

Plan Społeczno-Klimatyczny instrumentem systemowej zmiany? Uwagi do projektu Planu

ANALIZA

INSTYTUT REFORM

AUTOR:

MICHAŁ WOJTYŁO

© Fundacja Instytut Reform, 2025

Powielanie dozwolone pod warunkiem podania źródła.

Autor

Michał Wojtyło

Współpraca

Klaudia Janik, Maciej Lipiński, Maria Niewiata-Rej, Aneta Stefańczyk, Bernard Swoczyna, Aleksander Śniegocki, Zofia Wetmańska, Paweł Wiejski i Aneta Wieczerzak-Krusińska

Redakcja

Bartosz Brzyski

Data publikacji

Sierpień 2025

Rekomendowane cytowanie:

Wojtyło, M., (2025), *Plan Społeczno-Klimatyczny instrumentem systemowej zmiany? Uwagi do projektu Planu*, Warszawa, Polska: Instytut Reform.

EN: Wojtyło, M., (2025), *Social Climate Plan as an instrument for structural change? Comments on the draft Plan*, Warsaw, Poland: Reform Institute.

Instytut Reform

office@ireform.eu | ul. Puławska 26/1, 02-512 Warszawa | www.ireform.eu

Spis treści

Spis treści.....	2
Najważniejsze rekomendacje.....	3
1. Wprowadzenie.....	4
2. Uwagi przekrojowe, w tym do pomocy technicznej.....	5
2.1 Uwagi ogólne.....	7
2.2 Uwagi do pomocy technicznej.....	9
2.3. Uwagi do strategii komunikacji.....	13
3. Uwagi do bezpośredniego wsparcia dochodów	16
4. Uwagi do działań w sektorze budynków	20
4.1 Diagnoza.....	22
4.2 Program Priorytetowy „Czyste Powietrze” (I1)	24
4.3 Program Budownictwa Socjalnego i Komunalnego (I2)	28
4.4 Program „Szkolenia dla pracowników OPS w zakresie oferty dla ubogich energetycznie” (I5)	29
4.5 Inwestycje w ramach komponentu regionalnego – wspieranie renowacji budynków	29
4.6 Inwestycje w ramach komponentu regionalnego – działania edukacyjne oraz doradztwa energetycznego/klimatycznego w ramach wsparcia sieci doradców klimatycznych zatrudnionych w jst (I7)	31
4.7 Program Pilotażowy – Społeczności energetyczne (I8).....	33
4.8 Analizy i wpływ ogólny.....	34
5. Uwagi do działań w sektorze transportu	36
5.1 Diagnoza.....	37
5.2 Inwestycje w obszarze zakupu taboru autobusowego (I1), taboru kolejowego (I3) oraz inwestycje w ramach komponentu regionalnego – tabor kolejowy (I9).....	38
5.3 Inwestycje w obszarze budowy, przebudowy przystanków i stacji kolejowych wraz z budową parkingów przy przystankach i stacjach (I2)	40
5.4 Inwestycje w ramach komponentu regionalnego – transport na żądanie (I6)	41
5.5 Inwestycje w ramach komponentu regionalnego – transport rowerowy (I8).....	42
6. Uwagi do działań dotyczących mikroprzedsiębiorstw	44
Załącznik 1. Inne złożone uwagi	48

Najważniejsze rekomendacje

Pomoc techniczna i uwagi ogólne:

- utworzenie krajowego Obserwatorium Ubóstwa Energetycznego i Transportowego w ramach istniejących instytucji;
- opracowanie polityki publicznej (strategii) walki z ubóstwem energetycznym oraz ubóstwem transportowym;
- deklaracji dotyczącej kierunków przeznaczenia pozostałych dochodów z ETS2 na cele komplementarne z działaniami PSK.

Wsparcie bezpośrednie:

- likwidacja kryterium wieku;
- priorytetem gospodarstwa ogrzewane węglem;
- usunięcie wymogu wykorzystania bonu na konkretne cele;
- uzupełnienie i rozwój Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków.

Budynki:

- utrzymanie finansowania dla programu „Czyste Powietrze” po wprowadzeniu drobnych korekt;
- określenie podziału zadań i możliwych synergii związanych ze środkami doradczymi w sektorze, a także zwiększenie ambicji PSK w tym wymiarze;
- poszerzenie grupy odbiorców renowacji budynków z komponentu regionalnego do wszystkich osób zagrożonych ubóstwem energetycznym zamieszkujących budynki wielolokalowe ogrzewane indywidualnie lub lokalnie węglem;
- priorytetyzowanie w programie Budownictwa Społecznego i Komunalnego inwestycji poza największymi miastami i powiązanie z kryterium zamieszkiwania na obszarach najbardziej zagrożonych ubóstwem transportowym.

Transport:

- przeniesienie funduszy i ambicji z kolei na bardziej precyzyjne narzędzia walki z ubóstwem transportowym – przewozów autobusowych i transportu na żądanie.

Sektor mikroprzedsiębiorstw:

- dodanie do definicji mikroprzedsiębiorstw w trudnej sytuacji kryterium trudności w samofinansowaniu inwestycji lub pozyskania funduszy z sektora prywatnego;
- uzupełnienie kryteriów wsparcia o emisyjność źródła ciepła – uzależnienie progu % kosztów zakupu paliw grzewczych w przychodzie od emisyjności źródła ciepła;
- większy nacisk na efekt energetyczny działań.

Działania komunikacyjne:

- łączne komunikowanie PSK i ETS2;
- dookreślenie strategii komunikacji pod kątem kierunkowych ram czasowych, zakresu finansowania i powiązania z komponentem pomocy technicznej.

1. Wprowadzenie

Celem opracowania jest zwrócenie uwagi na najważniejsze obszary wymagające poprawy w projekcie polskiego Planu Społeczno-Klimatycznego. Publikacja przedstawia kluczowe uwagi złożone przez Instytut Reform w ramach konsultacji publicznych, które odbyły się w czerwcu 2025 roku.

Plan Społeczno-Klimatyczny (PSK) jest dokumentem, dzięki któremu Polska będzie miała dostęp do nawet 11,4 mld euro ze Społecznego Funduszu Klimatycznego¹. Według rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/955 w sprawie ustanowienia Społecznego Funduszu Klimatycznego PSK powinien wskazywać działania wspierające gospodarstwa domowe, użytkowników transportu i mikroprzedsiębiorstwa, które znajdują się w trudnej sytuacji w związku z wejściem w życie systemu ETS2, a także z powodu już istniejących i nasilonych zjawisk ubóstwa energetycznego i transportowego.

Instytut Reform od lat przygotowuje rekomendacje dotyczące procesu tworzenia, jak i zawartości PSK, aby podnieść jakość tworzenia polityk publicznych związanych z ubóstwem energetycznym i transportowym oraz zwiększyć efektywność wydatkowania dostępnych funduszy. W tym czasie stworzyliśmy i nadal koordynujemy grupę organizacji pozarządowych zainteresowanych PSK i ETS2, a także organizowaliśmy liczne [wydarzenia](#) dotyczące tego zagadnienia. Aktywnie uczestniczyliśmy także w Grupie Roboczej ds. przygotowania PSK koordynowanej przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, wykorzystując otwartość administracji publicznej do współpracy. Co więcej, włączaliśmy się w ekspercką dyskusję na forum unijnym, prezentując polską perspektywę.

Ponadto wydaliśmy trzy rozbudowane publikacje poświęcone PSK i ETS2:

- [Społeczny Fundusz Klimatyczny – miliardy na walkę z ubóstwem energetycznym i transportowym](#) (2024);
- [Pokonać ubóstwo energetyczne i transportowe. Jak przygotować Plan społeczno-klimatyczny?](#) (2025);
- [Pokonać ubóstwo energetyczne i transportowe. Plan społeczno-klimatyczny instrumentem systemowej zmiany](#) (2025).

Na bazie powyższych raportów, pracy wykonanej przy ich przygotowaniu i wielu spotkań odbytych w ostatnich latach stworzyliśmy najważniejsze uwagi do projektu dokumentu. Podzieliliśmy je na 5 kluczowych obszarów uwag – przekrojowych (w tym odnoszące się do tworzenia strategicznych ram do trwałej zmiany), do działań w sektorze budynków i transportu, do wsparcia bezpośredniego oraz do wsparcia dla mikroprzedsiębiorstw. Warto zaznaczyć, że nie są one wszystkimi złożonymi postulatami przez Instytut Reform do PSK. Część uwag została uwzględniona na wcześniejszym etapie prac w ramach Grupy Roboczej Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej dot. przygotowania PSK.

¹ Podstawowe definicje i kontekst powstania SFK dostępne są w: Stefańczyk, A., Śniegocki, A. i Wetmańska, Z. (2024), *Społeczny Fundusz Klimatyczny – miliardy na walkę z ubóstwem energetycznym i transportowym*, Instytut Reform, Warszawa.

2. Uwagi przekrojowe, w tym do pomocy technicznej

W Polsce od lat brakuje strategicznego i spójnego podejścia do diagnozy, monitorowania i rozwiązywania problemu ubóstwa energetycznego i transportowego, zarówno pod kątem zbierania danych, jak i tworzenia holistycznych polityk łągodzących te problemy.

Plan Społeczno-Klimatyczny, mimo że zawiera rozbudowaną diagnozę i plan licznych inwestycji służących walce ze zjawiskami ubóstwa, nie jest wystarczający pod kątem rozmiaru budżetu, perspektywy czasowej (jedynie do 2032 roku) oraz katalogu działań względem ogromnych i wielowymiarowych potrzeb. Miniony już termin wysłania PSK do Brukseli (30 czerwca 2025 roku) ogranicza przestrzeń do znaczącej poprawy dokumentu. Ponadto w PSK brakuje środków (reform), które wzmocnią trwałość i skuteczność inwestycji przy ograniczonym budżecie. Dlatego też w PSK powinny zostać zapisane przekrojowe działania, które pokażą determinację do dalszej jakościowej analizy oraz tworzenia i udoskonalania polityk związanych z ubóstwem energetycznym i transportowym.

Uwagi przekrojowe złożone przez Instytut Reform zostały podzielone w niniejszym rozdziale na trzy kategorie: ogólne, pomoc techniczna oraz strategia komunikacji.

Do szczególnie istotnej dla skutecznej realizacji PSK pomocy technicznej rekomendujemy dodanie kilku przekrojowych działań. Jednym z nich jest utworzenie **Obserwatorium Ubóstwa Energetycznego i Transportowego** (lub Obserwatorium Dostępności Energii i Transportu). Dla zapewnienia efektywności tego środka powinno ona w systemie już istniejących instytucji publicznych, np. w Instytucie Rozwoju Miast i Rozwoju, Polskim Instytucie Ekonomicznym, Instytucie Ochrony Środowiska czy Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. W horyzoncie czasowym dłuższym niż realizacja PSK Obserwatorium pozwoliłoby:

- zintegrować już istniejące wiedzę, dane i doświadczenia w kluczowych obszarach;
- kontynuować prace diagnostyczne i rekomendacyjne dla administracji, budując fundament pod tworzenie skutecznych polityk opartych na danych;
- uczestniczyć w monitoringu i ewaluacji PSK;
- oferować pomoc techniczną decydentom i instytucjom na różnych szczeblach terytorialnych.

Drugą kluczową rekomendacją Instytutu Reform, ściśle powiązaną z poprzednią, jest stworzenie dwóch osobnych **polityk publicznych (strategii) walki z ubóstwem energetycznym i transportowym** zgodnie z ustawą z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Polityki publiczne określiłyby kierunkowe działania, mierzalne cele i ramy instytucjonalne polityk w tych obszarach w perspektywie dłuższej niż 2032 roku. Byłoby to narzędzie uzupełniające i rozszerzające PSK, które określiłoby wszystkie źródła finansowania oraz planowane i już istniejące krajowe działania w tych obszarach. W tych dokumentach powinno być jasne wskazanie systemu jego wdrażania oraz monitorowania realizacji. Jako cele tego środka proponujemy:

- stworzenie ujednoliconych ram instytucjonalnych dla pozyskiwania jakościowych danych, w tym określenia odpowiedzialności za ich zbieranie;
- utworzenie instytucjonalnego systemu współpracy i dialogu pomiędzy administracją publiczną, samorządami, organizacjami pozarządowymi i branżowymi;

- opracowanie krajowego działania, odpowiadającego na wyzwanie wdrożenia systemu ETS2;
- zaproponowanie konkretnych holistycznych celów, działań i reform, w politykach dotyczących walki z ubóstwem energetycznym i transportowym, w tym:
 - zaprojektowanie spójnego systemu doradztwa w sektorze budynków;
 - usystematyzowanie spójnego systemu świadczeń i dodatków związanych ze zjawiskami.

Ponadto rekomendujemy mocniejsze zasygnalizowanie w PSK sposobu wdrożenia ETS2. W dokumencie warto zawrzeć deklarację dotyczącą przeznaczenia pozostałych dochodów z ETS2 na cele komplementarne z PSK. Byłby to jasny sygnał dla społeczeństwa i otoczenia biznesowego odnośnie sposobu wdrażania systemu ETS2, zwiększając przewidywalność zmian. Kolejnym wymiarem, gdzie kontekst ETS2 powinien wyraźniej wybrzmieć, jest strategia komunikacji i edukacji. PSK i ETS2 powinny być komunikowane łącznie, aby zwiększyć zrozumienie i akceptację społeczną zmian w sektorze transportu i budynków.

