

Gmina planuje i zarządza energią, stan obecny i perspektywy, w świetle wyników badań

Sławomir Pasierb, Szymon Liszka, Jakub Czajkowski, Małgorzata Kocoń, Fundacja na rzecz Efektywnego Wykorzystania Energii, Katowice

I.

Jak wygląda realizacja obowiązku w zakresie planowania energetycznego oraz jaki jest poziom ambicji i praktyka zarządzania energią w gminach?

II.

Planowanie energetyczne w samorządach terytorialnych. Dlaczego i w jakim kierunku?

I.

Jak wygląda realizacja obowiązku w zakresie planowania energetycznego oraz jaki jest poziom ambicji i praktyka zarządzania energią w gminach?

W pierwszej połowie 2011 roku FEWE przeprowadziła badania jednostek samorządu terytorialnego. Badanie obejmowało m.in. stopień realizacji zadań własnych w zakresie planowania energetycznego. Pytania odnosiły się również do szerszego zakresu aktywności związanych z zarządzaniem energią na poziomie lokalnym i realizacją europejskiej polityki klimatyczno-energetycznej.

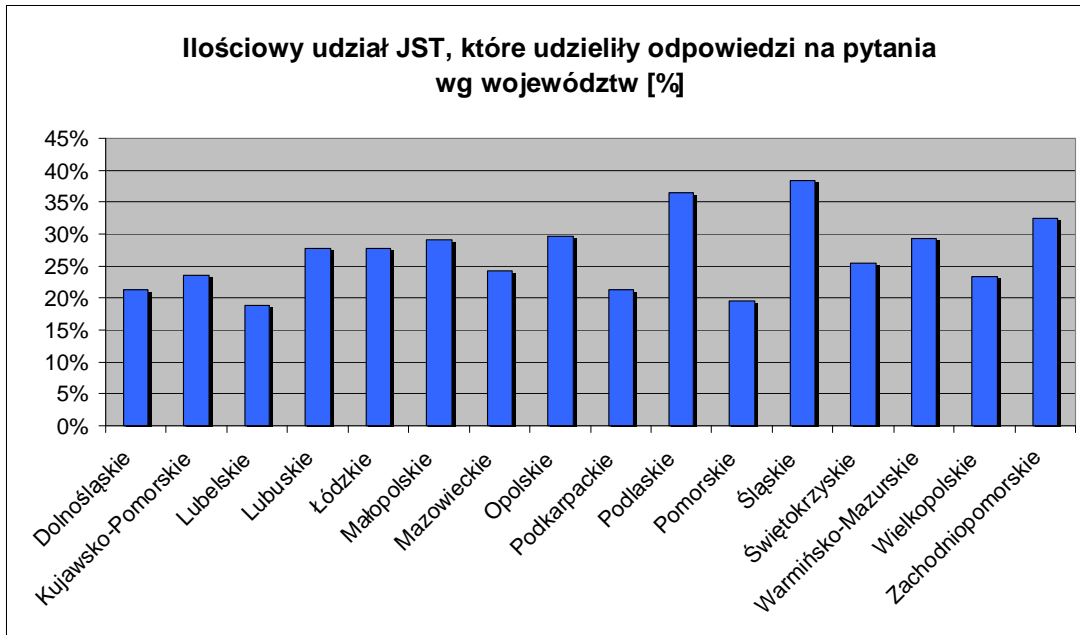
Pytania podzielone były na trzy grupy:

- grupa pierwsza dotyczyła planowania energetycznego,
- grupa druga zarządzania energią,
- grupa trzecia dotycząca działań informacyjno-edukacyjnych oraz źródeł informacji wykorzystywanych przez samorządy.

