieszkalnictwa społecznego nie zawsze jest zdefiniowany przez prawo (np.: w Holandii), jest stosunkowo łatwo oddzielić go od sektora mieszkań zajmowanych przez właścicieli. We wszystkich trzech krajach spółdzielnie mieszkaniowe są głównym (w Holandii jedynym) właścicielem zasobów mieszkaniowych.

W trzech starych krajach członkowskich funkcjonują mniej lub bardziej oficjalne definicje mieszkalnictwa społecznego:

- Dania: Mieszkania pod wynajem, których wybudowanie lub remont dofinansowało państwo lub mieszkania będące własnością miasta.
- Holandia: Budynki będące własnością spółdzielni mieszkaniowych.
- Niemcy: Do mieszkalnictwa społecznego należą budynki wybudowane przy użyciu środków publicznych, są to mieszkania przeznaczone dla biedniejszych grup społecznych.

Jednak w nowych krajach członkowskich (Republice Czeskiej, Słowacji, Polsce Łotwie i Bułgarii) niełatwo jest określić, czym jest mieszkalnictwo społeczne. Jest to spowodowane nagłymi zmianami struktury własności podczas przemian gospodarczych w latach dziewięćdziesiątych.

3.1.1 Prywatyzacja zasobów mieszkaniowych

W większości nowych krajów członkowskich do końca lat osiemdziesiątych mieszkania pod wynajem były własności państwa. Własność prywatną stanowiły jedynie domy jednorodzinne. Po upadku systemu komunistycznego nowe rządy przekazały zasoby mieszkaniowe władzom miejskim. Ponieważ większości miast nie było stać na finansowanie przedsięwzięć konserwujących zasoby mieszkaniowe, sprywatyzowano dużą część mieszkań pod wynajem, co oznacza, że mieszkania były sprzedawane ich lokatorom po bardzo korzystnej cenie. Sprzedaż większości mieszkań nastąpiła jednak zanim przeprowadzono modernizację w danym budynku. Modernizacja takich mieszkań jest nadal nieodzowna, ale jej przeprowadzenie stało się bardziej kompleksowym przedsięwzięciem, ze względu na obecną strukturę własności oraz na fakt, że grupy społeczne o niższych dochodach najczęściej nie zajmują mieszkań pod wynajem.

Proces tworzenia masowej własności budynków przebiegał najintensywniej w Bułgarii, gdzie obecnie 97% mieszkań jest własnością prywatną. Także w Czechach, Polsce i na Słowacji przeprowadzono prywatyzację na dużą skalę. Tylko na Łotwie ponad 50% mieszkań jest nadal własnością miast. W Czechach większość mieszkań stanowi własność prywatną, ale dość duża część sektora mieszkaniowego pod wynajem (około 20% całych zasobów) pozostaje własnością miast (około 20%). W tym kraju duża część mieszkań należy także do spółdzielni mieszkaniowych, które mają inną strukturę od spółdzielni w Holandii i Danii. Są podobne do wspólnot mieszkaniowych, w których wszyscy lokatorzy są zobowiązani do wnoszenia stałych miesięcznych opłat przeznaczanych na utrzymanie budynku. Taka forma własności mieszkań jest również powszechna na Słowacji i w Polsce.

Ze względu na opisane powyżej różne struktury własności, nie łatwo jest określić grupę docelową zainteresowaną modernizacją mieszkalnictwa społecznego. Mieszkania pod wynajem, a w szczególności mieszkania pod wynajem zajmowane przez osoby należące do biedniejszych grup

społecznych stanowią małą część zasobów mieszkaniowych, stąd nie można powiedzieć, że tylko taką kategorię mieszkań można zaliczyć do mieszkalnictwa społecznego. Podsumowując można stwierdzić, że największa potrzeba przeprowadzenia modernizacji istnieje w blokach mieszkalnych z prefabrykatów (wybudowanych po II wojnie światowej) w nowych krajach członkowskich.

Ze względu na różne rodzaje struktur własnościowych należy stworzyć szerszą definicję mieszkalnictwa społecznego w ramach projektu InoFin: Mieszkalnictwo społeczne określono jako: *"mieszkania dla grup społecznych o niskich dochodach, włączając w to budynki ostatnio sprywatyzowane, jak również mieszkania przeznaczone dla grup zagrożonych wykluczeniem społecznym"*. Przedstawiona definicja obejmuje większy zakres sektora mieszkalnictwa, który może być określany mianem "społecznego" we wszystkich krajach uczestniczących w projekcie InoFin.

3.1.2 Dane dotyczące zasobów mieszkaniowych

Zasoby mieszkalnictwa społecznego

Dane przedstawione w tabeli 3.1 opracowano na podstawie budynków, które zdaniem zespołu projektowego należą do sektora mieszkalnictwa społecznego zdefiniowanego w InoFin. Zgodnie z informacjami w tabeli znaczna część zasobów mieszkaniowych spełnia warunki definicji InoFin. W niektórych krajach (np.: w Bułgarii) mieszkalnictwo społeczne definiuje się jako mieszkania w budynkach z prefabrykatów, pomimo to o wiele większa część sprywatyzowanych mieszkań może być określana mianem mieszkalnictwa społecznego.

Tabela 2.2 Udział mieszkalnictwa społecznego w zasobach mieszkaniowych

	Liczba mieszkań budownictwa społecznego	Całkowita liczba mieszkań	% mieszkań budownictwa społecznego
Dania	522,000	2,443,806	21%
Niemcy	20,600,000*	35,800,000	58%
Holandia	2,362,000	6,800,000	35%
Bułgaria	707,441**	3,352,255	21%
Republika Czeska	1,165,000**	4,302,084	27%
Łotwa	444,533***	795,723	56%
Polska	7,046,746**	12,596,000	56%
Słowacja	778,000**	1,655,536	47%

* - w mieszkaniach pod wynajem

** - w budynkach z prefabrykatów

*** - w budynkach miejskich

Charakterystyka energetyczna

Charakterystyka energetyczna zasobów mieszkaniowych we wszystkich krajach przeszła gwałtowne zmiany w okresie po II wojnie światowej. We wszystkich krajach występuje tendencja do zmniejszenia zużycia energii, chociaż w nowych krajach członkowskich tylko w ograniczonym zakresie. W tabeli 3.2 wykazano, że w Danii i Holandii znacząco zmniejszono zużycie energii w nowych budynkach. Charakterystyka energetyczna budynków w nowych krajach członkowskich poprawiła się nieznacznie w drugiej połowie XX wieku i nadal pozostawia wiele do życzenia (w większości przypadków zużycie energii jest co najmniej dwa razy większe niż w starych krajach członkowskich).