Wśród innych przekrojowych uwag Instytutu Reform do PSK zawarliśmy również m.in. szczególne uwzględnienie w składzie Grupy monitorująco-wdrożeniowej PSK przedstawicieli samorządu gminnego na terenach najbardziej zagrożonych ubóstwem transportowym i energetycznym; zapewnienie lepszej spójności z innymi krajowymi działaniami i strategiami; zapewnienie dostępności i przejrzystości publicznej danych dotyczących stanu realizacji celów; dookreślenie ram strategii komunikacyjnej, w tym ram czasowych, zakresu finansowania i powiązań z opisem komponentu „Pomoc techniczna”.

2.1 Uwagi ogólne

2.2

Tab. 1. Uwagi ogólne Instytutu Reform.

Podrozdział	Strona	Treść uwagi	Uzasadnienie
1.1.2.	11	Kierunkowe i opisowe wskazanie na pożądane cele wydatkowania dochodów budżetowych z ETS2, wykraczające poza alokację z SFK, a także wstępne opisanie jak te fundusze będą mogły uzupełniać działania wpisane w PSK	W PSK warto zawrzeć deklarację dotyczącą przeznaczenia pozostałych dochodów z ETS2 na cele spójne z PSK. Są to fundusze, które mogą uzupełniać działania z PSK i wskazanie tego faktu już na etapie PSK da sygnał dla całego otoczenia i społeczeństwa, że PSK to nie jedyne źródło finansowania walki z ubóstwem transportowym i energetycznym oraz przygotowania wdrażania systemu ETS2. Pozwoli to na uzyskanie poparcia społecznego wprowadzanych zmian i zwiększy przewidywalność procesu wdrażania systemu ETS2, który jest nierozwalny z PSK.
1.1.3.	12	Uzupełnienie celów środków i inwestycji	Cel „Przeciwdziałanie skutkom wdrożenia ETS2 w kontekście zjawiska ubóstwa transportowego” powinien zostać rozszerzony także o zjawisko ubóstwa energetycznego. Cel „Ograniczenie liczby gospodarstw domowych dotkniętych zjawiskiem ubóstwa energetycznego” powinien zostać rozszerzony także o gospodarstwa dotknięte zjawiskiem ubóstwa transportowego. Cel „Zmniejszenie emisji CO2 z budynków mieszkalnych” powinien zostać rozszerzony o zmniejszenie emisji w sektorze transportu. Cel „Zmniejszenie skutków wejścia ETS2 w kontekście kosztów ponoszonych na paliwa grzewcze w ramach prowadzonej działalności przez mikroprzedsiębiorstwa oraz zmniejszenie emisji CO2 z budynków użytkowych” powinien zostać poszerzony o zmniejszenie uzależnienia mikroprzedsiębiorstw od paliw kopalnych.

4.1.	314	Zapewnienie dostępności publicznej dla danych dotyczących realizacji kamieni milowych, wartości docelowych i wskaźników	W obecnej formie rozdział o monitoringu i realizacji planu przewiduje przekazywanie danych dotyczących kamieni milowych, wartości docelowych i wskaźników do systemu teleinformatycznego utrzymywanego przez MFIPR. Uważamy, że dane te powinny być dostępne publicznie, co zwiększy transparentność Funduszu Społeczno-Klimatycznego i może przyczynić się do poprawy wizerunku Funduszu wśród obywateli.
4.1.	315	Uwzględnienie przedstawicieli samorządu gminnego na terenach szczególnie zagrożonych ubóstwem transportowym i energetycznym w składzie Grupy monitorująco-wdrożeniowej PSK	To bardzo często samorząd gminny posiada niezbędne doświadczenie i widzi najszybciej efekty działań projektowanych na szczeblu krajowych, szczególnie w kontekście ubóstwa transportowego i energetycznego. Jego perspektywa będzie ważnym dopełnieniem perspektywy regionów w ocenie realizacji PSK.
4.2.	316	Opisanie spójności działań w PSK z aktualizacją Krajowego Planu w dziedzinie Energii i Klimatu, Krajową Strategią Renowacji Budynków, a także z najważniejszymi sektorowymi inicjatywami, takimi jak zmiany w PP „Czyste Powietrze” oraz propozycją reform ustawy o publicznym transporcie zbiorowym w obszarze walki z wykluczeniem i ubóstwem transportowym	Klarowne przedstawienie spójności dokumentu z innymi kluczowymi inicjatywami zwiększy transparentność i holistyczność dokumentu, a tym samym skuteczność.

2.3 Uwagi do pomocy technicznej

Tab. 2. Uwagi Instytutu Reform do działań w ramach pomocy technicznej.

Podrozdział	Strona	Treść uwagi	Uzasadnienie
2.4.2.1.1.	290	Dodanie w ramach pomocy technicznej osobnego działania lub poddziałania w działaniu „Skuteczne wdrażania Planu Społeczno-Klimatycznego” w ramach pomocy technicznej o nazwie: „Utworzenie Obserwatorium Ubóstwa Energetycznego i Transportowego” lub „Utworzenie Obserwatorium Ubóstwa Energetycznego” oraz „Utworzenie Obserwatorium Ubóstwa Transportowego”	W ramach pomocy technicznej powinna zostać stworzona odpowiednia jednostka w systemie już istniejących instytucji publicznych (np. wewnątrz IRMiR, PIE, IOŚ lub NFOŚiGW), która będzie kontynuować prace diagnostyczne i rekomendacyjne dotyczące ubóstwa energetycznego oraz transportowego, a także będzie monitorowała i ewaluowała realizację PSK. Byłoby również kluczową jednostką dla integracji wiedzy i poprawiania jakości danych związanych z tymi obszarami. Przyczyniałaby się również do realizacji pozostałych działań wpisanych do działań „Skuteczne wdrażanie Planu Społeczno-Klimatycznego” i jego utworzenie może być kamieniem milowym działania. Obserwatorium stworzone na poziomie krajowym mogłoby w systemowo wspierać administrację publiczną swoją wiedzą także na innych odcinkach niż realizacja Planu Społeczno-Klimatycznego, w tym tworząc holistyczną strategię walki z oboma zjawiskami, wykraczającą poza horyzont czasowy i możliwości finansowe Planu Społeczno-Klimatycznego. Byłoby to zgodne z rekomendacjami Komisji Europejskiej zawartymi w publikacji „Support for the implementation of the Social Climate Fund. Note on good practices of public consultation for the Social Climate Plans”. Jeżeli zostanie to uznane za bardziej efektywne, można również rozważyć powołanie osobnych obserwatoriów dla zjawiska ubóstwa energetycznego i transportowego w osobnych lub tej samej instytucji. W przypadku braku wystarczającego finansowania w ramach alokacji z SFK i limitu 2,5% na pomoc techniczną warto rozważyć wykorzystanie zapisu rozporządzenia o

			utworzeniu SFK: „włączyć do swoich planów, jako szacunkowe łączne koszty, płatności na dodatkowe wsparcie techniczne zgodnie z art. 7 rozporządzenia (UE) 2021/240 oraz kwotę wkładu pieniężnego na potrzeby modułu państw członkowskich zgodnie z odpowiednimi przepisami rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/523 (31). Koszty te nie mogą przekraczać 4% maksymalnej alokacji finansowej w ramach planu, a odpowiednie środki, określone w planie, muszą być zgodne z niniejszym rozporządzeniem”.
2.4.2.1.1.	290	Dodanie w ramach pomocy technicznej osobnego działania lub poddziałania w działaniu „Skuteczne wdrażania Planu Społeczno-Klimatycznego” o nazwie: „Opracowanie polityki publicznej dotyczącej minimalizacji ubóstwa transportowego”	W ramach pomocy technicznej jako osobny kamień milowy działania rekomendujemy opracowanie polityki publicznej dotyczącej minimalizacji zjawiska ubóstwa transportowego. Dokument ten pozwoli na całościowe zagospodarowanie problemu ubóstwa transportowego w Polsce. Przyjęcie polityki stworzy ramy do lepszego zaplanowania działań transformacyjnych, w tym odpowiednie zaadresowanie kwestii związanych ze sprawiedliwą transformacją w okresie dłuższym niż funkcjonowanie SFK. Opracowanie takiego dokumentu powinno być połączone z systemem jego wdrażania oraz monitorowania. Polityka publiczna dotycząca walki z ubóstwem transportowym stanowiłaby element łączący obecne działania zapisane w obowiązujących dokumentach strategicznych w zakresie transportu i mobilności z długoterminowym horyzontem czasowym. Dokument o charakterze strategicznym jest niezbędny, aby zidentyfikować luki w aktualnej polityce transportowej względem osób w trudnej sytuacji i zagrożonych skutkami ETS2. Pomoże także zaadresować problem wykluczenia transportowego, który jest kluczowym elementem ubóstwa transportowego. W dokumencie takim warto uwzględnić wymiar mobilności, dzięki połączeniu planowania transportu z planowaniem przestrzennym. Takie podejście prowadzić mogłoby do organizowania usług publicznych w miejscu zamieszkania jako alternatywę do tworzenia nowych połączeń autobusowych czy kolejowych. Ponadto w dokumencie należy wskazać dobre praktyki z już obowiązujących rozwiązań w Polsce, który warto skalować. W tym duchu

			warto rozważyć dobrze funkcjonujący transport publicznych w przykładowych związkach powiatowo-gminnych i powiatowych. W rozwiązaniu problemu ubóstwa transportowego istotnego znaczenia nabiera szczebel subregionalny, spajający najczęściej kilka gmin peryferyjnych z większym ośrodkiem miejskim stanowiącym lokalne centrum usługowe, miejsce zatrudnienia i/lub węzeł przesiadkowy. Zasadne wydaje się przeanalizowanie potencjalnych możliwości działań na szczeblu subregionalnym (co najmniej powiatu) w celu zapewnienia właściwej koordynacji inwestycji i planowania usług oraz połączeń. Dokument powinien nie tylko poszerzyć diagnozę sytuacji, ale również proponować konkretne działania i reformy systemu transportowego w Polsce. Taki dokument pozwoli na kontynuację prac analitycznych oraz efektywnie wykorzystanie nowych funduszy unijnych i krajowych służących sprawiedliwej i zielonej transformacji. Przygotowanie takiego dokumentu będzie ważnym wkładem w kolejne aktualizacje Krajowego Planu w dziedzinie Energii i Klimatu oraz inne krajowe dokumenty o charakterze strategicznym (w tym te dotyczące stricte transportu).
2.4.2.1.1.	290	Dodanie w ramach pomocy technicznej osobnego działania lub poddziałania w działaniu „Skuteczne wdrażania Planu Społeczno-Klimatycznego” o nazwie: „Opracowanie polityki publicznej dotyczącej minimalizacji ubóstwa energetycznego”	W ramach pomocy technicznej jako osobny kamień milowy działania Rekomendujemy opracowanie polityki publicznej dotyczącej walki z ubóstwem energetycznym. Tym samym ten rodzaj dokumentu o charakterze strategicznym pozwoli na całościowe zagospodarowanie zagadnienia ubóstwa energetycznego w Polsce. Przyjęcie dokumentu stworzy ramy do lepszego zaplanowania działań transformacyjnych w Polsce, w tym odpowiednie zaadresowanie kwestii związanych ze sprawiedliwą transformacją w okresie dłuższym niż funkcjonowanie SFK. Jako źródło inspiracji dla dokumentu mogą posłużyć krajowe strategie w zakresie walki z ubóstwem energetycznym, które przyjęły Grecja, Hiszpania, Irlandia, Włochy, Portugalia oraz Słowenia. Opracowanie takiego dokumentu powinno być połączone z systemem jego wdrażania, a następnie monitorowania działań. Polityka publiczna dotycząca minimalizacji zjawiska ubóstwa energetycznego byłaby punktem łączącym

		działania bieżące zapisane w aktualizowanym KPEiKu i Planie społeczno-klimatycznym z szerszym horyzontem czasowym. Dokument ten pozwoli na kontynuację prac analitycznych realizowanych podczas przygotowywania Planu. Przygotowanie kompleksowej krajowej polityki w zakresie minimalizacji zjawiska ubóstwa energetycznego zarysuje nowy harmonogram działań, mających na celu m.in.: potwierdzenie obowiązujących definicji (lub w razie potrzeby, wprowadzenie do niej odpowiedniej korekty); rozwinięcie prac diagnostycznych z przyjętego Planu, w tym zagadnienia dodatkowych wskaźników, celów i uwarunkowań badania zjawiska; jasne określenie odpowiedzialności za walkę ze zjawiskiem i zbieranie danych; stworzenie ujednoliconych ram pozyskiwania jakościowych danych oraz zlecenie i agregację badań zjawiska, które będą mogły być dostępne na specjalnie stworzonej otwartej publicznie stronie internetowej (na wzór unijnego Energy Poverty Advisory Hub); stworzenie stałych instytucjonalnych ram do współpracy i dialogu dotyczącego walki z ubóstwem energetycznym pomiędzy odpowiednimi jednostkami administracji publicznej, samorządami, organizacjami pozarządowymi i branżowymi; zaprojektować spójny system doradztwa energetycznego, wykorzystujący dotychczasowe doświadczeni; usystematyzować i zaproponować spójny system świadczeń i dodatków związanych z ubóstwem energetycznym. Przygotowanie takiego dokumentu będzie ważnym wkładem w kolejne aktualizacje Krajowego Planu w dziedzinie Energii i Klimatu oraz inne krajowe dokumenty o charakterze strategicznym. Pozwoli to również efektywnie wykorzystywać nowe fundusze unijne i krajowe w nadchodzących latach, które będą wspierać sprawiedliwą zieloną transformację.
--	--	---

2.3. Uwagi do strategii komunikacji

Tab. 3. Uwagi Instytutu Reform do działań komunikacyjnych.