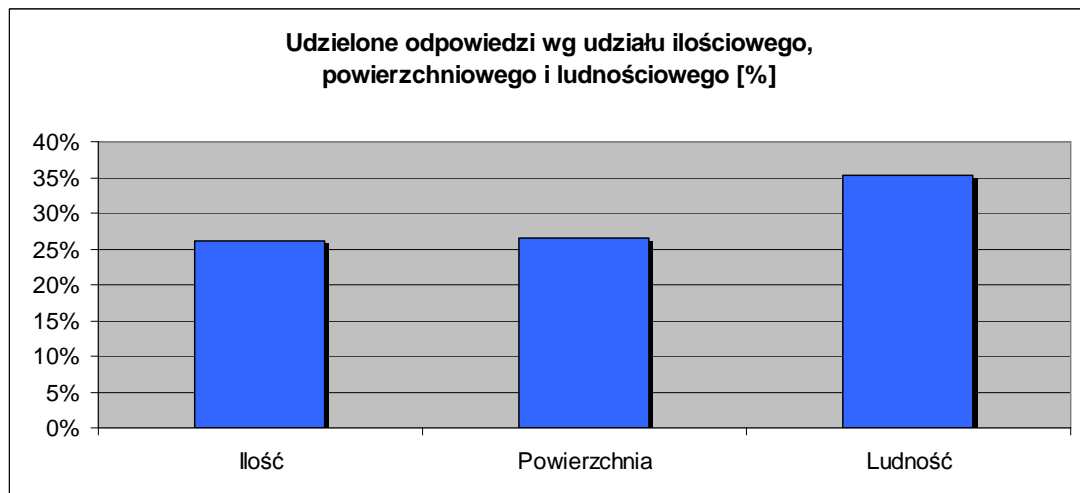
Pełną listę pytań zamieszczono w **Tab. 1**

Pytania były wysłane w trybie zapytania o udzielenie informacji publicznej, odpowiedzi uzyskano w formie opisowej. Na podstawie analizy uzyskanych odpowiedzi zespół FEWE wypełnił kwestionariusze pozwalające na opracowanie statystyczne uzyskanych danych.

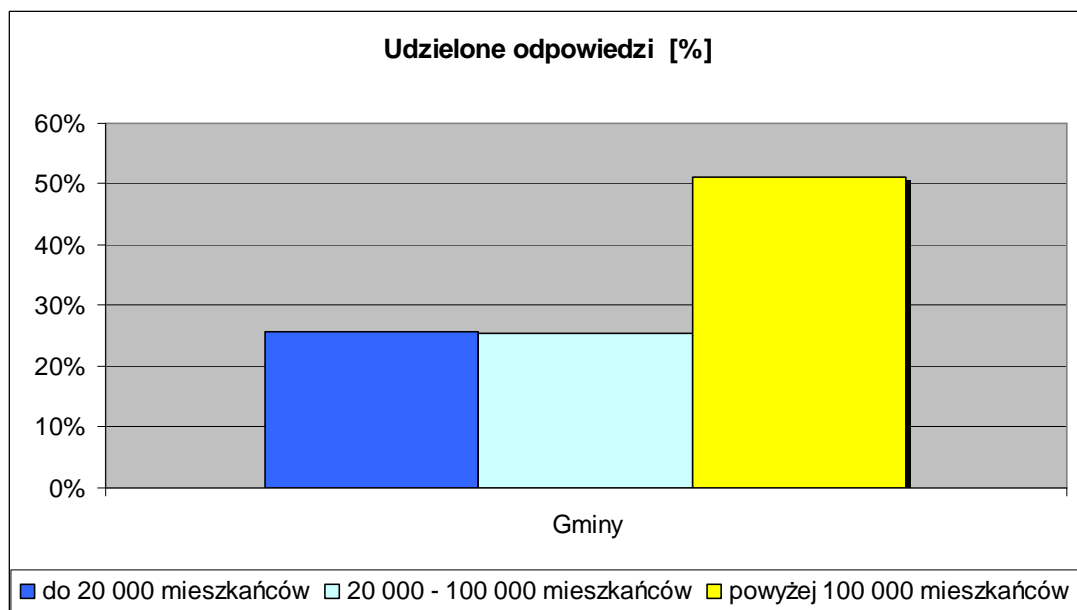
Na pytania, w sposób pozwalający przeprowadzić analizę, odpowiedziało 647 gmin (na 2479 wysłanych zapytań) co stanowi 26% ogółu. Grupa gmin, które udzieliły odpowiedzi reprezentuje 35% ludności kraju oraz 26% jego powierzchni (Rys. 2). Najwięcej (procentowo) odpowiedzi uzyskano z miast dużych powyżej 100 tys. mieszkańców w grupie tej odpowiedzi nadesłało 51% ankietowanych gmin (Rys. 3), Największa aktywność w udzielaniu odpowiedzi cechowała gminy województwa śląskiego i podlaskiego, najmniejszą zaś pomorskiego i lubelskiego (Rys. 1)