Ponieważ nie ma pewności, czy obliczenia zużycia energii są dokonywane w ten sam sposób w każdym z krajów, wyniki takich obliczeń nie powinny być bezpośrednio porównywane. Kolejną różnicą jest fakt, że do obliczeń nie zawsze są włączone kalkulacje dotyczące ciepłej wody w budynku, co również sprawia, że niełatwo jest porównywać wyniki wyliczeń. Mimo to można wyciągnąć wnioski wstępne:

- Porównując ze sobą Danię i Holandię, można stwierdzić, że początkowo Dania pozostawała w tyle, jeśli chodzi o charakterystykę energetyczną budynków, która obecnie jest porównywalna w nowych budynkach w obu krajach.
- W niektórych nowych krajach członkowskich, w budynkach z prefabrykatów powstałych w latach 1960-1990 zużywa się więcej energii niż w zabudowaniach sprzed 1960 roku (np.: w Bułgarii czy Republice Czeskiej), co oznacza, że jakość budynków z wielkiej płyty z punkty widzenia efektywności energetycznej jest bardzo niska.

Tabela 3.2 Charakterystyka energetyczna zasobów mieszkaniowych (kWh/m² na okres budowy)

	Przed 1945	1946-1960	1961-1970	1971-1980	1981-1990	po 1990
Dania	161	140	119	106	89	64
Holandia	100	87	86		66*	50**
Bułgaria	170		200			180
Republika Czeska	170	160	200	240	180	150
Łotwa (poza DHW)	n.a.	150				
Polska (poza DHW)	250-380				160-200	120-160
Słowacja (poza DHW)	182	179	170		159	128

*1981-1995, **od 1995

3.2 Dane dotyczące kosztów energii

Ceny głównych źródeł energii są istotnym czynnikiem wspierającym efektywne energetycznie przedsięwzięcia, dlatego zostały włączone do ankiety InoFin. Koszty energii na jedno gospodarstwo domowe w każdym z krajów okazały się bardzo od siebie różnić. W tabeli 3.3 przedstawiono główne źródła energii. Ceny nie zawierają podatku VAT, ani innych podatków, co umożliwia ich porównanie. Ceny prądu i gazu ziemnego są o wiele wyższe w Danii i Holandii niż w nowych krajach członkowskich. Ceny elektryczności w nowych krajach członkowskich znacznie się od siebie różnią, podczas gdy ceny gazu ziemnego są porównywalne (poza Łotwą, gdzie ceny gazu są niższe).

Tabela 3.3 Ceny głównych źródeł energii

Ceny źródeł energii w €/kWh	DK	NL	CZ	SK	PL	LT	BG
Elektryczność	0.194	0.180	0.071	0.100	0.098	0.055	0.070
Miejski system ciepłowniczy	0.057	0.160	0.044	0.050	0.035	0.032	0.028
Gaz ziemny	0.086	0.150	0.034	0.032	0.032	0.021	0.034
Paliwo płynne	0.087	-	0.044	0.049	0.068	-	0.097
Węgiel kamienny	-	-	0.015	0.009	0.028	-	0.025
Drewno	-	-	0.028	-	0.023	-	0.020

Ponieważ średni poziom dochodów w nowych krajach członkowskich jest znacznie niższy niż w starych krajach członkowskich, udział kosztów energii w domowych budżetach bardzo się od siebie różni i zgodnie z informacjami w tabeli w nowych krajach członkowskich jest o wiele wyższy.

Tabela 3.4 Udział kosztów energii w budżetach domowych

	% budżetu domowego	stawka VAT
Dania	7.5% 4.4% (tylko ogrzewanie)	25%
Holandia	4% (<i>dane z 2000 roku</i>), obecnie± 6%	19%
Bułgaria	12% (<i>tylko ogrzewanie</i>)	20%
Republika Czeska	± 10%	19% (5% na system miejski)
Łotwa	12.6%	18% (9% na system miejski)
Polska	6% (<i>tylko ogrzewanie</i>)	22%
Słowacja	16.9%	19%

Należy zwrócić uwagę na fakt, że przedstawione dane dotyczą średniej wartości dla każdego kraju, a koszty energii w grupach zagrożonych wykluczeniem społecznym mogą być o wiele wyższe, szczególnie zimą. Istnieje również problem, jak na przykład w Bułgarii, że dużą ilość gospodarstw domowych nie stać na pokrycie rachunków za energię, czego skutkiem jest niedogrzanie dużej liczby mieszkań (szacuje się, że nawet w 40% mieszkań). Oznacza to, że rzeczywiste koszty ogrzewania są niższe, niż w przypadku ogrzewania mieszkania w odpowiedni sposób.

Na Łotwie i w Bułgarii dla grup zagrożonych wykluczeniem społecznym dostępne są dotacje pokrywające część kosztów za energię. W Bułgarii 10% gospodarstw domowych otrzymuje tego rodzaju dopłaty w sezonie grzewczym (październik-kwiecień).

Faktem o wiele istotniejszym niż przeprowadzone porównanie jest, że we wszystkich krajach koszty energii znacznie wzrosły w ciągu ostatnich kilku lat. Z tego względu przeprowadzono również porównanie cen prądu i gazu ziemnego w latach 2003-2006 we wszystkich państwach objętych projektem InoFin (inne źródła energii nie są wykorzystywane we wszystkich krajach, więc ich porównanie nie jest możliwe).

Tabela 3.5 Wzrost cen gazu i elektryczności w latach 2003-2006 (w €/kWh)

		2003	2006	wzrost w %
Dania	Prąd	0.177	0.194	10%
	Gaz ziemny	0.055	0.086	56%
Holandia	Prąd	0.140	0.180	29%
	Gaz ziemny	0.100	0.150	50%
Bułgaria	Prąd	0.048	0.070	46%
	Gaz ziemny	0.027	0.034	26%
Republika Czeska	Prąd	0.044	0.071	61%
	Gaz ziemny	0.019	0.034	79%
Łotwa	Prąd	0.047	0.055	17%
	Gaz ziemny	0.014	0.021	53%
Polska	Prąd	0.090	0.098	9%
	Gaz ziemny	0.021	0.032	52%
Słowacja	Prąd	0.086	0.100	16%
	Gaz ziemny	0.021	0.032	52%

Wnioskiem, jaki można wyciągnąć na podstawie tabeli jest, że ceny zarówno gazu jak i prądu znacznie wzrosły w latach 2003-2006, a w większości krajów (poza Bułgarią) wzrost cen gazu (średnio o około 50%) przewyższał wzrost cen prądu (średnio o 10-20%). Wyjątek stanowią Czechy, gdzie ceny prądu wzrastały prawie tak szybko jak ceny gazu ziemnego.

4. Porównanie struktur prawnych i instytucjonalnych

4.1.1 Regulacje dotyczące mieszkalnictwa społecznego

W Danii, Niemczech i Holandii wyodrębniono sektor mieszkalnictwa społecznego, który jest regulowany przepisami prawa. We wszystkich trzech krajach przyjęto:

- Ustawy regulujące wysokość czynszów najmu.
- Ustawy regulujące wysokość czynszów najmu w mieszkalnictwie społecznym.
- Ustawy/rozporządzenia regulujące dodatki do czynszów przeznaczone dla grup o niskich dochodach.