Podrozdział	Strona	Treść uwagi	Uzasadnienie
4.6.	324	Uzupełnienie PSK o kluczowe kierunkowe informacje nt. <i>Strategii komunikacji Planu Społeczno-Klimatycznego</i> , w tym m.in. jej ram czasowych, zakresu oraz kluczowych tematów będących przedmiotem działań informacyjnych (głównie wprowadzenia ETS2 i jego wpływ na koszty).	Plan Społeczno-Klimatyczny ogólnikowo odnosi się do komunikacji społecznej. Zapowiedź przygotowywanej przez MFiPR <i>Strategii komunikacji Planu Społeczno-Klimatycznego</i> to dobry sygnał, ale brakuje istotnych informacji związanych z tym dokumentem. Skuteczna i kompleksowa komunikacja jest warunkiem akceptacji i legitymizacji działań związanych z transformacją energetyczno-klimatyczną. Brak konkretów dotyczących działań informacyjno-komunikacyjnymi w osłabia spójność PSK z przyszłymi dokumentami i zmniejsza jego wiarygodność jako narzędzia wspierającego reformę związaną z wprowadzeniem ETS2. Plan nie wspomina o komunikacji kryzysowej, która powinna stanowić element strategii komunikacji, szczególnie w kontekście ryzyka spadku akceptacji społecznej, dezinformacji wokół ETS2 i możliwości pojawienia się narracji sceptycznych do zmian klimatycznych.
4.6.	325	Wprowadzenie dodatkowego celu komunikacji: „Zwiększenie społecznego zrozumienia celów oraz wpływu systemu ETS2 na ceny energii i paliw oraz funkcji PSK jako mechanizmu osłonowego wobec tych zmian”.	Bez jasnego wyjaśnienia mechanizmu ETS2 i roli PSK, istnieje duże ryzyko niezrozumienia lub wręcz oporu społecznego wobec systemowych reform. Edukacja społeczna w tym zakresie jest niezbędna do zbudowania akceptacji transformacji klimatyczno-energetycznej. Komunikacja nie powinna ograniczać się wyłącznie do informowania o dostępnych instrumentach i korzyściach z nich płynących, ale powinna również aktywnie przeciwdziałać dezinformacji i wzmacniać legitymizację celów transformacji.
4.6.	325	Doprecyzowanie, że komunikacja do grupy docelowej „wszyscy obywatele” obejmuje także działania dostosowane do osób z	Grupy te mogą mieć ograniczony dostęp do cyfrowych kanałów komunikacji i wymagają dostosowania narzędzi i formy przekazu – zgodnie z obowiązującymi zasadami o dostępności.

		niepełnosprawnościami, osób starszych oraz osób niskich kompetencjach cyfrowych.	
4.6.	325	Uzupełnienie listy kanałów komunikacji o działające lokalnie organizacje społeczne, ośrodki pomocy społecznej i urzędy gmin.	Podmioty działające lokalnie mogą pełnić funkcję pośredników w dotarciu z informacją do odbiorców końcowych projektowanych mechanizmów (beneficjentów). Uwzględnienie ich pozwoli lepiej dopasować przekaz i narzędzia komunikacji. Osoby zagrożone ubóstwem energetycznym i/lub transportowym mogą być także wykluczone cyfrowo. Włączenie instytucji lokalnych i organizacji pozarządowych jako kanałów dotarcia zwiększy widoczność, a tym samym skuteczność komunikacji z tymi grupami.
4.6.	326	Wskazanie przybliżonego budżetu na działania komunikacyjne i powiązanie go z opracowaniem „Strategii komunikacji PSK”.	Plan zapowiada uzupełnienie szacunkowego budżetu komunikacji na późniejszym etapie prac. Nie wskazuje jednak ram czasowych, zakresu finansowania ani powiązania z komponentem C4 (Pomoc techniczna), gdzie pokazano całkowitą pulę środków na wszystkie działania służące skutecznemu wdrażaniu PSK, w tym na działania informacyjne i komunikacyjne. Ze zbiorczego budżetu komponentu CR (381 300 882 euro) nie można jednak wyodrębnić funduszy stricte na działania informacyjne i komunikacyjne, które wskazano wśród innych działań pomocniczych np. szkoleniami personelu i beneficjentów, monitorowania realizacji planu czy wydatki na zapobieganie nieprawidłowościom i nadużyciom. Nie widać także powiązania budżetu komunikacyjnego (czy terminu jego oszacowania) z opracowaniem Strategii komunikacji PSK. Brak takich informacji ogranicza przejrzystość procesu przygotowań i utrudnia ocenę czy działania komunikacyjne będą adekwatnie zaplanowane i finansowane.
4.6.	324	Dookreślenie ram czasowych oraz częstotliwości prowadzenia badań poziomu wiedzy społeczeństwa na temat PSK i jego celów w ramach	Monitoring powinien zostać uruchomiony jak najszybciej i rozpocząć się wstępną diagnozą poziomu wiedzy społeczeństwa na temat ETS2. Wczesne zdiagnozowanie „wyjściowego” poziomu wiedzy i przekonań społeczeństwa na temat wdrożenia ETS2 w życie umożliwi przygotowanie skutecznej strategii komunikacyjnej i opartą na wiarygodnych podstawach ocenę efektywności działań informacyjnych. Jasne określenie

		monitoringu i oceny działań komunikacyjnych.	harmonogramu i częstotliwości badań zwiększy przejrzystość i wiarygodność działań w ramach monitorowania zmian przekonań i postaw, a także zaplanowania adekwatnych działań komunikacyjnych.
--	--	--	--

3. Uwagi do bezpośredniego wsparcia dochodów

W Polsce często wykorzystywanym narzędziem wsparcia państwa dla obywateli jest uniwersalne mrożenie cen energii. Równocześnie system świadczeń i dodatków docierający do osób ubogich energetycznie ma ograniczone finansowanie, jest niespójny i długofalowo niepewny. Wraz z końcem 2024 roku zakończono jednorazową wypłatę tzw. bonu energetycznego dla osób o niskich dochodach. Jest to podejście nieefektywne – przy ograniczonym budżecie państwa wsparcie powinno płynąć do najbardziej zagrożonych ubóstwem, a nie wszystkich obywateli, aby mogło ono realnie poprawić ich sytuację. Ponadto brakuje systemowego myślenia, co powoduje brak przewidywalności i usystematyzowania tego obszaru interwencji państwa.

Wsparcie bezpośrednie dochodu wpisane w PSK uznajemy jako kluczowe narzędzie do wdrażania systemu ETS2 w Polsce oraz tymczasowego wsparcia osób najbardziej zagrożonych ubóstwem energetycznym w oczekiwaniu na realizację inwestycji w modernizację sektora budynków. Co więcej, buduje ono obraz sprawiedliwej polityki klimatyczno-energetycznej, która bierze pod uwagę społeczne wyzwania i chroni tych w najtrudniejszej sytuacji. Buduje w ten sposób publiczną akceptację dla zielonej transformacji.

Proponujemy w kryteriach tego instrumentu zmiany, aby lepiej spełniał on ideę sprawiedliwej transformacji i bardziej skutecznie wspomagał osoby w najtrudniejszej sytuacji, w tym:

- **Wyliminowanie wieku jako kryterium**

Także osoby, które nie osiągnęły wieku emerytalnego, już dziś są lub w przyszłości mogą być narażone na ubóstwo energetyczne w obliczu kolejnego etapu transformacji i również wymagają wsparcia bezpośredniego.

- **Wprowadzenie zróżnicowania wysokości wsparcia w zależności od wykorzystywanego paliwa kopalnego – priorytet dla węgla**

Skala wpływu systemu ETS2 na gospodarstwa domowe wykorzystujące węgiel do ogrzewania będzie dużo większa od wpływu na te ogrzewające się gazem ziemnym. Zróżnicowanie poziomu wsparcia pozwoli na poszerzenie grupy beneficjentów.

- **Usunięcie wymogu wykorzystania bonu na konkretne cele**

Wsparcie nie powinno wymuszać utrzymania popytu na paliwa kopalne. Zwiększenie elastyczności pozwoli beneficjentom przeznaczać go na usługi transportowe, zmniejszając zagrożenie ubóstwa transportowego.

Oprócz zmian w kryteriach wsparcia rekomendujemy również w PSK: wpisanie działania aktywnej aktualizacji, weryfikacji i **rozwoju Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków (CEEB)**, a także zasygnalizowanie **planowania wsparcia dla osób ubogich energetycznie, którzy nie będą bezpośrednio dotknięci ETS2**, z pozostałych dochodów ze sprzedaży uprawnień w systemie ETS2 (poza SFK).

Tab. 4. Uwagi Instytutu Reform do wsparcia bezpośredniego dochodu.

Podrozdział	Strona	Treść uwagi	Uzasadnienie
2.3.2.1.1	272	Wyeliminowanie wieku jako kryterium kwalifikowalności	Wprowadzenie kryterium wieku jako kryterium kwalifikowalności stoi w sprzeczności z ideą sprawiedliwej transformacji. Także osoby, które nie osiągnęły wieku emerytalnego, już dziś są lub w przyszłości mogą być narażone na ubóstwo energetyczne w obliczu kolejnego etapu transformacji i również wymagają wsparcia bezpośredniego. Według diagnozy zapisanej w projekcie PSK (m.in. str. 40-41) poza gospodarstwami domowymi utrzymującymi się z emerytur i rent, szczególnie zagrożone są także m.in.: utrzymujący się z innych świadczeń społecznych, jednoosobowe gospodarstwa domowe, gospodarstwa wielodzietne (szczególnie 5 lub więcej osób) i osoby z niepełnosprawnościami. Wyeliminowanie kryterium wieku, nawet jeśli będzie oznaczało obniżenie poziomu wsparcia dla poszczególnych beneficjentów, zapewni większą sprawiedliwość instrumentu i większe poparcie społeczne dla niego. Dodatkowo wprowadzenie kryterium wiekowego zmniejsza efektywność działań na rzecz wspomagania samotnych kobiet (zidentyfikowanych w projekcie jako szczególnie zagrożone) w sytuacji, w której nie osiągnęły one wieku emerytalnego, a są narażone na ubóstwo energetyczne, nie będą mogły uzyskać wsparcia bezpośredniego.
2.3.2.1.1	272	Wpisanie możliwego kierunku wsparcia bezpośredniego dla osób ubogich energetycznie, nieposiadających indywidualnego lub lokalnego źródła ciepła wykorzystującego paliwa kopalne, z dochodów ze sprzedaży uprawnień	Wszystkie osoby zidentyfikowane jako ubogie energetycznie powinny otrzymać wsparcie dochodów w ramach idei sprawiedliwej transformacji. Ponadto część z nich zmaga się z ubóstwem transportowym. Ze względu na ograniczenie alokacji oraz brak bezpośredniego wpływu ETS2 na ich budżety w kontekście sektora budynków w PSK powinien zostać wpisany zamiar finansowania dla nich wsparcia z pozostałych dochodów budżetowych z EU ETS (ETS1) i/lub ETS2 (poza częścią z SFK).

		w systemie ETS2, wykraczających poza SFK i wkład krajowy	
2.3.2.1.1	272	Wprowadzenie zróżnicowania wysokości wsparcia w zależności od typu wykorzystywanego paliwa kopalnego do ogrzewania	Szacunki Instytutu Reform zawarte w diagnozie projektu PSK (str. 50 https://ireform.eu/s/uploads/SFK_PSK_Raport_IR.pdf) pokazują, że skala wpływu systemu ETS2 na gospodarstwa domowe wykorzystujące węgiel do ogrzewania będzie dużo większa od skali wpływu systemu ETS2 na gospodarstwa domowe wykorzystujące gaz ziemny do ogrzewania. Zróżnicowanie poziomu wsparcia w zależności od typu używanego paliwa kopalnego pozwoli na zwiększenie efektywności tego instrumentu finansowego i lepsze – bardziej wydajne wykorzystanie ograniczonych zasobów możliwych do przeznaczenia na wsparcie bezpośrednie. Co więcej, według szacunków Instytutu Reform (str. 52 https://ireform.eu/s/uploads/SFK_PSK_Raport_IR.pdf) dodatkowy koszt związany z wdrożeniem ETS2 w perspektywie 2030 roku dla ogrzewania domu o powierzchni ogrzewanej 76,99 m2 gazem ziemnym może wynieść ok. 350 zł rocznie. Jest to kwota wielokrotnie niższa niż szacowane w dalszej części opisu komponentu wsparcie na poziomie ok. 1200 zł rocznie. Dla efektywności wykorzystania alokacji warto obniżyć wsparcie dla gospodarstw ogrzewanych gazem, aby uwolnione środki mogły popłynąć do rozszerzenia kwalifikowalnej grupy odbiorców.
2.3.2.1.1	273	Dodanie poddziałania związanego z aktywną aktualizacją, weryfikacją wpisów i ulepszeniem Centralną Ewidencję Emisyjności Budynków (CEEB)	Opieranie się w komponencie wsparcia bezpośredniego na CEEB wymusza aktywne działania mające na celu stałe zwiększenie jakości tej bazy, aby beneficjentami zostały osoby rzeczywiście kwalifikujące się do wsparcia.
2.3.2.1.1	273	Usunięcie wymogu wykorzystania bonu na konkretne cele czy ograniczenia jego realizacji jedynie u dostawców energii lub paliw	O ile wsparcie bezpośrednie powinno zminimalizować negatywne skutki społeczne i ekonomiczne wynikające z podwyżek cen energii elektrycznej dla gospodarstw dotkniętych problemem ubóstwa energetycznego, o tyle nie powinno wymuszać utrzymania popytu na paliwa kopalne poprzez ograniczenie możliwości wykorzystania wsparcia jedynie na zakup energii lub paliw kopalnych. Co więcej, zwiększenie

			elastyczności wydatkowania wsparcia bezpośredniego przez beneficjentów pozwoli im przeznaczać go na usługi transportowe, zmniejszając zagrożenie odczuwania ubóstwa transportowego.
2.3.4	286	Monitorowanie wartości docelowych dotyczących liczby gospodarstw znajdujących się w trudnej sytuacji również dla lat między 2026 a 2031. Do rozważenia monitorowanie wskaźnika co roku lub co dwa lata funkcjonowania programu.	Obecnie wartości docelowe monitorowane w ramach komponentu C3 – Bezpośrednie wsparcie skupiają się w większości na liczbie zrealizowanych transz bonów energetycznych. O ile realizacja transz jest warunkiem koniecznym, aby program mógł zadziałać, o tyle jest to niewystarczające, aby monitorować rzeczywisty wpływ programu na realizację celów PSK. Wskaźnik C3.IS.M1.7.2031Q4, dotyczący liczby gospodarstw domowych w trudnej sytuacji, które otrzymały wsparcie dochodów jest znacznie ważniejszy, ale w proponowanym kształcie jego wartości będą monitorowane jedynie na końcu funkcjonowania programu. Zasadne jest monitorowanie tych wartości przez cały okres trwania programu, aby w przypadku nieosiągnięcia zakładanych wartości możliwe było podjęcie działań naprawczych. Te wartości powinny być monitorowane co roku, lub przynajmniej co dwa lata.