Rys. 1

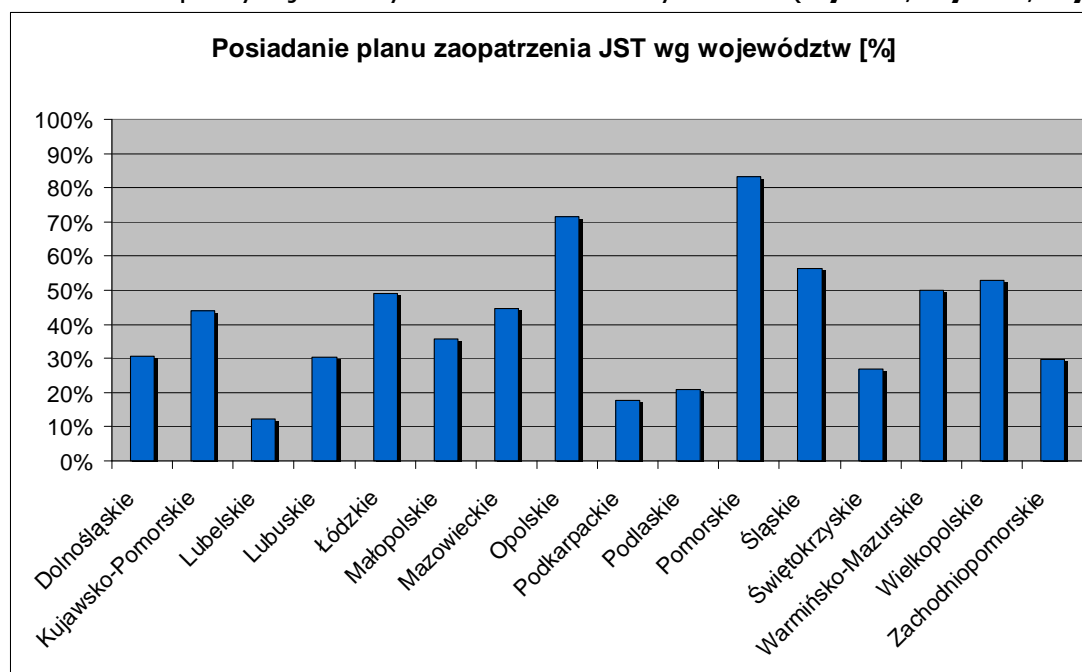


Rys. 2

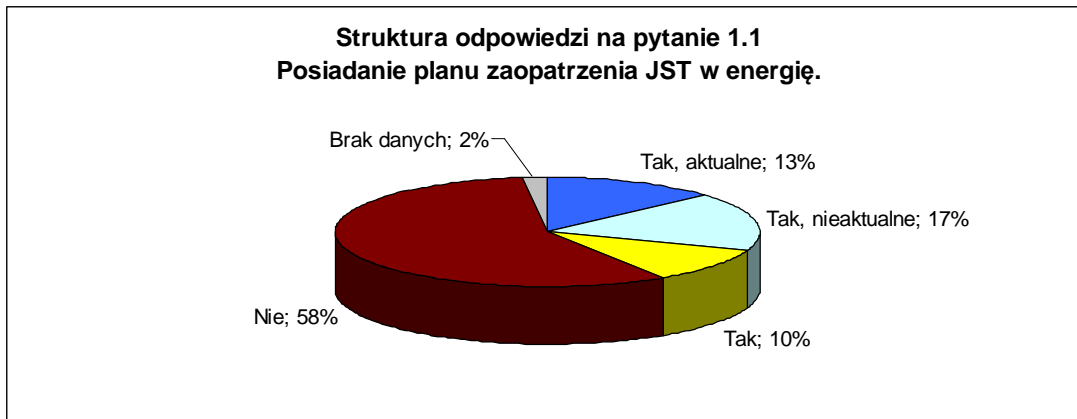


Rys. 3

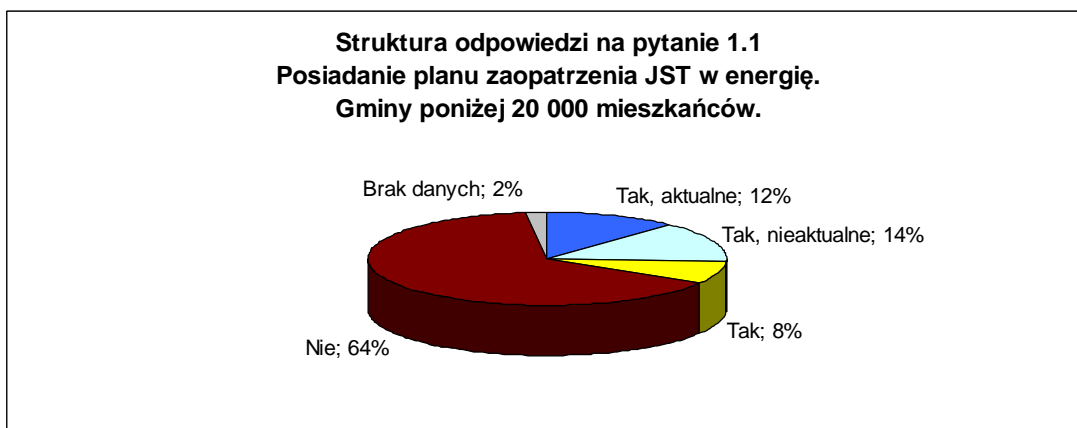
Pierwsze z pytań dotyczyło posiadania przez gminę aktualnych Założeń do planu zaopatrzenia gminy w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. Z nadesłanych odpowiedzi wynika, iż 41% gmin posiada założenia lub plan. Najwięcej procentowo planów posiadają gminy w województwach: pomorskim (83%), opolskim (71%), śląskim (56%), najmniej w lubelskim (13%) i podkarpackim (18%) - **Rys. 4**. Z pośród gmin posiadających założenia lub plan tylko w co trzecim przypadku są one aktualne, wielu respondentów nie ma świadomości ograniczenia czasowego ważności tych dokumentów - **Rys. 5**. Gminy małe (do 20 tys. mieszkańców) w 64% nie posiadają planów energetycznych, w przypadku gmin średnich (do 100 tys. mieszkańców) odsetek ten wynosi 19%, a w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców tylko 5% (**Rys. 6**, **Rys. 7**, **Rys. 8**).