Sytuacja w nowych krajach członkowskich jest gorzej zorganizowana, ponieważ po przemianach gospodarczych zmieniła się znacznie struktura własności. Zasoby mieszkaniowe (budownictwa społecznego) pozostają również często z tyłu w kwestii utrzymania i modernizacji budynków, ze względu na brak środków finansowych właścicieli, co prowadzi do powstania następujących problemów:

- W budynkach z mieszkaniami pod wynajem przychody z czynszów są zbyt małe, częściowo ze względu na ściśle regulowane możliwości podniesienia czynszów w zasobach mieszkaniowych pod wynajem (lub ich części).
- Brak lub mała ilość środków rządowych jest dostępna na modernizację mieszkalnictwa społecznego, będącego zarówno własnością miast jak i własnością prywatną.
- W przypadku budynków z wieloma właścicielami mieszkań na przeprowadzenie modernizacji jest zazwyczaj potrzebna zgoda 75% lub więcej właścicieli mieszkań, co może stanowić problem, jeżeli budynek jest zamieszkiwany przez ludzi o niższych i wyższych dochodach jednocześnie.

W nowych krajach członkowskich w ciągu ostatnich lat opracowywano ramy prawne dla mieszkalnictwa (społecznego). Przykładowo: ustawy o czynszach najmu określające stosunki między najemcą i właścicielem, ustawy dotyczące maksymalnego możliwego wzrostu czynszów i jego składowych

- Ustawy dotyczące czynszów najmu istnieją na Łotwie i w Polsce i są przygotowywane w Czechach. Takie ustawy nie powstały jeszcze na Słowacji i Bułgarii.
- Inne powstałe regulacje dotyczące czynszów to:
 - W Czechach w umowach najmu zawartych przed 1995 rokiem czynsz jest ściśle określony, dotyczy to umów w sektorze prywatnym. Regulacje dotyczące nowszych umów nie powstały.
 - W Polsce powstała ustawa o ochronie praw lokatorów (określająca maksymalną wysokość czynszu w mieszkaniu).
 - Na Słowacji rząd określił maksymalną możliwą podwyżkę czynszów w mieszkaniach własności publicznej (tylko 4%). Ceny zostaną wyliczone ponownie w lipcu 2007.
 - Na Łotwie ceny czynszów zawierają koszty utrzymania budynku rozdzielone proporcjonalnie ze względu na powierzchnie i zyski właściciela mieszkania.
- Dokumenty dotyczące polityki mieszkaniowej były lub są opracowywane do dziś. Na przykład w Czechach także duże miasta mają obowiązek opracowywania własnych koncepcji polityki mieszkaniowej.
- W Czechach osobom o niskich dochodach przysługują dodatki czynszowe.
- W Polsce czynsze w ograniczonej części mieszkalnictwa społecznego nie mogą przekroczyć 50% wysokości czynszów w mieszkaniach będących własnością miast. Ta zasada znajduje zastosowanie tylko w małej ilości mieszkań zajmowanych przez grupy zagrożone wykluczeniem społecznym (32,000).

- W Bułgarii regulacje wysokości czynszów mają mały wpływ na zasoby mieszkaniowe, ponieważ 97% mieszkań to własność prywatna. Do dziś nie było możliwości założenia wspólnot mieszkaniowych, oczekuje się, że ta sytuacja zostanie zmieniona przez ustawę o własności.

4.1.2 Instytucje związane z mieszkalnictwem społecznym

- W Polsce, Czechach i na Słowacji działają spółdzielnie mieszkaniowe, które są właścicielami znacznej części zasobów mieszkaniowych, odpowiednio 29%, 17% i 12%. Spółdzielnie mieszkaniowe w tych krajach mają jednak inny status i w praktyce funkcjonują jak wspólnoty mieszkaniowe, gdzie wspólne części budynków zbiorowego zamieszkania stanowią wspólną własność.
- W Czechach miasta są właścicielami około 17% zasobów mieszkaniowych, w Polsce odsetek takich mieszkań wynosi 12%, który na Słowacji i w Bułgarii jest bardzo mały (poniżej 5%)
- Na Łotwie ponad połowa zasobów mieszkaniowych jest własnością miast
- W Bułgarii 97% stanowi własność prywatną (prawie wszystkie miejskie mieszkania zostały sprywatyzowane)

Tabela 4.1 Podział własności mieszkań w poszczególnych państwach

	Własność prywatna	Mieszkania prywatne wynajmowane	Mieszkania publiczne wynajmowane	Spółdzielnie mieszkaniowe	Inne
Dania	51%	20%	7%	21%	-
Niemcy	43%	57%			-
Holandia	54%	11%	35%		-
Bułgaria	97%	-	3%	-	-
Republika Czeska	47%	16%	17%	17%	3%
Łotwa	40%	-	56%	2%	-
Polska	55%	-	12%	29%	4%
Słowacja	55%	-	4%	12%	29%

Zmniejszający się udział miejskich/społecznych mieszkań pod wynajem spowodował, że miasta w małym stopniu angażują się w rozwój mieszkalnictwa, w tym w poprawę stanu całych dzielnic.

4.1.3 Regulacje dotyczące dostarczania energii/ciepła

Ceny głównych źródeł energii (prądu i gazu ziemnego) nie są już regulowane ogólnie ze względu na liberalizację rynku energetycznego. Inaczej wygląda sytuacja miejskich systemów ciepłowniczych. Ponieważ w przypadku dostaw energii cieplnej odbiorcy są uzależnieni od jednego dostawcy, jest on właściwie monopolistą na rynku. Z tego powodu, a także ze względu na fakt, że miejskie systemy ciepłownicze są bardzo ważnym dostawcą energii cieplnej do mieszkań, w większości państw InoFin przyjęło przepisy regulujące ceny energii.

- W Holandii od 1980 roku istnieje nieformalny system regulacji kosztów. Obecnie publiczni dostawcy energii podjęli decyzję o wyliczaniu stawek energii cieplnej w oparciu o całkowite koszty, jakie poniosłoby przeciętne gospodarstwo domowe wykorzystując do ogrzewania indywidualny centralny system ogrzewania zasilany gazem ziemnym. Zasada NMDA - "Not More Than Usual" (nie więcej niż zwykle) jest normatywna dla większości miejskich systemów ciepłowniczych w Holandii. W celu ochrony praw konsumentów, holenderski parlament pracuje nad ustawą regulującą koszty ciepła, według której zamiast wyliczania miejskich kosztów ciepła na podstawie indywidualnych systemów grzewczych, stawki będą musiały bazować na realnych kosztach poniesionych przez dostawców energii po dodaniu uzasadnionych zysków. Oprócz zastosowania bazujących na kosztach stawek, całkowite

koszty ogrzewania na gospodarstwo domowe będą ograniczone do poziomu kosztów indywidualnego systemu grzewczego. W ten sposób ustawa sformalizuje zasadę NMDA. Przejrzyste i rozsądne stosowanie tej zasady powinno również ustalić maksymalny poziom kosztów ciepła.