4. Uwagi do działań w sektorze budynków

W Polsce w 2022 roku poziom ubóstwa energetycznego wyniósł 10,47%². Jak wskazuje projekt PSK opublikowany na potrzeby konsultacji, wśród domów jednorodzinnych aż 25% nie posiada żadnej izolacji ścian zewnętrznych, a około 47% ogrzewane jest kotłami poniżej 5 klasy wykorzystującymi paliwa stałe³. Niedawny raport Instytutu Reform i Fali Renowacji szacuje skalę wymaganego finansowania na renowację budynków do 2035 roku na ok. 550 mld zł⁴. Te ogromne potrzeby będą jeszcze bardziej palące wraz z wdrożeniem systemu ETS2.

Dlatego w działaniach dotyczących sektora budynków rekomendujemy utrzymanie zgodnie z projektem PSK dofinansowania **programu „Czyste Powietrze”**, który jest ważnym instrumentem obniżania zapotrzebowania na energię i dekarbonizacji budynków jednorodzinnych dla osób o niższych dochodach. Tym samym jest istotne w obniżaniu dodatkowych kosztów związanych z wdrożeniem ETS2.

Jednak proponujemy w wersji przedstawionej w PSK korekty, w tym m.in.:

- uzupełnienie informacji o specjalnej ścieżce w programie „Czyste Powietrze” w ramach komponentu zasilanego z SFK;
- zwiększenie dostępu do najwyższego poziomu dofinansowania dla gospodarstw domowych o najniższych dochodach w budynkach, w których wskaźnik zapotrzebowania na EU < 140 kWh/m²/rok;
- zastąpienie zakazu wsparcia produkcji spoza UE dodatkowymi zachętami dla producentów;
- uzupełnienie reformy ścieżki bankowej o analizę możliwego zwiększenia jej dostępności i atrakcyjności;
- określenie różnic nowego komponentu programu finansowanego z SFK względem obecnej wersji programu „Czyste Powietrze”, aby wykazać zgodność z zasadą dodatkowości;
- podwyższenie planowanego efektu energetycznego inwestycji (średniego spadku wskaźnika energii pierwotnej).

W ramach inwestycji w **renowację budynków wielorodzinnych** w komponencie regionalnym rekomendujemy poszerzenie grupy odbiorców poza „obszary, gdzie budynki pierwotnie znajdowały się w zasobach Państwowych Gospodarstw Rolnych (PGR)” o wszystkie budynki wielolokalowe zamieszkałe przez osoby dotknięte ubóstwem energetycznym, które korzystają z indywidualnego lub lokalnego źródła ciepła.

² Według wskaźnika Wysokie Koszty Niskie Dochody. Dane z: GUS, *Zużycie energii w gospodarstwach domowych – szacunki danych za 2022 rok*.

³ MFiPR (2025), [Projekt Planu Społeczno-Klimatycznego](#).

⁴ Klaudia Janik, Maria Niewiata-Rej, Aneta Stefańczyk (2025), *Polska fala renowacji. Korzyści dla Polski do 2035 roku*.

W programie **Budownictwa Socjalnego i Komunalnego** warto rozważyć dodatkowe kryterium wsparcia, np. priorytetyzowanie inwestycji poza największymi miastami i powiązanie z kryterium zamieszkiwania na obszarach najbardziej zagrożonych ubóstwem transportowym.

W uwagach do PSK podkreślamy również potrzebę dodania zapisu określającego wprost podział zadań, gwarantującego komplementarność i efekt synergii pomiędzy środkami związanymi z **doradztwem w sektorze budynków** – operatorami Czystego Powietrza, pracownikami OPS, doradcami energetycznymi/klimatycznymi. Dla doradców energetycznych warto rozważyć zawarcie minimalnych kierunkowych kryteriów, jakie muszą spełniać doradcy energetyczni i równolegle stworzyć dla nich dedykowane kursy. Z kolei **szkolenia dla pracowników OPS** warto rozszerzyć o zagadnienia związane z ubóstwem transportowym i o inne narzędzia wsparcia niż te w ramach PSK.

Wśród innych uwag Instytutu Reform znalazło się m.in.: zaktualizowanie i uspoźnienie danych i wskaźników szacowanego ubóstwa energetycznego oraz rozszerzenia wsparcia dla społeczności energetycznych dla jednostek takich jak domy pomocy społecznej, placówki zakwaterowania zbiorowego, placówki edukacyjne, zdrowotne i kulturalne. We wszystkich inwestycjach w sektorze bardzo istotne jest wskazanie, jakie wymogi w zakresie minimalnego poziomu uzyskanego efektu energetycznego. Ważne jest też określenie, w jakim stopniu PSK przyczyni się do realizacji Krajowego Planu Renowacji Budynków i celów dyrektywy w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (EPBD).

4.1 Diagnoza

Tab. 5. Uwagi Instytutu Reform do diagnozy w sektorze budynków.

Podrozdział	Strona	Treść uwagi	Uzasadnienie
1.1.2.	11	Zapewnienie komplementarności i efektu synergii pomiędzy środkami w PSK związanymi z doradztwem w sektorze budynków – operatorami CzP, pracownikami OPS, doradcami energetycznymi/klimatycznymi.	W rozpisanej liście działań w sektorze budynków znajdują się pożądane instrumenty dotyczące doradztwa i szkolenia – PP „Czyste Powietrze” (operatorzy), Szkolenia pracowników OPS, doradztwo energetyczne/klimatyczne w ramach sieci doradców w jst. Aby zwiększyć efektywność tych działań, warto ustalić jasny podział zadań i celów tych instrumentów i zagwarantować efektywną współpracę osób, które będą wykonywać usługi doradcze. W tym celu warto rozważyć również dopisanie środka w PSK dotyczącego przygotowania w ramach wdrażania PSK spójnego krajowego systemu doradztwa dla osób ubogich energetycznie, wykorzystującego dotychczasowe doświadczenia, aby zwiększyć efektywność działań w trakcie, a także po zakończeniu wdrażania PSK.
1.4.	21	Dodanie informacji o roku, w którym ubóstwo energetyczne dotyczyło „12% polskiego społeczeństwa” i rozważenie dla spójności dokumentu konsekwentnego używania liczby lub udziału procentowego gospodarstw domowych	Zwiększenie precyzji i jasności dokumentu. Według GUS dla 2022 roku wskaźnik WKND wynosił 10,47%.
1.4	21	Zaktualizowanie danych na wykresie „Wskaźniki % ubóstwa energetycznego w Polsce”, tak aby zaprezentować najnowsze wartości publikowane przez GUS (Wysokie	Potrzeba zapewnienia najlepszej jakości diagnozy problemu ubóstwa energetycznego w PSK, także w kontekście uzasadnienia opisywanych poniżej inwestycji i środków.

		Koszty, Niskie Dochody: 10,47%, Podwójna mediana wydatków na energię (2M): 19,32%, Zdolność do terminowego opłacania rachunków (Bills): 1,13%)	
1.4.	21	Zamiana z „Zgodnie z dyrektywą efektywnościową zjawisko ubóstwa energetycznego mierzy się średnią arytmetyczną czterech wskaźników” na „Zgodnie z dyrektywą efektywnościową zjawisko ubóstwa energetycznego można mierzyć średnią arytmetyczną czterech wskaźników”	Zgodnie ze wskazaną dyrektywą Państwa Członkowskie UE mogą opracować własny wskaźnik ubóstwa energetycznego.
1.4.	22	Uspójnienie i uporządkowanie dokumentu pod kątem wskaźników (a więc i skali) szacowanego ubóstwa energetycznego.	Potrzeba zapewnienia klarowności dokumentu, także w kontekście uzasadnienia pod później wypisane inwestycje i środki. W dokumencie zarówno wskazana jest miara WKND 12% (str. 21), jak i 9,05% dla 2019 roku (str. 22). Nie jest też wykazana hierarchia tych miar i ich późniejsze wykorzystanie. Warto również wykorzystać najnowsze dostępne dane i zebrać je dla wszystkich wymienionych w dokumencie wskaźników w jednej tabeli lub na jednym wykresie.
1.4, 1.5.	31	Prezentacja wpływu na przykładzie decyli dochodowych, nie kwintyli	Proponujemy rozważenie prezentacji danych w oparciu o grupy decylowe, a nie kwintylowe, ponieważ pozwala to na bardziej precyzyjne określenie wpływu ETS 2 na poszczególne grupy dochodowe i co za tym idzie, sprawniejszą kalibrację działań w ramach PSK

1.5.	39	Poprawa wartości wzrostu liczby gospodarstw domowych w ubóstwie energetycznym w latach 2023-2032, a także poprawa opisu wyników modelowania z tabeli dot. scenariusza WAM+ETS2	Wartość wzrostu według tabeli dot. WAM+ETS2 w podanych latach wynosi 0,14 mln gospodarstw, a nie 0,3 mln jak wskazano. Ponadto opisywany wynik modelowania -porównywanie wartości między 2023 a 2032 bez uwzględnienia skoku do 2026 (przed wprowadzeniem ETS2) - może prowadzić do niepoprawnej interpretacji danych. Należy jaśniej opisać, że wzrost 2023-2026 wynika z innych czynników niż ETS2.
2.1.2.1.1	47	Usunięcie zdania „Średnioroczne koszty zużycia energii elektrycznej statystycznego gospodarstwa domowego to 2258 zł (2523 kWh)” lub rozwinięcie powodu, dla którego ta informacja została podana.	Akapit, w którym pojawia się informacja o średniorocznych kosztach zużycia energii elektrycznej, dotyczy ogrzewania budynków i wykorzystywanych w tym celu paliw. Informacja dotycząca zużycia energii elektrycznej na potrzeby inne niż ogrzewanie budynku zaburza odbiór tego fragmentu tekstu, gdyż nie jest spójna z pozostałą treścią. Proponuje się usunięcie zdania „Średnioroczne koszty zużycia energii elektrycznej statystycznego gospodarstwa domowego to 2258 zł (2523 kWh)” lub jego rozwinięcie z uzupełnieniem powodu, dla którego ta informacja została podana.

4.2 Program Priorytetowy „Czyste Powietrze” (I1)

Tab. 6. Uwagi Instytutu Reform do inwestycji Program Priorytetowy „Czyste Powietrze”.