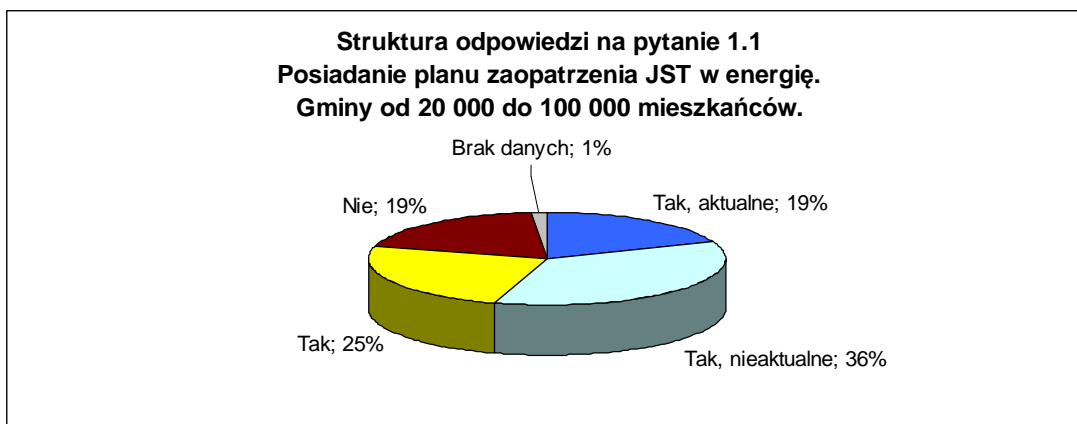
Rys. 4



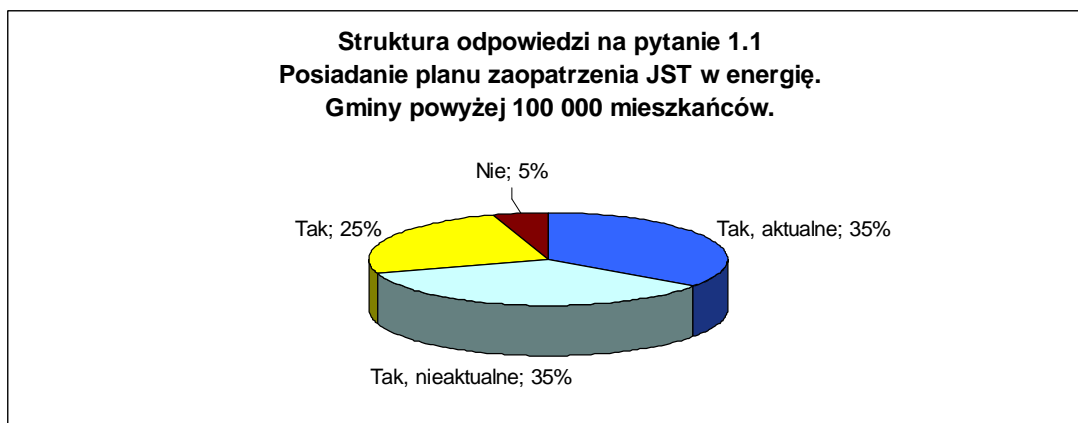
Rys. 5



Rys. 6

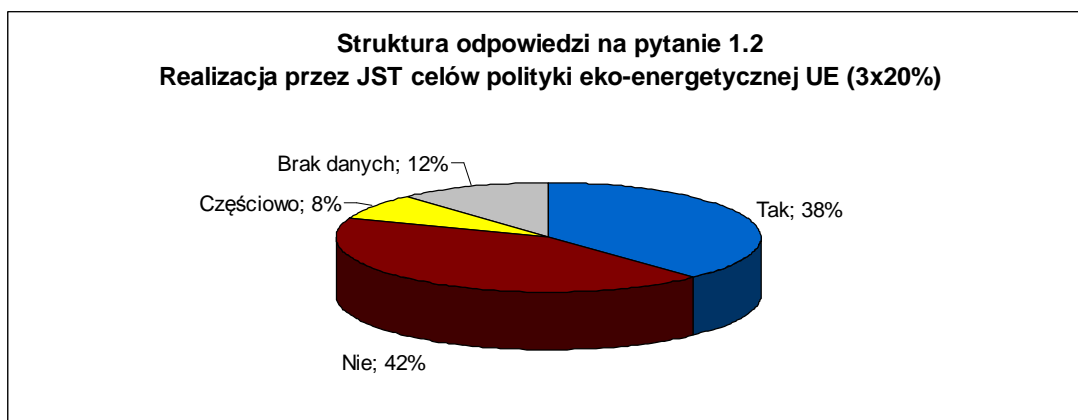


Rys. 7



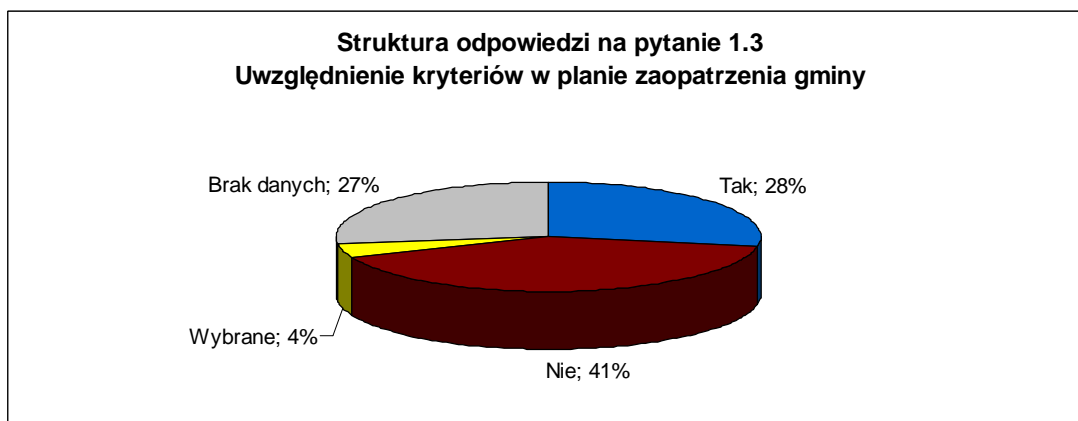
Rys. 8

46% gmin deklaruje realizacja celów polityki eko-energetycznej Unii Europejskiej i Polski (pakiet 3 x 20%) - **Rys. 9**. Z gmin, realizujących politykę eko-energetyczną jedynie niecałe 10% monitoruje wyniki podejmowanych działań.



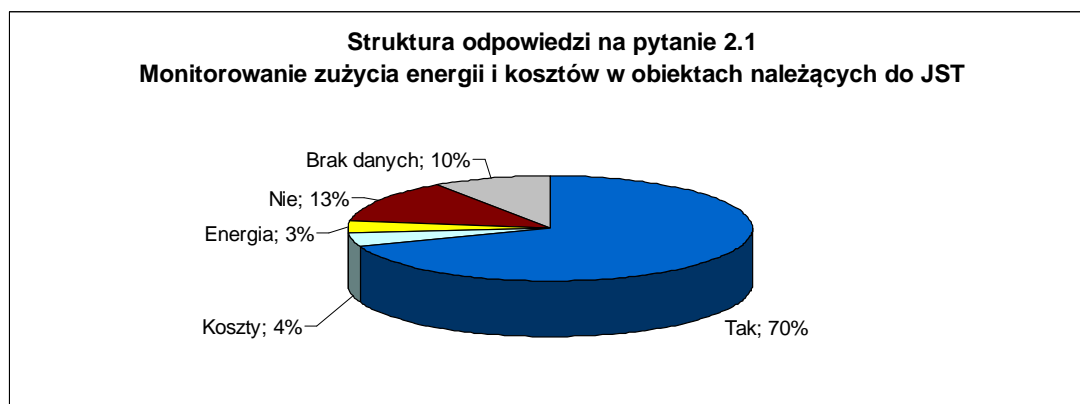
Rys. 9

Gminy zostały również zapytane czy w swoich planach energetycznych uwzględniają: wpływ na rozwój gospodarczy gminy, koszty zaopatrzenia w energię, miejsca pracy, wpływy do budżetu gminy oraz poprawę jakości powietrza. 32% gmin potwierdziło uwzględnianie tych kryteriów (w tym 4% tylko w ograniczonym zakresie) - **Rys. 10**.



Rys. 10

Wiedzę o wielkości i kosztach zużycia energii w budynkach deklaratorywnie posiada 77% badanych jednostek samorządu terytorialnego - **Rys. 11**