- Duński Urząd Energetyki wyznacza ogólne warunki zakładania i działania miejskich systemów ciepłowniczych oraz zapewnia uczciwe warunki i ceny dla konsumentów, w tym przypadku najemców w mieszkalnictwie społecznym. Z tego powodu Duński Urząd Regulacji Energetyki¹⁸ i Komisja do Spraw Zażaleń Dotyczących Dostaw Energii kontrolują sektor miejskich systemów ciepłowniczych i rozpatrują skargi związane z cenami i innymi zastrzeżeniami.
- W Niemczech ceny energii ciepłej nie są regulowane. Ceny podlegają negocjacjom między dostawcą, zazwyczaj miejskim dostawcą, i konsumentem. Wzrost cen jest regulowany poprzez wprowadzanie zmian, na które zezwalają postanowienia umowy o dostawie energii ciepłej.
- W Czechach cena dostaw ciepła do wszystkich konsumentów jest regulowana na zasadzie "koszt plus zysk". Cena może zawierać udowodnione koszty, uczciwy zysk i podatek VAT. Uczciwy zysk oznacza zazwyczaj poziom zysków, jaki można osiągnąć wykonując podobną działalność na rynku. Uczciwy zysk powinien również zawierać odpowiednią marżę, zgodną z odpowiednim rozporządzeniem bezpośrednio związanym z dostawą ciepła.
- Na Słowacji wysokość kosztów ciepła reguluje ustawa o sektorze energii ciepłej, która określa wyliczenia kosztów ciepła i maksymalne ceny. Urząd Regulacji Rynku Usług Sieciowych wykonuje ustawę o regulacji cen energii ciepłej
- W Polsce koszty energii ciepłej są wyliczane na zasadzie "koszt plus zysk" i kontrolowane przez Ministerstwo Gospodarki. Koszty energii ciepłej mogą zawierać 3% zysku i stałe koszty nieprzekraczające 30% ceny dostawy. Udowodnione koszty mogą również zawierać koszty przedsięwzięć zmniejszających zużycie energii, które zrealizował dostawca w rejonie, w którym mieszka odbiorca
- Na Łotwie 84% mieszkań jest ogrzewanych przez miejski system ciepłowniczy, dlatego też istnieje rozbudowany system regulacji kosztów energii ciepłej, które są określane przez ministerstwa:
 - Jeżeli jest zainstalowany licznik, bazują na realnym zużyciu
 - Jeżeli licznik nie jest zainstalowany w oparciu o dwuwarstwową taryfę energii ciepłej
- W Bułgarii ceny miejskiego systemu ciepłowniczego są regulowane przez Państwową Komisję Regulacji Energii i Wody.

¹⁸ Duński Urząd Regulacji Energetyki (DERA) kontroluje sektor miejskich systemów ciepłowniczych i rozpatruje skargi natury ogólnej. Wszystkie miejskie systemy ciepłownicze i elektrociepłownie kogeneracyjne mają obowiązek informować Urząd DERA o cenach i warunkach dla konsumentów, dzięki czemu Urząd jest w stanie rozpatrywać skargi. DERA zajmuje się zazwyczaj kwestiami ogólnymi, takimi jak taryfy i czy warunki dostaw.

5. Porównanie struktur finansowania

5.1 Finansowanie modernizacji mieszkalnictwa społecznego ze środków publicznych

W każdym z ośmiu krajów InoFin istnieją różne formy wsparcia dla modernizacji mieszkalnictwa społecznego. Do dyspozycji są różnorodne środki i różne rodzaje wsparcia; zarówno dotacje jak i preferencyjne pożyczki (zob. tabelę 5.1). Można rozróżnić kilka programów finansowania:

- Dotacje – dotacje znajdują zastosowanie w promowaniu nowych technologii, których cena jest stosunkowo wysoka, co utrudnia ich masowe wprowadzenie. Przykładami owocnych projektów są Holenderski Narodowy Program Dociepleń realizowany w latach osiemdziesiątych i program Schemat Premiowania Poszanowania Energii wprowadzony w życie na początku tego stulecia. Dzięki tym programom zastosowano masowo nowe technologie, termoizolacje, później również kotły kondensacyjne, podwójne szyby, itd. Chociaż zastosowanie dotacji może być efektywne w promowaniu określonych technologii, istnieje ryzyko wykorzystania dotacji niezgodnie z zasadami.
- Preferencyjne pożyczki – Zapewnienie pożyczek o oprocentowaniu niższym niż pożyczki komercyjne pomaga przezwyciężyć trudności finansowe w przypadku większych inwestycji, które jeśli opłacane z pożyczek komercyjnych byłyby na granicy rentowności. W Niemczech można się ubiegać o preferencyjne pożyczki w ramach programu KfW. Takie pożyczki zostały również wprowadzone w nowych krajach członkowskich, jak na przykład w Czechach.
- Gwarancje kredytowe - Niektóre projekty modernizacji mieszkalnictwa są łatwe do zrealizowania, w szczególności projekty na małą skalę. Jednak banki oceniają takie projekty jako relatywnie ryzykowne i narzucają wysokie odsetki, co sprawia, że projekty stają się mało atrakcyjne. W przypadku, gdy duża instytucja (np.: Agencja rządowa) udzieli poręczenia banki zmniejszają odsetki, dzięki czemu przedsięwzięcie staje się bardziej atrakcyjne. Jest to dobre rozwiązanie, gdy główną przeszkodą jest dostęp do kapitału, a nie realizacja projektu pod względem gospodarczym.

W niektórych krajach stosuje się różne programy jednocześnie:

- Pożyczki w połączeniu z dotacjami – dobrym przykładem jest polski Fundusz Termomodernizacyjny, który łączy zaciągane w określonych bankach pożyczki na sfinansowanie modernizacji systemu ogrzewania i przedsięwzięć dotyczących termoizolacji z dotacjami w wysokości 25% kosztów inwestycji. Wprowadzona w Bułgarii Linia Kredytowa Efektywności Energetyczna w Mieszkalnictwie działa na tej samej zasadzie. Zaletą łączenia pożyczki z dotacją podejście ludzi starających się o takie wsparcie, którzy są zazwyczaj zdecydowani na przeprowadzenie modernizacji i nie ubiegają się o uzyskanie dotacji tylko, dlatego, że jest taka możliwość.