Podrozdział	Strona	Treść uwagi	Uzasadnienie
2.1.2.1.1	49	Uzupełnienie informacji o specjalnej ścieżce w programie „Czyste Powietrze” w ramach komponentu zasilanego z SFK	W projekcie PSK zawarto informację, że „Program Priorytetowy „Czyste Powietrze” (dalej: PPCP) adresuje w odpowiedni sposób problemy osób dotkniętych ubóstwem energetycznym w zakresie działań inwestycyjnych celem poprawy komfortu życia”. Proponuje się przyjąć brzmienie:

			„Program Priorytetowy „Czyste Powietrze” (dalej: PPCP) ma potencjał do lepszego zniwelowania problemów doświadczanych przez osoby dotknięte ubóstwem energetycznym w zakresie działań inwestycyjnych celem poprawy komfortu życia”. Jednocześnie należy wskazać, że obecna wersja programu w niewystarczający sposób adresuje te problemy. Zgodnie z zasadami programu obowiązującymi od marca 2025 roku, najwyższy poziom dofinansowania, oprócz warunków związanych z dochodami, przysługuje tylko w tych budynkach, w których wskaźnik zapotrzebowania na EU > 140 kWh/m2/rok. Budynki, w których ten wskaźnik wynosi np. 130 kWh/m2/rok, mimo niskich dochodów z takiego dofinansowania nie mogą skorzystać. Równocześnie należy podkreślić, że choć wzrost kosztów ogrzewania gazem będzie mniej dotkliwy niż węglem, to obecnie gospodarstwa domowe ogrzewane przestarzałymi kotłami gazowymi czy olejowymi nie mają możliwości skorzystania z dofinansowania na wymianę urządzenia grzewczego (które przysługuje tylko na paliwa stałe). Ulga termomodernizacyjna dla osób dotkniętych ubóstwem energetycznym takiego wsparcia nie stanowi. Projekt PSK wskazuje również, że „PPCP z PSK będzie skierowany do podwyższonego i najwyższego poziomu dofinansowania”. W związku z ograniczonym budżetem proponuje się, aby specjalna ścieżka objęła w pierwszej kolejności te gospodarstwa domowe, których dochody są najniższe, a budynki ogrzewane są bezpośrednio za pomocą węgla. To te gospodarstwa domowe są najbardziej narażone skutkami wprowadzenia systemu ETS2. Co więcej, w takim wypadku dofinansowanie powinno zostać wypłacone pod warunkiem przeprowadzenia kompleksowej termomodernizacji i wymiany źródła ciepła na niskoemisyjne.
2.1.2.1.1	50	Poprawa opisu głównego celu programu „Czyste Powietrze”	Zaproponowany w obecnej wersji PSK główny cel programu „Czyste Powietrze” to „poprawa jakości powietrza poprzez zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych przez wymianę źródeł ciepła zasilanych kopalnymi paliwami stałymi i poprawę efektywności

			energetycznej budynków mieszkalnych jednorodzinnych . Nadrzędne jest ograniczenie emisji do atmosfery szkodliwych substancji, które powstają na skutek ogrzewania domów jednorodzinnych paliwami, które nie spełniają wymagań emisyjnych w przestarzałych domowych kotłach/piecach”. Program od początku funkcjonowania od 2018 roku skupia się na eliminacji nieefektywnych źródeł ciepła na paliwa stałe. Nie wyodrębnia przy tym paliw kopalnych. Co więcej, paliwa stałe dopuszczane do obrotu muszą spełniać wskazane legislacyjnie normy jakościowe. Proponuje się więc zastąpienie podanego fragmentu tekstem: <i>Głównym celem PPCP jest poprawa jakości powietrza oraz zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych poprzez wymianę źródeł ciepła i poprawę efektywności energetycznej budynków mieszkalnych jednorodzinnych ogrzewanych paliwami stałymi w przestarzałych i nieefektywnych źródłach ciepła.</i>
2.1.2.1.1	50	Dodatkowe zachęty dla producentów z UE zamiast zakazu wsparcia produkcji spoza UE	W obecnym projekcie PSK zaproponowano, aby w kolejnych odsłonach PPCP, dofinansowaniem powinny być objęte tylko urządzenia grzewcze wyprodukowane w Unii Europejskiej jako realizacja aktu UE w sprawie przemysłu neutralnego emisyjnie i poprawa bezpieczeństwa łańcuchów dostaw. Uzależnienia udzielenia dofinansowania od produkcji na terenie UE, które wprowadzane nagle i w sposób rygorystyczny mogłoby generować ryzyko dużych opóźnień w prowadzeniu inwestycji (a w skrajnych wypadkach brak możliwości realizacji), co wydłużyłoby uzależnienie od importowanych paliw kopalnych. Takie rozwiązanie wymagałoby dodatkowego przeanalizowania, jak duży udział komponentów może pochodzić spoza UE. Lepszym rozwiązaniem wydaje się wprowadzenie dodatkowych impulsów, np. wyższego % dotacji na urządzenia produkowane w Unii Europejskiej. Taki bonus byłoby pewnym wsparciem dla europejskiego przemysłu, a jednocześnie nie zaburzyłby zasad wspólnego rynku.
2.1.2.1.2	51	Ujednolicenie wskaźników dotyczących oszczędności programu	Obecny projekt PSK stanowi, że „działania w ramach przedsięwzięć grantobiorców, polegających na modernizacji energetycznej istniejących budynków / lokali

		z regulaminem programu „Czyste Powietrze” oraz zdefiniowanie, co oznacza „znaczne” zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych	mieszkalnych, doprowadzą do co najmniej 30% oszczędności energii pierwotnej na poziomie Programu Priorytetowego „Czyste Powietrze”, a także do znacznego zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych”. Równocześnie zgodnie z regulaminem programu „Czyste Powietrze” zapotrzebowanie na energię użytkową po zrealizowaniu przedsięwzięć termomodernizacyjnych musi się zmniejszyć o 40%. Brakuje również wyjaśnienia, czym jest „znaczne” zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych. Proponuje się przyjęcie brzmienia: Działania w ramach przedsięwzięć grantobiorców, polegających na modernizacji energetycznej istniejących budynków / lokali mieszkalnych, doprowadzą do zmniejszenia wskaźnika zapotrzebowania na energię użytkową co najmniej o 40%, a także do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych o X%. Warto rozważyć przy dużych dotacjach nawet całkowite wyeliminowanie emisji.
2.1.2.1.4	57	Uzupełnienie proponowanej reformy ścieżki bankowej o analizę, w jaki sposób ta ścieżka powinna zostać uatrakcyjniona, by zwiększyć grupę jej odbiorców wśród osób zagrożonych ubóstwem energetycznym i wdrożeniem systemu ETS2 w sektorze budynków	Podane w projekcie PSK informacje, że „od momentu uruchomienia ścieżki bankowej w PPCP jest to 0,5% wszystkich podpisanych umów o dofinansowanie”, wskazują na skrajnie niskie zainteresowanie wykorzystaniem ścieżki bankowej w programie „Czyste Powietrze”. Rekomendowane jest przeprowadzenie analizy, a jaki sposób można tę ścieżkę usprawnić, by stała się bardziej atrakcyjna dla beneficjentów ubogich energetycznie i szczególnie zagrożonych wejściem ETS2 i w realny sposób pozwoliła im pokryć niezbędny do inwestycji wkład własny.
2.1.2.1.6	60	Uzupełnienie zasady „dodatkowości” o różnice nowego komponentu programu finansowanego z SFK względem obecnej wersji programu „Czyste Powietrze”	Projekt PSK w ramach zasady dodatkowości opisuje możliwość połączenia dofinansowania z podatkową ulgą termomodernizacyjną oraz zawieszony już program Stop Smog. Ta część planu powinna opisywać różnice, które wprowadzi do programu „Czyste Powietrze” komponent PSK. Rekomenduje się dodanie opisu, w którym z SFK w pierwszej kolejności finansowane jest przeprowadzenie kompleksowej

			termomodernizacji w budynkach jednorodzinnych opalanych węglowym źródłem ciepła o niskiej efektywności energetycznej, których właściciele spełniają warunki niskich dochodów.
--	--	--	---

4.3 Program Budownictwa Socjalnego i Komunalnego (I2)

Tab. 7. Uwagi Instytutu Reform do inwestycji Program Budownictwa Socjalnego i Komunalnego.

Podrozdział	Strona	Treść uwagi	Uzasadnienie
2.1.2.2.1	63	Zawężenie beneficjentów inwestycji do osób spełniających kryteria uzyskania lokalu w mieszkaniowym zasobie gminy, zgodnie z kryteriami określonymi lokalnie przez samorząd gminny na podstawie przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów	Przy ograniczonych funduszach w ramach budżetu PSK osoby o średnich dochodach nie powinny być wspierane w pierwszej kolejności.
2.1.2.2.6	71	Poszerzenie uzasadnienia dla zgodności z zasadą dodatkowości poprzez wprowadzenie dodatkowego kryterium	Aby spełnić zasadę dodatkowości i zwiększyć dotarcie do osób w najtrudniejszej sytuacji, warto rozważyć dodatkowe kryterium wsparcia, np. priorytetyzowanie inwestycji poza największymi miastami, gdzie poziom ubóstwa energetycznego jest co do zasady niższy. Można również powiązać uzasadnienie tej inwestycji dla PSK nie tylko poprzez kryterium dotychczasowe w BSK, ale również dodając kryterium zamieszkiwania na obszarach najbardziej zagrożonych ubóstwem transportowym. BSK może być instrumentem walki w kontekście zarówno ubóstwa energetycznego, jak i transportowego.

4.4 Program „Szkolenia dla pracowników OPS w zakresie oferty dla ubogich energetycznie” (I5)

Tab. 8. Uwagi Instytutu Reform do Program „Szkolenia dla pracowników OPS w zakresie oferty dla ubogich energetycznie”.

Podrozdział	Strona	Treść uwagi	Uzasadnienie
2.1.2.5.1.	97	Poszerzenie zakresu inwestycji „Szkolenia dla pracowników OPS...” o zagadnienia związane z ubóstwem transportowym	Wielu z osób dotkniętych ubóstwem energetycznym jest również dotkniętych ubóstwem transportowym. Pracownik OPS jako często pierwszy punkt kontaktu dla osób w trudnej sytuacji z różnych przyczyn w ramach szkoleń powinien poznać cały wachlarz z różnych obszarów polityki publicznej możliwego dostępnego wsparcia.
2.1.2.5.1.	99	Rozszerzenie agendy warsztatów o inne narzędzia wsparcia dla ubogich energetycznie i transportowo niż tylko w ramach PSK	Walka z ubóstwem energetycznym i transportowym będzie realizowana nie tylko przez instrumenty wpisane do PSK.
2.1.2.5.1.	99	Pogłębienie zakresu szkoleń stacjonarnych (np. poprzez cykliczne szkolenia terenowe) i ich wydłużenie kosztem zmniejszenia liczby przeszkolonych pracowników OPS (jeżeli to konieczne ze względu na ograniczone finansowanie)	Jednorazowe, dwudniowe szkolenie nie jest wystarczające, aby uczestnicy mogli dogłębnie poznać specyfikę i możliwości walki ze zjawiskiem ubóstwa energetycznego i transportowego oraz przećwiczyć poznane schematy w terenie w formie warsztatowej.

4.5 Inwestycje w ramach komponentu regionalnego – wspieranie renowacji budynków

Tab. 9. Uwagi Instytutu Reform do Inwestycji w ramach komponentu regionalnego – wspieranie renowacji budynków.

Podrozdział	Strona	Treść uwagi	Uzasadnienie
-------------	--------	-------------	--------------

2.1.2.5.1.	110	Poszerzenie dodatkowego zakresu interwencji poza „obszary, na których znajdują się budynki wielolokalowe mieszkalne, będące pierwotnie w zasobach Państwowych Gospodarstw Rolnych (PGR)” o wszystkie budynki wielolokalowe o zamieszkałe przez osoby dotknięte ubóstwem energetycznym, które korzystają z indywidualnego lub lokalnego źródła ciepła	Wszystkie budynki wielolokalowe zamieszkujące przez gospodarstwa domowe dotknięte ubóstwem energetycznym, które wykorzystują indywidualne lub lokalne źródła ciepła powinny mieć dostęp do wsparcia inwestycyjnego ze względu na już istniejące zagrożenie ubóstwem energetycznym i nadchodzące bezpośrednie dodatkowe koszty wraz z wejściem ETS2.
2.1.2.6.1	111	Wskazanie, jakie wymogi w zakresie minimalnego poziomu uzyskanego efektu energetycznego są rozważane w instrumencie	Zgodnie z projektem Krajowego Planu Renowacji Budynków, musimy dążyć do jak najszybszej popularyzacji gruntownej renowacji budynków (tj. do poziomu standardu budynku bezemisijnego, a w przypadku braku możliwości techniczno-ekonomicznych do poziomu budynku o niemal zerowym zużyciu energii).
2.1.2.6.1	111	Doprecyzowanie, czy wsparcie obejmie również budynki mieszkalne z lokalami komunalnymi i socjalnymi, które zasilane są ciepłem sieciowym z lokalnego systemu ciepłowniczego, który zostanie objęty systemem ETS2.	Obecny zapis, „Ostatecznymi odbiorcami wsparcia będą osoby dotknięte i zagrożone ubóstwem energetycznym w związku z wprowadzeniem systemu ETS2 w sektorze budynków”, nie pozwala na jednoznaczną interpretację warunków uzyskania wsparcia.
2.1.2.6.1	112	Doprecyzowanie, czy efektywne sieci ciepłownicze objęte ETS1 rozumiane są jako efektywny system ciepłowniczy w rozumieniu dyrektywy EED, a także czy w takim	Obecny zapis, „Wsparcie adresowane będzie do budynków nie podłączonych do efektywnych sieci ciepłowniczych objętych ETS1”, nie pozwala na interpretację warunków uzyskania wsparcia. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, iż wsparcie z PSK

		wypadku budynki zasilane ciepłem sieciowym z systemu ciepłowniczego należącego do ETS1, który niespełniających kryteriów efektywnego systemu ciepłowniczego według dyrektywy EED mogą uzyskać wsparcie w ramach środka?	powinno być kierowane przede wszystkim do budynków, które zostaną objęte systemem ETS2.
--	--	---	---

4.6 Inwestycje w ramach komponentu regionalnego – działania edukacyjne oraz doradztwa energetycznego/klimatycznego w ramach wsparcia sieci doradców klimatycznych zatrudnionych w jst (I7)

Tab. 10. Uwagi Instytutu Reform do Inwestycji w ramach komponentu regionalnego – działania edukacyjne oraz doradztwa energetycznego/klimatycznego w ramach wsparcia sieci doradców klimatycznych zatrudnionych w jst.