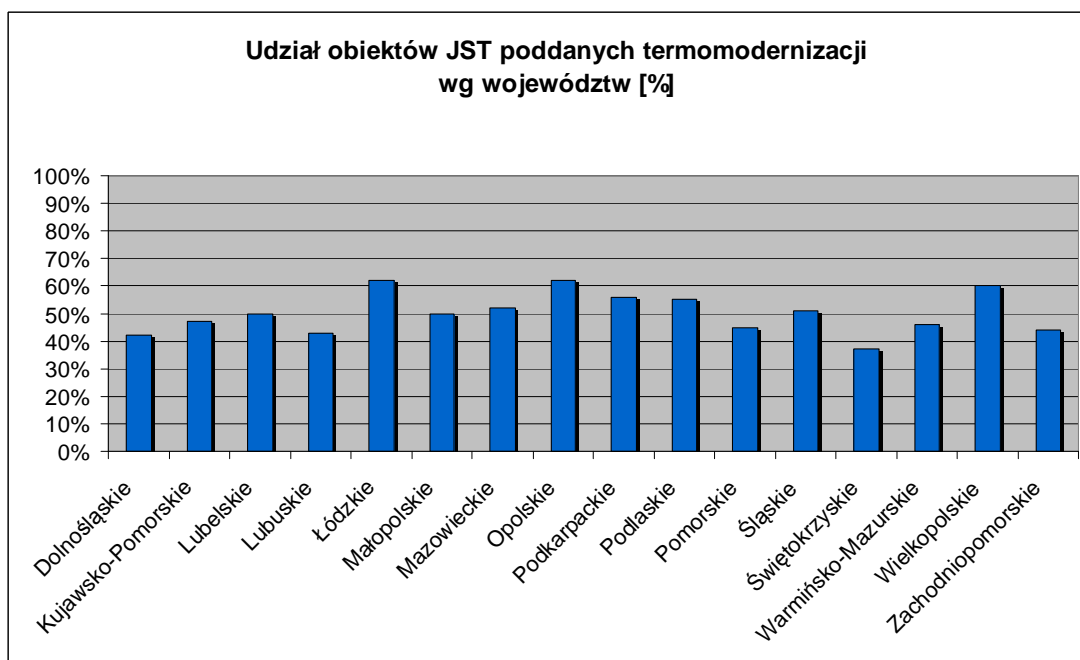


Rys. 11

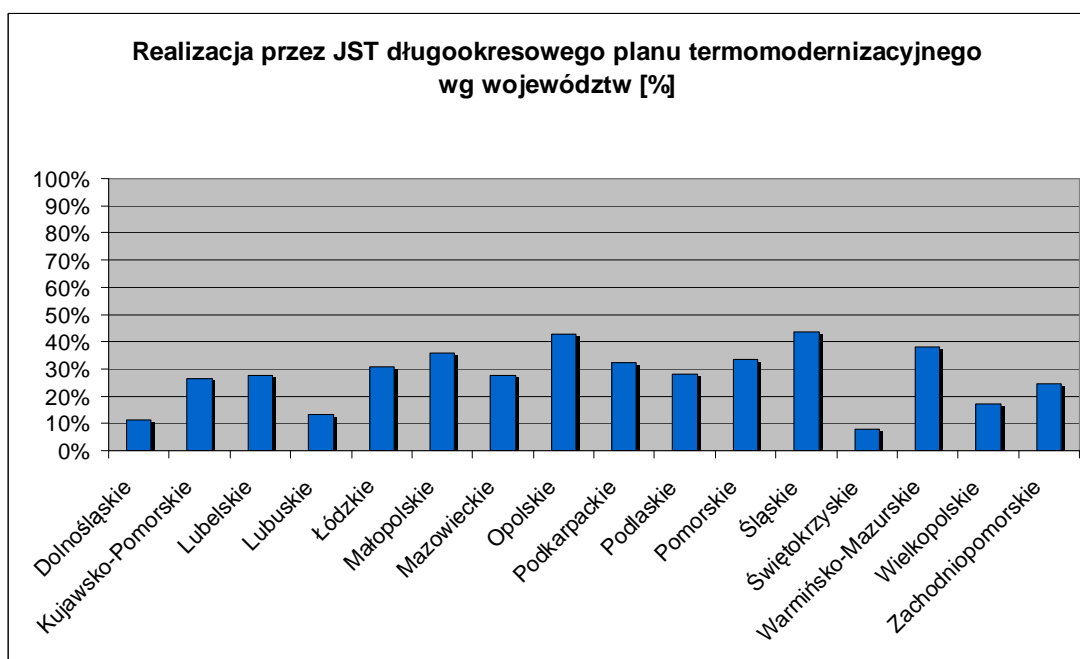
Natomiast informację o kosztach energii w budynkach użyteczności publicznej podaje jedynie ok. 10% z tej grupy gmin a informację o zużyciu energii mniej niż 5%.

Procesy termomodernizacji obiektów przebiegają w całym kraju, stopień termomodernizacji budynków użyteczności publicznej wynosi ok. 51% i jest wyższy niż dla budynków mieszkalnych (ok. 20% - 30% zasobów poddanych termomodernizacji). Wacha się od ok. 40% (świętokrzyskie -37%) do ponad 60% (łódzkie - 62%, opolskie - 62%) - **Rys. 12**.