Tabela 5.1 Przegląd istniejących publicznych schematów finansowania

	Program	Typ	Grupa docelowa
Dania	Państwowy Fundusz Budowlany	Środki własne i wkład władz miejskich	Spółdzielnie mieszkaniowe, budownictwo społeczne
Niemcy	KfW (Reconstruction Loan Corporation) - program redukcji CO ₂ (E.-Germany)	Preferencyjne pożyczki, zestawy przedsięwzięć na modernizację systemów ogrzewania i termoizolacji	Spółdzielnie mieszkaniowe, prywatni właściciele

	Termoizolacja w blokach mieszkalnych (Hamburg)	Dotacje	
Holandia	Schemat Premiowania Poszanowania Energii	Dotacje (2000 - 2004)	Prywatni właściciele
	Program TELI	Dotacje	Rodzin o niskich dochodach
	Program Green Funds Scheme	Preferencyjne pożyczki	Spółdzielnie mieszkaniowe, prywatni właściciele
Bułgaria	Fundusz Efektywności Energetycznej	Poręczenia kredytów/preferencyjne pożyczki	Prywatni właściciele, miasta miejskie systemy ciepłownicze
	Linia Kredytowa Efektywności Energetyczna w Mieszkalnictwie	Pożyczka połączona z 20% dotacją	Prywatni właściciele
Republika Czeska	Program Wsparcia dla Mieszkalnictwa	Dotacje, modernizacja budynków z prefabrykatów	Prywatni właściciele
	Wsparcie na kredyty hipoteczne	Korzystne kredyty hipoteczne	Osoby do 36 roku życia
	Państwowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa	Preferencyjne pożyczki	W zależności od podprogramu, miasta osoby młode
Łotwa	Program pożyczkowy na modernizację mieszkalnictwa (miasto Valmiera)	Nieoprocentowane pożyczki	Prywatni właściciele, miasta (?)
Polska	Fundusz Termomodernizacji	25% dopłaty na zaciągniętą pożyczkę	Prywatni właściciele domów jedno lub wielorodzinnych
Słowacja	Państwowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa	Dotacje, mieszkania dla grup o niskich dochodach, usuwanie wad systemowych	
	Program Building Savings	5-15% dopłaty na zaciągniętą pożyczkę	
	Państwowy Program Wsparcia dla Odnawiania Zasobów Mieszkaniowych	Państwowe poręczenia kredytowe, modernizacja i efektywne energetycznie inwestycje	

Przegląd przedstawione w tabeli 5.1 nie zawiera programów jeszcze nie zrealizowanych, np.: bułgarski Program Modernizacji Budynków Mieszkalnych, który zacznie działać od 2007 roku i źródła finansowania, które mogą być utworzone z wykorzystaniem funduszy strukturalnych UE.

Istniejące programy modernizacji budynków w nowych krajach członkowskich UE stanowią istotne wsparcie dla remontów starych (wysokich) budynków z wielkiej płyty. Proste obliczenia pokazują jednak, że programy te mogą objąć swoim działaniem tylko niewielką część istniejącego zasobu mieszkaniowego. Oczywiście jest, zatem poszukiwanie dodatkowych innowacyjnych sposobów finansowania. Przykładem może być polski Fundusz Termomodernizacji, który daje możliwość zmniejszenia nakładów do 20%. Do końca 2005 roku 4000 budynków wielorodzinnych zostało zmodernizowanych z udziałem tego instrumentu (większość z nich w ciągu ostatnich 3 lat). W

liczbach bezwzględnych nie jest to duża ilość budynków wielorodzinnych (z liczby 600 000) w skali kraju.

Przykłady działania programów dotacyjnych w Holandii pokazują, że uruchomiono tam dużo środków z przeznaczeniem na przedsięwzięcia energooszczędne:

- W ramach Narodowego Programu Dociepleń ocieplono 1,8 miliona mieszkań i/lub wyposażono je w kotły kondensacyjne. Na ten cel wydano łącznie 750 milionów EUR.
- Schemat Premiowania Poszanowania Energii oferował do końca lat dziewięćdziesiątych dotacje dla przedsięwzięć i technologii energooszczędnych, takich jak szyby zespolone, docieplenia, kotły kondensacyjne, instalacje solarne a nawet fotowoltaiczne. W latach 2000-2002 udzielono dotacji na łączną kwotę 350 milionów EUR.

Trudno wywnioskować, jaka była efektywność wydatkowania tych środków, ale ich ilość świadczy o tym ile ich potrzeba w celu stworzenia podstawowej motywacji do oszczędności energii. Uzupełnieniem do środków budżetowych powinien być udział sektora prywatnego w celu zwiększenia skali przedsięwzięć modernizacyjnych.

Istnieją różnice pomiędzy schematami modernizacji budynków realizowanymi w Danii Holandii i Niemczech oraz w nowych krajach członkowskich UE:

- W Danii Holandii i Niemczech beneficjentami programów są spółdzielnie mieszkaniowe, a w nowych krajach członkowskich programy te są ukierunkowane na gospodarstwa domowe (za wyjątkiem Republiki Czeskiej, gdzie programy te dotyczą głównie spółdzielni mieszkaniowych).
- W nowych krajach członkowskich programy te ukierunkowane są na modernizację infrastruktury technicznej w budynkach znajdujących się w złym stanie. Programy w Holandii i Niemczech są przeznaczone dla modernizacji obszarów miast i służą wydłużaniu ich czasu życia. Do tej pory w nowych krajach członkowskich nie dużo jest takich przykładów.

5.2 Inicjatywy sektora prywatnego w budownictwie społecznym

Wzrasta udział inicjatyw sektora prywatnego w modernizacji budynków tak w starych jak i w nowych krajach członkowskich.

W Holandii spółdzielnie mieszkaniowe szukają nowych sposobów finansowania modernizacji budownictwa społecznego. Tradycyjna droga finansowania poprzez podniesienie czynszów nie zawsze jest możliwa z uwagi na ich regulację i pojawiające się często protesty najemców. Dlatego stosowana jest inna możliwa konstrukcja finansowania polegająca na:

- Zawieraniu umów dostaw energii obejmujących również leasing kotłów i zarządzanie energią w budynkach.
- Umowa o gwarantowane oszczędności energii, która polega na spłacie inwestycji przez jej wykonawcę z oszczędności i procentowym ich podziale pomiędzy najemcami, spółdzielnią mieszkaniową i trzecią stroną.
- Gwarancja stabilności opłat mieszkaniowych – spółdzielnia gwarantuje, że suma opłat mieszkaniowych (czynsz +energia) nie wzrośnie po przeprowadzonej modernizacji.

Stosunkowo nowym podejściem do finansowania przedsięwzięć energooszczędnych jest kredyt hipoteczny. Jeden z przykładów holenderskich pokazuje, że ta opcja umożliwia inwestorom prywatnym udzielenie pożyczki, która jest ukierunkowana na inwestycję energooszczędną (patrz również rozdział 2.4.4). Inną możliwością jest leasing wyposażenia (instalacje solarne itp.) stosowany przez dostawców energii i niektóre banki.