Podrozdział	Strona	Treść uwagi	Uzasadnienie
2.1.2.7.1	120	Podkreślenie roli budowania odporności budynków na zmiany klimatycznej we fragmencie dotyczącym edukacji i doradztwa jako uzupełnienie działań inwestycyjnych	W kontekście zmian klimatycznych warto budować świadomość społeczeństwa na temat tego, w jaki sposób zmiany klimatu wpływają i wpłyną na nasze życie oraz tego w jaki sposób możemy przygotować do tego naszą infrastrukturę i budynki. W kontekście budynków istotne będą zwłaszcza takie elementy jak przystosowanie do wyższych temperatur i upałów, częstszych pożarów, powodzi i wichur.

2.1.2.7.1	120	Rozważenie formuły „one-stop shop”, która będzie obejmowała nie tylko doradztwo, ale także: • pomoc potencjalnemu beneficjentowi w złożeniu wniosku; • koordynację procesu uzyskania wsparcia w danym programie; • pomoc w znalezieniu rzetelnych wykonawców i dostawców technologii; oraz uwzględnienia tych założeń w opisie instrumentu.	Potencjalni beneficjenci instrumentów wsparcia mogą czuć się zniechęceni stopniem skomplikowania procesu uzyskania wsparcia oraz trudnością w samodzielnym wypełnieniu odpowiedniej dokumentacji i złożeniu wniosku. Zapewnienie wsparcia i koordynacji procesu pozyskania finansowania oraz zapewnienie wiedzy o „sprawdzonych” wykonawcach i dostawcach nie tylko pozwoliłoby na minimalizację ryzyka występowania zjawisk „rachunków grozy”, ale jednocześnie pozwoliłoby uzyskiwać lepsze efekty energetyczne termomodernizacji w dużej skali.
2.1.2.7.1	121	Zawarcie minimalnych kierunkowych kryteriów, jakie muszą spełniać doradcy energetyczni.	Aby doradcy energetyczni w rzetelny sposób spełniali swoje zadanie, muszą posiadać ku temu odpowiednie kompetencje. Kompetencje te powinny być możliwe do zweryfikowania. Do rozważenia można przyjąć wymogi takie jak posiadanie min. 3 lat doświadczenia zawodowego w obszarach OZE i efektywności energetycznej.
2.1.2.7.1	121	Rozważenie stworzenia dedykowanego kursu i wytycznych dla osób aplikujących i będących na stanowisku doradcy energetycznego.	Stworzenie dedykowanego kursu i wytycznych dla przyszłych doradców energetycznych pozwoliłoby usystematyzować oraz ujednolicić sposób ich działania.

2.1.2.7.3	124	Zwiększenia liczby dodatkowo zatrudnionych doradców przy zwiększeniu alokacji na ten cel	Doradcy energetyczni na poziomie jst są kluczowi dla zwiększenia dostępności programów wpisanych w PSK dla osób w najtrudniejszej sytuacji. Z tego powodu warto rozważyć zwiększenie środków przeznaczonych na ten cel, co pozwoliłoby na zwiększenie liczby dodatkowo zatrudnionych doradców, a tym samym zwiększyć skuteczność działania i efektywności wdrażania całego komponentu budynkowego PSK.
2.1.2.7.6	129	Podkreślenie, że zatrudnieni doradcy będą to nowe, dodatkowe stanowiska, które będą lokalizowane w jst, gdzie problem ubóstwa energetycznego jest rozpowszechniony	Wymóg dodatkowych stanowisk w obszarach szczególnie zagrożonych ubóstwem energetycznych pozwoli zwiększyć skuteczność programu i mocniej wpisać to zadanie w zasadę dodatkowości.

4.7 Program Pilotażowy – Społeczności energetyczne (I8)

Tab. 11. Uwagi Instytutu Reform do Program Pilotażowy – Społeczności energetyczne.

Podrozdział	Strona	Treść uwagi	Uzasadnienie
2.1.2.8.3	131	Rozszerzenie wsparcia dla jednostek samorządowych takich jak domy pomocy społecznej, placówki zakwaterowania zbiorowego, placówki edukacyjne, zdrowotne i kulturalne.	Objęcie wsparciem budynków świadczących usługi dla lokalnej społeczności pozwoli na finalną pomoc większej liczbie osób, w czasie nie ograniczonym okresem życia obecnych mieszkańców. Dodatkowo obiekty te, ze względu na większe rozmiary, charakteryzują się większym zużyciem energii cieplnej i elektrycznej, co pozwala na większe korzyści środowiskowe.
2.1.2.8.4	136	Zawarcie demarkacji inwestycji z innymi mechanizmami wsparcia gospodarstw domowych, w	Aby nie doprowadzić do wsparcia przy pomocy tego mechanizmu beneficjentów, którzy mogliby otrzymać dofinansowanie z pozostałych dwóch programów.

		szczegółności „Czyste Powietrze” i „Mój Prąd”	
--	--	---	--

4.8 Analizy i wpływ ogólny

Tab. 12. Uwagi Instytutu Reform do sekcji „Analizy i wpływ ogólny” w sektorze budynków.

Podrozdział	Strona	Treść uwagi	Uzasadnienie
3.1.2.1.2	306	Uzupełnienie o wskazanie założeń przyjętych na potrzeby oszacowania wolumenu oszczędności: „Oszczędność energii pierwotnej: 878 590 MWh/rok.”	Według wcześniej podanych informacji „NFOŚiGW identyfikuje potrzebę finansowania PPCP w ramach PSK w kwocie ok. 11,25 mld zł. Szacowana wysokość wskaźników możliwych do osiągnięcia to: 129 600 wymienionych źródeł ciepła oraz 140 000 termomodernizacji do II kw. 2032 roku” (strona 49). Oznaczałoby to, że średni spadek wskaźnika energii pierwotnej dla jednego budynku jednorodzinnego, to ok. 52 kWh/m²/rok. Jest to relatywnie mała oszczędność energii pierwotnej, biorąc pod uwagę, że: • Pomoc powinna być kierowana do budynków o względnie najgorszej charakterystyce energetycznej • W wyniku termomodernizacji budynek powinien osiągać jak najlepszy standard budynku – docelowo na poziomie budynku bezemisyjnego lub budynku o niemal zerowym zużyciu energii. Są to jednocześnie cele kierunkowe projektu Krajowego Planu Renowacji oraz cele kierunkowe dyrektywy EPBD. W przypadku, gdyby wsparcie kierowane było przede wszystkim do budynków o najgorszej charakterystyce energetycznej (np. o wskaźniku energii pierwotnej

			>250kWh/m2/rok), a budynek po renowacji osiągał wskaźnik na poziomie 100-150kWh/m2/rok, to oszczędność energii pierwotnej przypadająca na jeden budynek przekraczałaby poziom 100 kWh/m2/rok.
3.1.2.2.2.	307	Uzupełnienie o wskazanie oszacowania, jaka liczba z tych budynków osiągnie po termomodernizacji klasę charakterystyki energetycznej budynku A (tj. osiągnie standard budynku bezemisyjnego): „Liczba budynków poddanych renowacji w zakresie wymiany źródła ciepła lub termomodernizacji: 160 000 szt.”	Zgodnie z projektem Krajowego Planu Renowacji Budynków, musimy dążyć do jak najszybszej popularyzacji gruntownej renowacji budynków (tj. do poziomu standardu budynku bezemisyjnego, a w przypadku braku możliwości techniczno-ekonomicznych do poziomu budynku o niemal zerowym zużyciu energii). Z tego względu warto oszacować, w jakim stopniu SFK przyczyni się do realizacji KPRB i celów dyrektywy EPBD.

5. Uwagi do działań w sektorze transportu

W Polsce od lat podnoszony jest problem dostępności publicznych usług transportowych, szczególnie na obszarach słabiej zurbanizowanych. Powoduje to społeczne wykluczenie mieszkańców mniejszych miejscowości oraz zmusza ich do częstego korzystania z transportu indywidualnego, co jest niezgodne z ideą zarówno sprawiedliwej, jak i zielonej transformacji.

Dlatego PSK należy pochwalić duży nacisk na rozwój transportu publicznego, który jest kluczowym instrumentem sprawiedliwego i inkluzywnego planu walki z ubóstwem transportowym w zgodzie z celami dekarbonizacyjnymi.

Najistotniejszą złożoną przez nas uwagą w sektorze transportu jest przekierowanie funduszy z wyjątkowo kapitałochłonnych inwestycji w tabor kolejowy na większe finansowanie bardziej precyzyjnych narzędzi w walce z ubóstwem transportowym – **transportu na żądanie i przewozów autobusowych** na obszarach najbardziej zagrożonych tym zjawiskiem. Wsparcie to nie powinno dotyczyć tylko zakupu taboru, ale również organizacji przewozów oraz rozwoju infrastruktury. W przypadku braku zmian w tym zakresie warto wyjaśnić w dokumencie powody stojące za ponad 3-krotnie wyższą alokacją finansową na kolej (1,9 mld euro) względnej łącznej sumy przewidzianej na transport na żądanie i przewozy autobusowe (0,5 mld euro).

W kontekście jasnego przedstawienia obecnej sytuacji i planowanych działań, mających na celu redukcję ubóstwa transportowego, warto uwzględnić w opisie bieżącej sytuacji rozwiązania znajdujące się w **projekcie zmian ustawy o publicznym transporcie zbiorowym** oraz niektórych innych ustaw z 6 czerwca 2025 roku, które dotyczą wykluczenia i ubóstwa transportowego. Dla zwiększenia przystępności dokumentu warto dodać pogłębiony opis metodyki opracowania wskaźnika – Wskaźnik Ubóstwa Podaży Usług Transportowych (WUPUT).

Wśród innych uwag w sektorze transportu w PSK proponujemy m.in. uwzględnienie w ewaluacji odpowiedniego poziomu wykorzystywania zakupionego taboru w ramach publicznie dostępnej oferty transportowej i zagwarantowanie realizacji konkretnej redukcji liczby użytkowników w trudnej sytuacji. W praktyce; dopuszczenie preselekcji samorządów w najtrudniejszej sytuacji pod kątem ubóstwa transportowego do działań doradczych i uprzywilejowanej pozycji w konkursach; rozszerzenie inwestycji w trasy rowerowe do inwestycji w trasy pieszo-rowerowe; oraz dodanie jasnych kierunkowych wymogów dla lokalizacji inwestycji w trasy rowerowe związane z regularnymi podróżami mieszkańców, a nie rekreacyjnymi przejazdami turystycznymi.

5.1 Diagnoza

Tab. 13. Uwagi Instytutu Reform do diagnozy w sektorze transportu.

Podrozdział	Strona	Treść uwagi	Uzasadnienie
1.1.1.	6	Uspójnienie definicji wykluczenia komunikacyjnego z projektem ustawy o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz niektórych innych ustaw z 6 czerwca 2025 roku.	Warto, aby Plan Społeczno-Klimatyczny (PSK) był spójny z innymi ważnymi rządowymi inicjatywami, w tym propozycjami ustaw. W ten sposób możliwe jest zwiększenie transparentności PSK i zwiększenie skuteczności projektowanych działań.
1.2.	15	Dodanie w opisie bieżącej sytuacji opisu propozycji projektu zmian ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz niektórych innych ustaw z 6 czerwca 2025 roku., które dotyczą wykluczenia i ubóstwa transportowego.	Proponowane rozwiązania w projekcie zmiany wskazanej ustawy (np. definicja wykluczenia transportowego, powstanie Funduszu Przeciwdziałania Wykluczeniu Transportowemu) będą miały bardzo istotny wpływ na krajową politykę ograniczania ubóstwa transportowego i na beneficjentów PSK w sektorze transportu.
1.4.	17	Dodanie opisu wyjaśniającego relacje między pojęciem ubóstwa transportowego i wykluczenia komunikacyjnego/transportowego	Dla jasności dokumentu i przedstawionej wizji warto wytłumaczyć relację pomiędzy pojęciem ubóstwa transportowego a wykluczenia komunikacyjnego/transportowego, które pojawiało się w ostatnich latach znacznie częściej w debacie eksperckiej i publicznej. Także dla spójności z innymi dokumentami warto odnieść proponowaną definicję ubóstwa transportowego do proponowanej w projekcie zmiany ustawy o publicznym transporcie zbiorowym definicji wykluczenia komunikacyjnego.
1.4.	18	Dodania pogłębionego opisu metodyki opracowania wskaźnika –	Dodanie pogłębionego opisu metodyki WUPUT w PSK pozwoli niezależnym ekspertom wspomóc administrację publiczną w dalszym ulepszaniu szacowania tego, kluczowego i trudnego do skwantyfikowania wymiaru dostępności transportu publicznego. Ta

		Wskaźnik Ubóstwa Podaży Usług Transportowych (WUPUT)	metodyka może zostać także opublikowana w osobnym, publicznie dostępnym dokumencie, do którego PSK może się odnosić. Natomiast warto, aby w samym PSK było co najmniej wskazane na jakich danych ten wskaźnik się opiera.
1.4	20	Wykorzystanie w definicji ubóstwa transportowego i identyfikacji obszarów nim zagrożonych danych demograficznych	O ile Podrozdział 1.4. skupia się na definicji typów ubóstwa oraz identyfikacji obszarów zagrożonych w oparciu o kryteria dochodowe oraz dostępności transportu, o tyle wobec dość dobrej identyfikacji grup szczególnie narażonych na ten typ ubóstwa (młodzież, osoby starsze, kobiety itd.) zasadne i wykonalne wydaje się zbadanie wskazanych obszarów również pod kątem struktury demograficznej i udziału grup szczególnie narażonych w populacji. Umożliwiłoby to znalezienie potencjalnie najbardziej priorytetowych obszarów interwencji.