W Republice Czeskiej, na Słowacji i Łotwie banki komercyjne tworzą programy kredytowe dla prywatnych właścicieli lokali i spółdzielni mieszkaniowych. Szczególnie interesująca jest sytuacja na

Łotwie, gdzie nie istnieje żaden program dotacyjny z wyłączeniem programu pożyczkowego w mieście Valmiera, a banki oferują kredyty na sfinansowanie przedsięwzięć energooszczędnych i remontowych w budynkach wielorodzinnych.

6. Czynniki wspierające i utrudniające modernizację w budownictwie społecznym

W poniższym rozdziale przedstawiono przegląd głównych czynników wspierających i utrudniających modernizację budownictwa, jakie zidentyfikowano w krajach InoFin. W tabeli 6.1 przedstawiono najpierw przegląd głównych czynników utrudniających modernizację, z podziałem na czynniki prawne, instytucjonalne, finansowe, techniczne i inne. Następnie w tabeli 6.1 przedstawiono przegląd głównych czynników wspierających modernizację, podzielonych w ten sam sposób.

Tabela 6.1 Przegląd głównych czynników utrudniających modernizację

	PRAWNE	INSTYTUCJONALNE	FINANSOWE	TECHNICZNE	INNE
Dania		Przedsięwzięcia oszczędzające energię miejskiego systemu grzewczego nie są priorytetowe (mniejsza motywacja do oszczędzania energii)	W mieszkalnictwie społecznym powinny być niższe czynsze		Niezamieszkane mieszkania Zdemokratyzowany proces decyzyjny w sektorze mieszkalnictwa społecznego (biurokracja)
Niemcy			Brak środków z funduszy strukturalnych	Mało zintegrowanych projektów (połączenie remontów i dostaw energii)	
Holandia	Niepewność w kwestii wdrażania dyrektywy EPBD i programów dotacyjnych, dużo zmian w polityce rządowej		Podwyższenie czynszów po modernizacji zmniejsza poziom dopłat (dodatki czynszowe) zmniejsza się udział państwa w dopłatach	Złe doświadczenia z technologią termomodernizacji w latach osiemdziesiątych	Uprzedzenia do określonych technologii
Bułgaria	Nieaktualne prawo własności, wymagana zgoda <i>wszystkich</i> (100%) właścicieli na modernizację	Właściciele mieszkań nie są zrzeszeni we wspólnoty mieszkaniowe Brak wspólnot mieszkaniowych w mieszkalnictwie	Ludzi o niskich dochodach nie stać na pożyczki Banki przyznają Dotacje tylko zorganizowanym grupom właścicieli	Możliwość pomiaru i kontroli zużycia energii, dostęp do danych technicznych, możliwość przeprowadzenia audytów energetycznych	Mieszana własność mieszkań W blokach mieszkalnych mieszkają ludzie zarówno o wysokich jak i o niskich dochodach

		społecznym	(wspólnotom)		
Republika Czeska	Nieokreślony sektor mieszkalnictwa społecznego	Brak instytucji i specjalnych programów obejmujących mieszkalnictwo społeczne Istniejące programy modernizacyjne nie są skoordynowane	Brak możliwości podwyższenia czynszów po przeprowadzeniu modernizacji w budynkach miejskich	Brak świadomości nowych technologii (np.: wykorzystanie ciepła odpadowego i OZE w budynkach)	Brak świadomości o możliwościach finansowania
Łotwa	> 75% właścicieli mieszkań głosuje za modernizacją		Praktyczny brak wsparcia rządowego na modernizację Stosunkowo niski poziom dochodów		Strach mieszkańców przed braniem pożyczek
Polska		Brak promocji przez państwo	Długi okres zwrotu projektów Ograniczone wsparcie państwa	Wspólnoty mieszkaniowe nie wyspecjalizowane pod względem technicznym	Mieszkańcy unikają zaciągania pożyczek (wybierają wsparcie państwa)
Słowacja	> 75% właścicieli mieszkań głosuje za modernizacją	Agencje rządowe są za słabe, złe planowanie energetyczne na poziomie lokalnym/regionalnym, trwające przenoszenie własności	Dostęp do kapitału Małe zastosowanie programów dotacyjnych (zbyt restrykcyjne)	Krótkowzroczność (wydłużenie czasu życia budynków wielkopłytowych nie jest dotychczas uznawane za priorytet)	Brak świadomości o możliwościach przeprowadzenia modernizacji

Na podstawie przedstawionego powyżej przeglądu można wyciągnąć wniosek, że istnieje kompleksowy zbiór czynników utrudniających modernizację mieszkań, najważniejsze z nich to:

- Brak odpowiednich mechanizmów finansowania - Przy ogromnej ilości mieszkań, w których modernizacja jest niezbędna, dostępne publiczne środki finansowania i programy są ograniczone. Dotyczy to w szczególności programów dotacyjnych; niektóre z nich mają restrykcyjne zasady.
- Programy modernizacji są ukierunkowane na zasoby mieszkaniowe w złym stanie technicznym (przynajmniej państwowe programy wsparcia) → niewiele pozostaje dla samej efektywności energetycznej.
- Przeniesienie własności i wynikające z niej problemy związane z procesami decyzyjnymi w sprawie modernizacji - Prywatyzacja zasobów mieszkaniowych w nowych krajach członkowskich prowadzi do skomplikowanych procesów decyzyjnych wśród nowych właścicieli mieszkań. Przeniesienie własności przynosi korzyści, ponieważ mieszkańcy czują się bardziej zobowiązani do przeprowadzania remontów/modernizacji we własnych mieszkaniach, co jednak przynosi zarazem trudności. W takich mieszkaniach mieszkają ludzie o różnych dochodach i tylko w niektórych przypadkach są to mieszkania zajmowane przez ich właścicieli, co utrudnia przeprowadzenie pełnej modernizacji budynku. Nawet w przypadku, gdy

wszystkie mieszkania są zajmowane przez ich właścicieli, określony ich odsetek (50 - 75%) musi wyrazić zgodę na modernizację. Szczególnie trudna sytuacja jest w Bułgarii, gdzie obecnie wszyscy właściciele (100%) muszą wyrazić zgodę na projekt modernizacyjny.

- Dostęp do kapitału zwiększył się, ale ponieważ w większość krajów nie ma jeszcze doświadczeń w zaciąganiu kredytów hipotecznych i innych pożyczek warunki ich udzielania są nadal restrykcyjne i większość społeczeństwa nie kwalifikuje się do ich uzyskania. Ponadto istnieje również ważna bariera psychologiczna: ludzie nie są przyzwyczajeni do zaciągania kredytów.
- Istotnym czynnikiem hamującym modernizację mieszkań w Holandii i Danii jest ograniczona możliwość podniesienia czynszów po modernizacji. Czynniki ten może również występować w innych krajach ze stosunkowo dużym sektorem mieszkań pod wynajem (Łotwa, Republika Czeska)
- Brak świadomości nowych technologii jest barierą dostrzegalną zarówno w nowych jak i starych krajach członkowskich. Często wynika to ze złych doświadczeń z nowymi technologiami (np.: termoizolacja w Holandii) lub z braku świadomości możliwości zastosowania nowych technologii.
- Oprócz świadomości technologii, mieszkańcy mają zazwyczaj małą wiedzę i niewiele doświadczeń w przygotowaniu projektów modernizacyjnych budynków. W nowych krajach członkowskich problem ten jest jeszcze bardziej odczuwalny, ponieważ istnieje mało niezależnych agencji, do których mogliby się zwracać mieszkańcy o porady techniczne i praktyczne.