5.2 Inwestycje w obszarze zakupu taboru autobusowego (I1), taboru kolejowego (I3) oraz inwestycje w ramach komponentu regionalnego – tabor kolejowy (I9)

Tab. 14. Uwagi Instytutu Reform do inwestycji w obszarze zakupu taboru autobusowego i kolejowego (I1, I3 i I9).

Podrozdział	Strona	Treść uwagi	Uzasadnienie
2.2.2.1.1.	155	Doprecyzowanie, dlaczego w PSK jest wspierana organizacja przewozów kolejowych, a nie są przewozy autobusowe	Analiza wyzwań w opisie inwestycji jasno wskazuje jak istotne w niwelowaniu ubóstwa transportowego jest zwiększanie dostępności transportu publicznego, zwłaszcza w mniejszych miejscowościach i na obszarach wiejskich. Przy ograniczonych środkach przewozy autobusowe są bardziej efektywnym instrumentem walki z wymiarem dostępności transportu publicznego na jak największym obszarze niż bardzo kapitałochłonna kolej.
2.2.2.1.1.	155	Wyjaśnienie, jak inwestycja związana z zakupem taboru autobusowego wpisuje się w planowane zmiany w	PSK powinien przedstawiać jasną wizję rozwoju transportu publicznego w kontekście walki z ubóstwem (w tym wykluczeniem) transportowym. Planowane zmiany w ustawie o

		ustawie o publicznym transporcie zbiorowym oraz niektórych innych ustaw z 6 czerwca 2025 roku	publicznym transporcie zbiorowym będą wpływać na to zjawisko, więc powinny być przynajmniej w części opisowej uwzględnione. Warto również wpisać w inwestycję odpowiednie działania związane z inwestycją w właściwie zorganizowany na poziomie kraju system dostępu do informacji i planowania przejazdów, który mógłby mieć w połączeniu z przewidzianymi inwestycjami większy efekt w zwiększaniu liczby osób i gospodarstw zagrożonych ubóstwem transportowym.
2.2.2.1.1.	156	Uwzględnienie w ewaluacji realizacji inwestycji poziomu wykorzystania taboru	W ewaluacji inwestycji warto rozważyć uwzględnienie odpowiedniego poziomu wykorzystywania zakupionego taboru w ramach publicznie dostępnej oferty transportowej, a więc i realizację redukcji liczby użytkowników w praktyce, przez samorządy będą zagwarantowane przez odpowiednie warunki liczby kursów w danym okresie czasu.
2.2.2.1.3.	156	Wyraźniejsze dopuszczenie preselekcji samorządów, które otrzymają wsparcie, zgodnie z kryterium poziomu ubóstwa transportowego	Procedury konkursowe często premią swoją specyfiką samorządy o największych zasobach. Należy zwiększyć dostępność do inwestycji samorządom w najtrudniejszej sytuacji, aby walczyć z problemem ubóstwa transportowego tam, gdzie problem jest największy, a wniosek jest niekoniecznie najwyżej punktowany pod kątem formalnym.
2.2.2.9.1	247	Przekierowanie funduszy z Inwestycji w tabor kolejowy na regionalne instrumenty transportu na żądanie i przewozów autobusowych	Jak podkreślono w poprzednich uwagach, ze względu na cel redukcji ubóstwa transportowego i ograniczoną pulę środków z SFK, należy priorytetyzować inne instrumenty niż transport kolejowy – m.in. transport autobusowy oraz publiczny transport na żądanie na obszarach najbardziej zagrożonych.

5.3 Inwestycje w obszarze budowy, przebudowy przystanków i stacji kolejowych wraz z budową parkingów przy przystankach i stacjach (I2)

Tab. 15. Uwagi Instytutu Reform do inwestycji w obszarze budowy, przebudowy przystanków i stacji kolejowych wraz z budową parkingów przy przystankach i stacjach.

Podrozdział	Strona	Treść uwagi	Uzasadnienie
2.2.2.2.	167	Rozważenie w tej inwestycji, jak i w całym komponencie, efektywności kosztowej inwestycji w infrastrukturę kolejową i tabor kolejowy	W Polsce jest obecnie ponad 2,5 tysiąca stacji i przystanków oraz ok. 2000 lokomotyw i zespołów trakcyjnych w dyspozycji kolejowych przewoźników pasażerskich. Zarazem PSK wskazuje na szczególne zagrożenie ubóstwem transportowym obszarów peryferyjnych, a więc zazwyczaj słabo skomunikowanych z węzłami i liniami kolejowymi. PSK nie wskazuje jednak inwestycji w trakcję kolejową. W tym świetle budowa lub remont kilkudziesięciu obiektów, zakup 60 bezemisyjnych pojazdów czy dofinansowanie FK kwotą 373 mln EUR nie tylko wydają się mieć nikły wpływ na stan polskiej kolei, ale również premiować obszary, które są już skomunikowane w ramach istniejącej trakcji, a nie obszary pozbawione dostępu do transportu. Indywidualne koszty np., pojazdów są znacznie, nawet 10-krotnie wyższe niż w przypadku autobusów. Rekomendujemy rozważenie zasadności finansowania inwestycji kolejowych na rzecz większego wsparcia przewozów autobusowych i transportu na żądanie. W tej inwestycji, jak i w całym komponencie, widoczny jest brak planów finansowania z innych funduszy UE, strukturalnego powiązania inwestycji z działaniem i reformą programów krajowych (FRPA pojawia się hasłowo) lub pomysłu zaangażowania środków prywatnych. Wobec powagi wyzwania (koszt modernizacji samej floty autobusowej szacuje się na 30 mld zł) i relatywnej skromności budżetu komponentu wskazane byłoby aktywniejsze poszukiwanie synergii z innymi formami publicznego i prywatnego finansowania

2.2.2.2.1	167	Rozszerzenie inwestycji o infrastrukturę dla przewozów autobusowych.	Ze względu na większe znaczenie przewozów autobusowych w efektywniej walce z ubóstwem transportowym warto znaczącą część alokacji przeznaczonych na tę inwestycję przeznaczyć na przystanki autobusowe. Infrastruktura kolejowa powinna być dofinansowana tylko jeżeli jest ona połączona z usługami przewozów autobusowych lub/i transportu publicznego na żądanie.
2.2.2.1.3.	159	Zwiększenie skali inwestycji w transport autobusowy na obszarach szczególnie zagrożonych ubóstwem transportowym	Wartości na poziomie 479 zakupionych pojazdów bezemisyjnych i niskoemisyjnych oraz 88 punktów ładowania są dość niskie w stosunku do potrzeb i skali obszarów objętych wykluczeniem. Polska flota autobusowa może liczyć ok 13 000 autobusów miejskich a koszt jej modernizacji – przekraczać 30 mld zł. Dużą barierą jest też brak infrastruktury ładowania dla elektryczności. Jednocześnie koszty jednostkowe takich inwestycji są znacznie mniejsze i lepiej dopasowane do budżetu komponentu oraz zidentyfikowanych uwarunkowań obszarowych zjawiska ubóstwa transportowego (peryferia) niż przewozy kolejowe.

5.4 Inwestycje w ramach komponentu regionalnego – transport na żądanie (I6)

Tab. 16. Uwagi Instytutu Reform do inwestycji w ramach komponentu regionalnego – transport na żądanie (I6).

Podrozdział	Strona	Treść uwagi	Uzasadnienie
2.2.2.6.2.	216	Dopisania działań edukacyjnych i doradczych dla potencjalnych beneficjentów kwalifikujących się do programu	W części dotyczącej harmonogramu realizacji inwestycji wskazano, że dopuszcza się w dodatkowych naborach poszerzenie grona beneficjentów, aby wykorzystać w pełni dostępne środki. Warto jednak w pierwszej kolejności dotrzeć do samorządów najbardziej zagrożonych ubóstwem transportowym z dedykowaną informacją o naborze i pomocą w złożeniu wniosku. Kryterium zagrożenia ubóstwem transportowym, w tym wykluczenia transportowego, powinno być priorytetowym kryterium naborów i nie powinno być poluzowywane.

2.2.2.6.4.	220	Znaczące zwiększenie budżetu oraz podwyższenie poziomu kamieni milowych i wartości docelowych dla inwestycji w transport na żądanie	Ponieważ publiczny transport na żądanie jest kluczowym narzędziem walki z wykluczeniem transportowym, stanowiącym ważny element ubóstwa transportowego w duchu definicji z unijnego rozporządzenia o utworzeniu SFK, alokacja na ten cel powinna być zdecydowanie wyższa niż 96 mln euro. Zwiększenie budżetu i ambicji programu powinno odbywać się kosztem alokacji przeznaczonej na transport kolejowy, co pozwoli na bardziej skuteczną walkę z ubóstwem transportowym.
-------------------	-----	---	---

5.5 Inwestycje w ramach komponentu regionalnego – transport rowerowy (I8)

Tab. 17. Uwagi Instytutu Reform do inwestycji w ramach komponentu regionalnego – transport rowerowy (I8).

Podrozdział	Strona	Treść uwagi	Uzasadnienie
2.2.2.8	236	Rozszerzenie inwestycji w trasy rowerowe w ciągu pieszo-rowerowe	Inwestycja w trasy pieszo-rowerowe zamiast w same trasy rowerowe pozwoli zwiększyć grupę potencjalnych beneficjentów inwestycji i skuteczniej spełniać cele programu.
2.2.2.8.1	236	Dodanie jasnych kierunkowych wymogów dla lokalizacji inwestycji w trasy rowerowe	Brakuje gwarancji istotnej z punktu widzenia organizacji transportu rowerowego jako realnego środka codziennej komunikacji, a nie tylko rekreacji. Jak wynika z praktyki innych państw, taka infrastruktura daje najlepsze warunki do korzystania z roweru do codziennej, użytkowej komunikacji i to w przeróżnych warunkach pogodowych. Inwestycja to powinna być realizowana wyłącznie na obszarach o wysokich wskaźnikach ubóstwa transportowego, z priorytetyzacją dla obszarów wiejskich. Infrastruktura powinna powstawać przede wszystkim między sąsiadującymi miejscowościami, gdzie mieszkańcy regularnie się przemieszczają w celu zapewnienia dostępu do podstawowych usług i czynności społeczno-gospodarczych (np. szkoła czy urzędy).
2.2.2.8.1	236	Doprecyzowanie, w jaki sposób wsparcie dla systemów wypożyczania rowerów pozwoli na redukcję ubóstwa transportowego	Wspieranie systemów wypożyczania rowerów wydaje się nie być efektywnym narzędziem do redukcji ubóstwa transportowego na obszarach najbardziej nim zagrożonych. Wspierane powinny być trwałe inwestycje służące do codziennego transportu poza większymi miastami. Pojazdy rowerowe z rynku wtórnego są popularne

			na wielu zagrożonych obszarach i dostęp do 6 publicznych systemów wypożyczania rowerów może nie stanowić atrakcyjnej oferty dla zmiany sytuacji gospodarstw domowych w trudnej sytuacji. Warto rozważyć przeniesienie tych środków na inne inwestycje.
--	--	--	--

6. Uwagi do działań dotyczących mikroprzedsiębiorstw

Sektor mikroprzedsiębiorstw jest nierzadko pomijany w dyskusji o wdrożeniu ETS2 i tworzeniu PSK. Mikroprzedsiębiorstwa też mogą zmagać się ze zjawiskami ubóstwa energetycznego i transportowego. Dodatkowo nadchodzące wejście w życie nowego systemu handlu uprawnieniami i związane z nim zwiększenie kosztów operacyjnych przy wykorzystywaniu paliw kopalnych może być dla nich wyzwaniem. Dlatego tak ważne jest jak najefektywniejsze wsparcie podmiotów w najtrudniejszej sytuacji.

W uwagach Instytutu Reform dla sektora mikroprzedsiębiorstw rekomendujemy dodanie **kryterium w definicji mikroprzedsiębiorstw w trudnej sytuacji dotyczącego zdolności samofinansowania inwestycji lub pozyskania finansowania z sektora prywatnego**. Zgodnie z przykładami naukowymi, np. [Bobinaite, V., Neniskis, E., Konstantinaviciute, I., & Tarvydas, D. \(2025\)](#), uwzględnienie niskiej płynności lub wysokiego zadłużenia może zostać zrealizowane chociażby poprzez maksymalny stosunek kapitału własnego do pasywów czy maksymalny próg przychodu.

W ramach wsparcia inwestycyjnego w sektorze budynków dla tych podmiotów **proponujemy uzależnienie progu udziału procentowego kosztów zakupu paliw grzewczych w przychodzie proporcjonalnie od emisyjności typu źródła ciepła** (im bardziej emisyjne paliwo, tym niższy próg). Dzięki temu wsparcie w pierwszej kolejności trafi do przedsiębiorstw, które czeka wyższy wzrost kosztów związanych z ETS2 (m.in. wykorzystujące węgiel). Warto również rozważyć rozszerzenie roli Banku Gospodarstwa Krajowego o darmowe doradztwo dla mikroprzedsiębiorstw przed złożeniem wniosku, co zwiększy efektywność wsparcia i dopasowanie do potrzeb.

Wskazujemy również, aby zwiększyć nacisk kryteriów i celów wsparcia dla mikroprzedsiębiorstw na **efekt energetyczny** inwestycji, a nie tylko na liczbę beneficjentów. Mogłoby się to odbywać poprzez określenie planowanego celu efektu energetycznego całości inwestycji, a także powiązanie umorzenia spłaty wsparcia i ewaluacji programu od osiągnięcia odpowiedniego poziomu zmniejszenia zapotrzebowania na paliwa.