Table 6.2. Przegląd czynników wspierających modernizację

	Prawne/Instytucjonalne	Finansowe	Techniczne	Inne
Dania	Prawna & instytucjonalna struktura wdrażania EPBD, certyfikaty energetyczne	Wzrost ilości wolnych mieszkań	Budownictwo społeczne z lat 60tych i 70tych w złym stanie, potrzeba remontowania	Rywalizacja spółdzielni mieszkaniowych w efektywności energetycznej
Niemcy		Program dotacyjny redukcji CO2		Wiele dobrych przykładów i koncepcji modelowych
Holandia	Wdrożenie ustawodawstwa państwowego i UE	Wzrastające ceny energii, przedłużenie życia budownictwa społecznego (zyski z czynszów z tego samego budynku przez więcej lat)		Promowanie dobrych doświadczeń z projektami (np.: przez SenterNovem)
Bułgaria		Wzrastające ceny energii, "energy poverty"	Zasoby mieszkaniowe coraz starsze i w coraz gorszym stanie	Poprawa komfortu "normalnie" ogrzewanych mieszkań
Republika Czeska	Prywatyzacja zasobów mieszkaniowych (mieszkańcy staną się bardziej odpowiedzialni za swoje mieszkania)	Gwałtownie wzrastające ceny energii, różnorodność wprowadzonych programów modernizacji mieszkań, stawka VAT w mieszkalnictwie społecznym wynosi 5% (zamiast 19%)	Zasoby mieszkaniowe coraz starsze i w coraz gorszym stanie	Potrzeba przedłużenia życia istniejących zasobów mieszkaniowych, co jest tańsze niż budowanie nowych zasobów.
Łotwa		Obniżenie rachunków za energię	Większość budynków nie	Poprawa komfortu i wyglądu

		(i wzrost cen energii) Wzrost wartości nieruchomości po modernizacji (dwa do czterech razy), dobrze zorganizowany system pożyczek komercyjnych	przeszła modernizacji	budynków
Polska		Wzrastające ceny energii	Zasoby mieszkaniowe coraz starsze i w coraz gorszym stanie	
Słowacja		Wzrastające ceny energii, "energy poverty"	Zasoby mieszkaniowe coraz starsze i w coraz gorszym stanie, duży potencjał oszczędności energii	

Na podstawie przedstawionego powyżej przeglądu można wyciągnąć wniosek, że istnieją dwa główne czynniki wspierające modernizację, które odgrywają istotną rolę praktycznie we wszystkich krajach:

- Gwałtownie wzrastające ceny głównych nośników energii, gazu ziemnego i prądu, co wpływa na powstanie silnej motywacji do poprawy charakterystyki energetycznej zasobów mieszkaniowych.
- Ze względu na zasoby mieszkaniowe coraz starsze i w coraz gorszym stanie wzrasta potrzeba modernizacji, co można równocześnie wykorzystać do poprawy charakterystyki energetycznej budynków. Ponieważ zapotrzebowanie na mieszkania będzie przypuszczalnie nadal wzrastać, wydłużenie życia istniejących zasobów stanowi o wiele tańsze rozwiązanie niż budowanie nowych mieszkań.
- Zjawisko "energy povert" oraz brak możliwości odpowiedniego ogrzewania mieszkań przez wiele rodzin w krajach jak przykład Bułgaria stanowi kolejny (socjalny) czynnik wspierający modernizację.
- Coraz więcej możliwości zaciągania pożyczek w komercyjnych instytucjach finansowych na projekty modernizacji budynków.
- Głównie w holenderskim i duńskim sektorze mieszkań pod wynajem modernizacja i poprawa charakterystyki energetycznej budynków zwiększy atrakcyjność zasobów należących do spółdzielni mieszkaniowych. Jest to szczególnie ważne w regionach, gdzie jest mniejsze zapotrzebowanie na mieszkania pod wynajem, i gdzie ludzie mają możliwość wyboru między mieszkaniami różnej klasy
- W krajach, gdzie większość mieszkań jest zajmowana przez swoich właścicieli, dostrzegą oni wzrost wartości swojej nieruchomości. Jest to szczególnie atrakcyjne w przypadku, gdy duża część zasobów ma nadal złą charakterystykę energetyczną.
- Jednym z głównych czynników, o którym nie można zapomnieć, jest promowanie przykładów udanych modernizacji budynków przez niezależne agencje, co można zaobserwować w Niemczech i Holandii. Dzięki temu grupy docelowe projektów modernizacyjnych, takie jak wspólnoty mieszkaniowe i spółdzielnie, uzyskują możliwość (I) uczenia się na podstawie owocnych projektów i (II) otrzymania porad od niezależnych agencji w związku z technologiami i możliwościami finansowania w ich własnych projektach.

7. Wnioski i zalecenia

W niniejszym raporcie zaprezentowano doświadczenia trzech krajów zachodnioeuropejskich, Danii, Holandii i Niemiec, uzupełnione informacjami o ostatnich zmianach w pięciu nowych krajach członkowskich, aby przedstawić zalecenia, mające przyspieszyć proces modernizacji mieszkalnictwa społecznego w nowych krajach członkowskich.

Porównanie sytuacji mieszkalnictwa w trzech krajach zachodnioeuropejskich z sytuacją w Bułgarii, Czechach, Łotwie, Polsce i Słowacji wykazało istnienie dużych różnic zarówno w punkcie wyjścia, jak i w trakcie rozwoju w ciągu ostatnich lat. Rezultatem porównania jest wniosek, że doświadczenia krajów zachodnioeuropejskich nie zawsze znajdują zastosowanie w nowych krajach członkowskich.

- W Danii, Niemczech i Holandii istnieje duży i dobrze zdefiniowany sektor mieszkalnictwa społecznego przeznaczony zarówno dla osób o niskich, jak i o średnich dochodach. Właścicielami takich zasobów są miasta i spółdzielnie mieszkaniowe jako organizacje non-profit. Całkowite zasoby mieszkalnictwa społecznego składają się z mieszkań pod wynajem, a modernizacje są dzięki temu inicjowane przez właścicieli (miasto lub spółdzielnię mieszkaniową).
- W pięciu nowych krajach członkowskich struktura własności zmieniła się całkowicie w ciągu ostatnich 15 lat. Chociaż sytuacja w każdym z krajów jest inna część zasobów mieszkaniowych budownictwa społecznego stała się własnością prywatną. Oznacza to, że gospodarstwa domowe o niskich dochodach często są właścicielami swoich mieszkań i tym samym odpowiadają za modernizację i regularną konserwację.
- Własność prywatna lub mieszana w blokach mieszkalnych poważnie komplikuje procesy decyzyjne dotyczące modernizacji budynku. W krajach, w których powstały wspólnoty mieszkaniowe procesy decyzyjne są prostsze (np.: Czechy, Polska), niż w krajach, gdzie takie wspólnoty nie istnieją (np.: Bułgaria).
- W Danii, Niemczech i Holandii wprowadzono rozbudowane programy dotacyjne przeznaczone dla modernizacji budynków, co doprowadziło do znaczącej poprawy charakterystyki energetycznej zasobów mieszkaniowych. Proces ten wymagał jednak dużych nakładów ze środków publicznych i nie zawsze stanowił opłacalną inwestycję.
- Przyglądając się programom wsparcia dostępnym w nowych krajach członkowskich, w szczególności w zestawieniu z potrzebami modernizacyjnymi, można wyciągnąć wniosek, że środki finansowe tych programów są niewystarczające dla istniejących zasobów mieszkaniowych.
- Zarówno w nowych, jak i starych krajach członkowskich poświęca się coraz więcej uwagi alternatywnym programom finansowania wykorzystującym środki prywatne. Dzieje się tak z dwóch powodów: po pierwsze dotacje w nowych i starych krajach członkowskich są ograniczone w porównaniu do potrzeb modernizacyjnych. Po drugie prywatne instytucje finansowe są coraz bardziej chętne do udzielania pożyczek i kredytów hipotecznych na projekty (modernizacyjne) w mieszkalnictwie.

7.1 Zalecenia

Na podstawie raportów krajowych oraz przeglądu czynników wspierających i hamujących modernizację można opracować dużą ilość zaleceń, aby przyspieszyć proces modernizacji mieszkalnictwa społecznego w nowych krajach członkowskich. Zalecenia są powiązane z wzmocnieniem struktur instytucjonalnych, koordynacją programów dotacyjnych, powiększeniem dostępu do finansowania ze środków prywatnych i z zapewnieniem mieszkańcom niezależnego doradztwa.

Poprawa struktur instytucjonalnych

W skutek dużych zmian w strukturze własności po roku 1990 nowe kraje członkowskie stały się krajami właścicieli mieszkań. Dlatego też, utworzenie struktur instytucjonalnych wśród właścicieli mieszkań jest wyjątkowo ważne, aby przeprowadzać regularne konserwacje i najważniejsze modernizacje. A zatem należy:

- Motywować właścicieli mieszkań do tworzenia wspólnot mieszkaniowych
- Nadać wspólnotom mieszkaniowym status osoby prawnej, aby mogły reprezentować właścicieli mieszkań
- Nałożyć na właścicieli mieszkań obowiązek wpłacania corocznej kwoty pieniędzy do funduszu remontowego, z którego będzie można pokryć koszty regularnej konserwacji i modernizacji.

Zwiększyć dostęp do prywatnych środków finansowania

Ze względu na ograniczone środki rządowe na modernizacje budynków (zarówno w Europie Zachodniej, jak i Wschodniej) duża ilość środków finansowych na modernizacje będzie musiała pochodzić z banków (prywatnych). Jako, że duża ilość projektów modernizacyjnych jest opłacalna jako inwestycja długoterminowa, ponieważ prowadzi do zmniejszenia kosztów za energię i poprawy komfortu wewnątrz budynku, w efekcie końcowym podnosi wartość nieruchomości. Dlatego też wspólnoty mieszkaniowe i spółdzielnie powinny mieć możliwość ubiegania się o pożyczki na korzystnych warunkach. Takie pożyczki powinny być oferowane na określonych warunkach (preferencyjnych):

- Mniejsze pożyczki powinny być oferowane z korzystnym oprocentowaniem
- Możliwość zaciągania pożyczek z długim okresem spłaty (10 lat lub więcej)
- Organizacja zewnętrzna (rząd lub zagraniczne spółdzielnie mieszkaniowe) powinny zapewnić gwarancje na pożyczki, aby obniżyć oprocentowanie.

Inne sposoby finansowania modernizacji budynków, inne dotacyjne programy modernizacyjne to:

- Wykorzystanie zysków z prywatyzacji zasobów mieszkaniowych na ich modernizację
- Połączenie zysków ze sprzedaży nowych mieszkań z modernizacją istniejących zasobów

Koordinacja programów dotacyjnych i innych rodzajów wsparcia rządowego

Istnieje potrzeba koordynacji różnych programów wsparcia, które są obecnie przeznaczone dla modernizacji w mieszkalnictwie. Duża ilość państw wprowadziła różne programy dotacyjne i programy pożyczek preferencyjnych opartych o różne kryteria, który mogłyby być lepiej zintegrowane.

Ponadto, ponieważ programy dotacyjne są zależne od ograniczonych środków rządowych powinny się one koncentrować na ograniczonej ilości rodzajów projektów zamiast zapewniania wsparcia ogólnego. Przykłady to:

- Wykorzystanie programów dotacyjnych do finansowania pełnych modernizacji lub do kombinacji technologii (np.: łączenie termoizolacji z instalacją kotłów kondensacyjnych) albo do nowych mniej konwencjonalnych technologii, które są mniej dostępne ze względu na ich wysoką cenę (np.: pompy ciepłe, kolektory słoneczne, panele PV).
- Wykorzystanie dotacji do przygotowania projektu. Przygotowanie projektu modernizacyjnego oznacza zazwyczaj dużo pracy, a nie wszyscy mieszkańcy są w stanie przygotować dobrze opracowany projekt modernizacji budynku. Zapewnienie dotacji na audyty energetyczne lub działania związane z przygotowaniem projektu mogłoby przezwyciężyć barierę wiedzy wśród mieszkańców.
- Zaprojektowanie programów dotacyjnych i programów pożyczek preferencyjnych dla grup społecznych o niższych dochodach, które mają małe możliwości finansowania modernizacji i są bardzo obciążeni przez wzrost cen energii.

W nadchodzącym roku zaistnieje potrzeba koordynacji państwowych programów dotacyjnych i pożyczkowych z funduszami strukturalnymi UE, w szczególności w nowych krajach członkowskich, ponieważ środki z funduszy mogą stać się dostępne dla projektów modernizacji budynków.

Zapewnienie źródła niezależnych informacji

Ponieważ powstały zarówno dobre jak i gorsze przykłady projektów modernizacji należy promować dobre przykłady projektów. Może to prowadzić do wzrostu świadomości wśród mieszkańców w budynkach, które nie przeszły modernizacji tak, aby mogli oni zwiększyć swoją wiedzę na temat możliwości technicznych i finansowych, a także, aby mogli uczyć się na błędach innych.