Tab. 18. Uwagi Instytutu Reform do inwestycji i diagnozy dotyczących sektora mikroprzedsiębiorstw.

Podrozdział	Strona	Treść uwagi	Uzasadnienie
1.5.	43	Dodanie dodatkowego kryterium dotyczącego niskiej płynności lub wysokim zadłużeniu do definicji mikroprzedsiębiorstw w trudnej sytuacji zapisanej w PSK	W PSK za „mikroprzedsiębiorstwo w trudnej sytuacji” uznano podmiot, którego koszty zakupu paliw grzewczych przekraczają 5% przychodów firmy. Choć to kryterium jest istotne ze względu na fakt, że wskazuje poziom potencjalnego wpływu wdrożenia systemu ETS2, to wydaje się ono nie w pełni wystarczające. Warto rozważyć uzależnienie progu % kosztów zakupu paliw grzewczych w przychodzie proporcjonalnie od emisyjności typu źródła wykorzystywanego i wesprzeć w pierwszej kolejności inwestycje w przedsiębiorstwach, które czeka wyższy wzrost kosztów związanych z ets2 (m.in. wykorzystujące węgiel). Ponadto ta definicja nie uwzględnia zdolności samofinansowania inwestycji przez mikroprzedsiębiorcę lub zdolności pozyskania finansowania z sektora prywatnego. Natomiast wsparcie z SFK powinno być ograniczone do mikroprzedsiębiorstw, które nie posiadają wystarczającej zdolności kredytowej i kapitału własnego, aby przeprowadzić inwestycję odejścia od paliw kopalnych. Wskazuje na to również definicja mikroprzedsiębiorstw w trudnej sytuacji z rozporządzenia 2023/955, w której oprócz znaczącego odczuwania cen przez takie podmioty podkreśla również „nie mają środków na renowację zajmowanego przez siebie budynku albo na zakup pojazdów bezemisyjnych i niskoemisyjnych albo na przejście na alternatywne zrównoważone rodzaje transportu”. W tym celu warte rozważenia jest dodanie jednego ze wskaźników przedstawionych w publikacji Bobinaite, V., Neniskis, E., Konstantinaviciute, I., & Tarvydas, D. (2025). Identifying and Assessing Vulnerable Micro-Enterprises in Lithuania.

			<i>Sustainability</i>, 17(12), 5405 , m.in. maksymalny stosunek kapitału własnego do pasywów (np. 0.5 lub mniej).
2.1.2.3.1	74	Podanie kierunkowych warunków umorzenia spłaty części pożyczki, w szczególności określenie jaka będzie skala umorzenia za jaki efekt energetyczny.	Dla przewidywalności otoczenia regulacyjnego i jasności dokumentu, a także określenia warunków jakościowych inwestycji poprzez podkreślenie znaczenia efektu energetycznego inwestycji w kryteriach i ogólnym opisie. Sugeruje się zawarcie informacji o relacji pomiędzy efektem energetycznym a kwotą umorzenia.
2.1.2.3.1	74	Powiązanie udzielenia wsparcia i ewaluację programu od osiągnięcia mierzalnych efektów w postaci zmniejszenia zapotrzebowania na energię z paliw kopalnych, a także określenie planowanego celu efektu energetycznego całości inwestycji	Dla precyzji dokumentu. Uzupełnienie zdania: „Zgodnie z założeniami PSK w latach 2026-2032 ze wsparcia z SFK na poprawę efektywności energetycznej budynków skorzysta co najmniej 4 825 mikroprzedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji w związku z wprowadzaniem kolejnego etapu transformacji energetycznej. W wyniku tego zostanie osiągnięty efekt energetyczny w wysokości ...”.
2.1.2.3.1.	75	Rozszerzenie roli BGK o darmowe doradztwo dla mikroprzedsiębiorstw przed złożeniem wniosku	Mikroprzedsiębiorstwa w trudnej sytuacji mogą nie posiadać wystarczających zasobów i ekspertyzy do zidentyfikowania najbardziej potrzebnych i skutecznych inwestycji w ramach programu.
2.1.2.3.3	78	Zamieszczenie dla wszystkich wskaźników realizacji inwestycji (kamieni milowych i wartości docelowych) nie tylko liczby wspartych podmiotów, ale też planowany osiągnięty efekt energetyczny.	Przyjęte narastające wskaźniki (wartości docelowe) wskażą realną liczbę mikroprzedsiębiorstw otrzymujących wsparcie na poprawę efektywności energetycznej budynków oraz efekty tej pomocy. Potwierdzeniem realizacji wskaźnika będzie wykaz – zestawienie objętych wsparciem mikroprzedsiębiorstw wraz z osiągniętym efektem energetycznym.

2.1.2.3.3	80	Przedstawienie sposobu pomiaru i spodziewanego efektu ekologicznego inwestycji	Aby ułatwić odniesienie się w konsultacjach stronie społecznej oraz w dalszym etapie Komisji Europejskiej.
2.1.2.3.4	82	Podanie orientacyjnych i wstępnych istotnych parametrów produktów	Wskazanie orientacyjnych planowanych parametrów produktu (maksymalna wartość, okres spłaty, poziom i warunki umorzenia, karencja) zwiększy przewidywalność zmian i transparentność.

Załącznik 1. Inne złożone uwagi

Tab. 19. Inne uwagi Instytutu Reform do PSK.

Podrozdział	Strona	Treść uwagi	Uzasadnienie
1.2.	14	Podzielenie „Ogólnego zarysu bieżącej sytuacji” na opisywane sektory poprzez śródtytuły (analogicznie do części 1.1.1.)	Zwiększy to przejrzystość dokumentu.
1.4.	20	Zamiana słów „budynek z przeciekającym dachem” na „ludność mieszkająca w budynkach w złym stanie technicznym”.	Poprawa precyzji dokumentu.
1.4.	21	Doprecyzowanie do jakiego dokumentu odnosi się zdanie „Ubóstwo energetyczne jest mierzone jako średnia z czterech wskaźników EU SILC oraz dodatkowo na podstawie wskaźnika Wysokie Koszty – Niskie Dochody.”	Potrzeba transparentności i precyzji dokumentu.
1.4	21	Poprawa literówki w oznaczeniu wskaźnika z Eurostatu: z „ilc_mhod01” na „ilc_mdho01”	Dla poprawy precyzji dokumentu
1.4	21	Dodanie źródła do informacji o „wymogach i standardach unijnych, takich jak te przyjęte przez	Dodanie informacji o publikacji Europejskiego Obserwatorium Ubóstwa Energetycznego, w której można zapoznać się z przytaczanymi wymogami i standardami unijnymi, poprawi transparentność i precyzję dokumentu.

		Europejskie Obserwatorium Ubóstwa Energetycznego”.	
1.4.	24	Doprecyzowanie dla jakiej miary średnie ubóstwo energetyczne w UE wynosi „6-7%”	Dla jasności, spójności dokumentu, a także formułowania wniosków pod kątem inwestycji. Według średniej z czterech wskaźników Polska jest poniżej średniej unijnej, jeśli chodzi o ubóstwo energetyczne.
1.5.	28	Doprecyzowanie dla jakiego roku są określone poszczególne wskaźniki kontekstu	Dla przystępności dokumentu.
1.5	29	Przesunięcie akapitu zaczynającego się od słów „Ze względu na panujące w Polsce warunki pogodowe” do części rozdziału dotyczącej ubóstwa energetycznego	Dla poprawienia jasności i przejrzystości dokumentu; akapit ten dotyczy tylko ubóstwa energetycznego, przez co nie stanowi odpowiedniego wprowadzenia do dalszego tekstu.
1.5	37	Doprecyzowanie, co znajduje się na wykresach opisanych jako „węgiel” i „gaz” pod tabelą przedstawiającą ścieżkę cen pozwoleń na emisje w systemie ETS2.	Dla zwiększenia jasności i precyzji dokumentu.
1.5	39	Doprecyzowanie, co oznacza, że ryzyko wzrostu ubóstwa energetycznego w 2030 roku „osiągnie poziom 25%”	Dla poprawy precyzji i spójności dokumentu.
2.1.2.1.1	47	Usunięcie słów „lub ekoprojektu” w zdaniu „Wg danych zawartych w Centralnej Ewidencji Emisyjności	Wymagania związane ze standardem ekoprojektu są bardziej restrykcyjne niż wymagania klasy 5. Budynki jednorodzinne posiadające źródło ciepła na paliwo stałe o

		Budynków, liczba budynków jednorodzinnych, które posiadają wyłącznie źródło ciepła na paliwa stałe o standardzie emisyjnym poniżej 5 klasy lub ekoprojektu wynosi w Polsce ponad 2,8 miliona.”	standardzie poniżej klasy 5, automatycznie będą posiadały źródło ciepła niespełniające wymagań ekoprojektu. Proponuje się przyjęcie brzmienia: „Według danych zawartych w Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków, liczba budynków jednorodzinnych, które posiadają wyłącznie źródło ciepła na paliwa stałe o standardzie emisyjnym poniżej 5 klasy wynosi w Polsce ponad 2,8 miliona.”
2.1.2.1.1	48	Uspójnienie sposobu podawania udziału budynków izolowanych w ogólnym zasobie budynków	Różnorakie, zmieniane w obrębie jednego zdania sposoby podawania udziału budynków izolowanych w ogólnym zasobie budynków utrudniają odbiór tekstu. Rekomendowane jest uspójnienie tego sposobu w całym fragmencie lub przynajmniej w obrębie poszczególnych zdań. Proponuje się przyjęcie brzmienia: „Co piąte mieszkanie znajduje się w budynku całkowicie pozbawionym izolacji ścian zewnętrznych, przy czym co czwarte znajduje się w budynku jednorodzinnym. Ponad 40% mieszkań mieści się w budynkach z izolacją o grubości od 5 do 12 cm, a jedynie 25% w budynkach z izolacją przekraczającą 12 cm. Dodatkowo co trzecie mieszkanie znajduje się w budynku, w którym strop nad ostatnią kondygnacją lub poddasze pozostają nieocieplone. Z perspektywy potrzeb inwestycyjnych zauważalne jest duże zapotrzebowanie na prace termomodernizacyjne. Aż 41% właścicieli domów jednorodzinnych wskazuje na potrzebę docieplenia poddasza lub ostatniej kondygnacji. Co trzeci właściciel zwraca uwagę na konieczność ocieplenia ścian, wymiany stolarki oraz modernizacji instalacji grzewczej. Komfort cieplny pozostaje problemem w wielu budynkach, zwłaszcza tych nieocieplonych. W sezonie grzewczym niedogrzanie pomieszczeń stanowi problem w co trzecim mieszkaniu, a w budynkach bez izolacji ten udział wzrasta do prawie połowy gospodarstw domowych.”

2.1.2.1.3	53	Uzupełnienie o dane liczbowe opisu dla wskaźników wspólnych	W projekcie PSK podano, że <i>Realizacja Programu będzie przyczyniać się do wypełniania następującego wskaźnika wspólnego: Oszczędności pod względem rocznego zużycia energii pierwotnej w MWh/rok.</i> W podanym fragmencie brakuje wartości dla rocznego zużycia energii pierwotnej w MWh/rok. Należy ją uzupełnić.
2.1.2.2.6.	71	Poprawienie nazwy „Fundusz Społeczno-Klimatyczny” na „Społeczny Fundusz Klimatyczny”	Spójność nazewnictwa w dokumencie.
2.1.2.3.1.	73	Dodanie dodatkowego kryterium dotyczącego maksymalnego poziomu dochodów lub obrotów do definicji mikroprzedsiębiorstw w trudnej sytuacji zapisanej w PSK.	Za uwagę dotyczącą podrozdziału 1.5 (str. 43).
2.1.2.7.1	120	Zamiana z: „<i>Ponadto ich działania minimalizują ryzyko zaistnienia sytuacji negatywnych z perspektywy mieszkańców takich jak złe oszacowanie kosztów, przyszłych rachunków czy wymaganego zakresu.</i>” ...na: „<i>Ponadto ich działania minimalizują ryzyko zaistnienia negatywnych sytuacji dla mieszkańców takich jak:</i>	Propozycja ma na celu zwiększenie czytelności przedstawionego zdania.

		<i>nieodpowiedni dobór zakresu działań renowacyjnych, złe oszacowanie potrzebnych nakładów inwestycyjnych czy wysokości rachunków za ogrzewanie i chłodzenie po termomodernizacji."</i>	
2.2.2.1.1.	152	Doprecyzowanie interpretacji liczby 15 milionów osób z przytoczonego raportu UNICEF	Przytoczony szacunek 15 mln osób mówił o liczbie osób mieszkających w gminie bez zorganizowanego transportu publicznego (brak wydanych środków na ten cel). Nie wydaje się to jednak właściwy szacunek w kontekście całego pojęcia wykluczenia transportowego, ponieważ spora część z tych osób może bez przeszkód korzystać z własnego pojazdu, a więc liczba ta najprawdopodobniej jest mniejsza. Proponuje się zmianę na: „Zgodnie z danymi Stowarzyszenia Wykluczenie Transportowe przywołanymi przez UNICEF szacuje się natomiast, że w Polsce ok. 15 mln osób ma ograniczony dostęp do transportu publicznego.
2.2.2.1.1.	155	Poprawa literówki: „Centrum Unijnych projektów Transportowych” na „Centrum Unijnych Projektów Transportowych”	Precyzja dokumentu.