Niemniej jedynie w 28% gmin w Polsce działania termomodernizacyjne realizowane są zgodnie z długookresowym planem działań termomodernizacyjnych. Jak pokazuje **Rys. 13** najlepiej w tym zestawieniu wypadają województwa śląskie i opolskie, najgorzej zaś województwo świętokrzyskie.

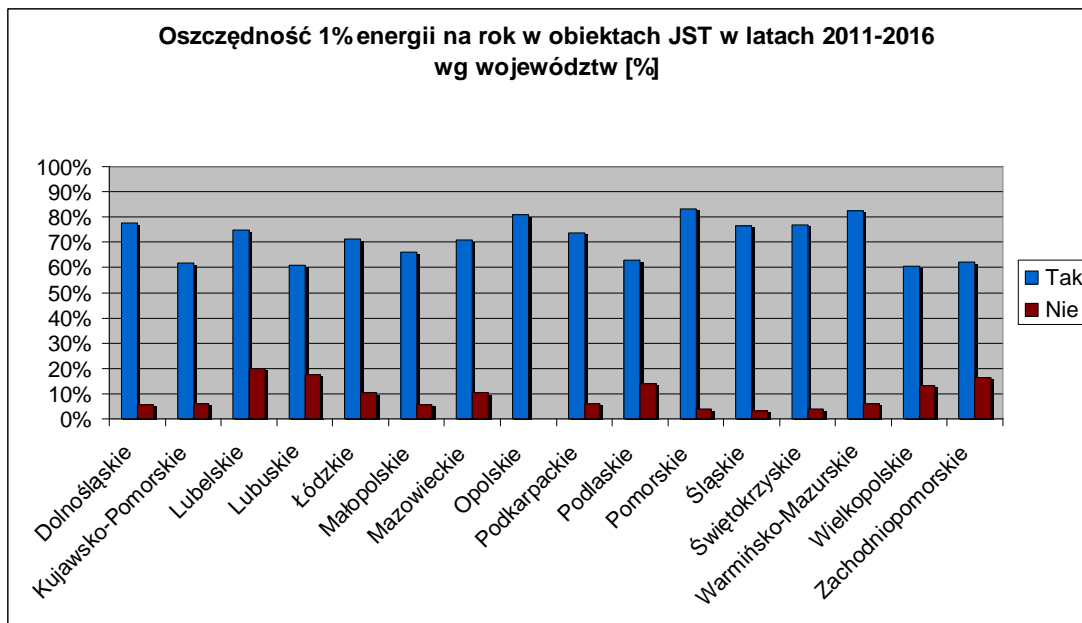


Rys. 12

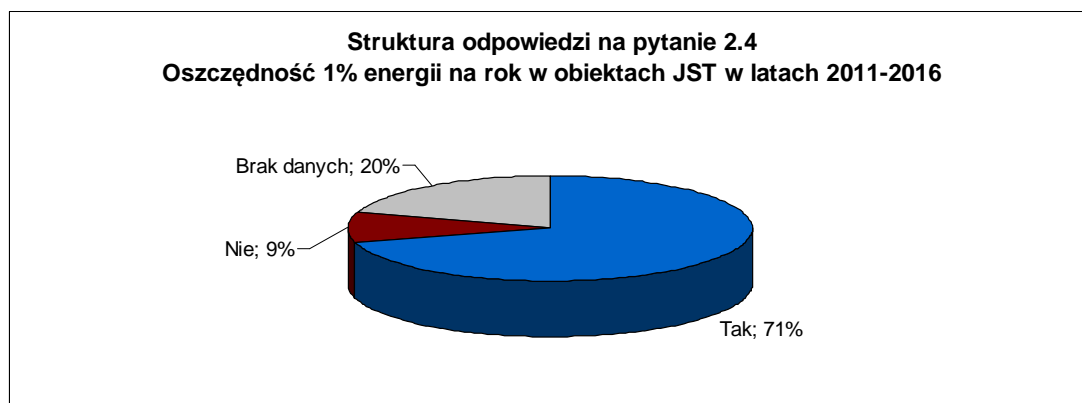


Rys. 13

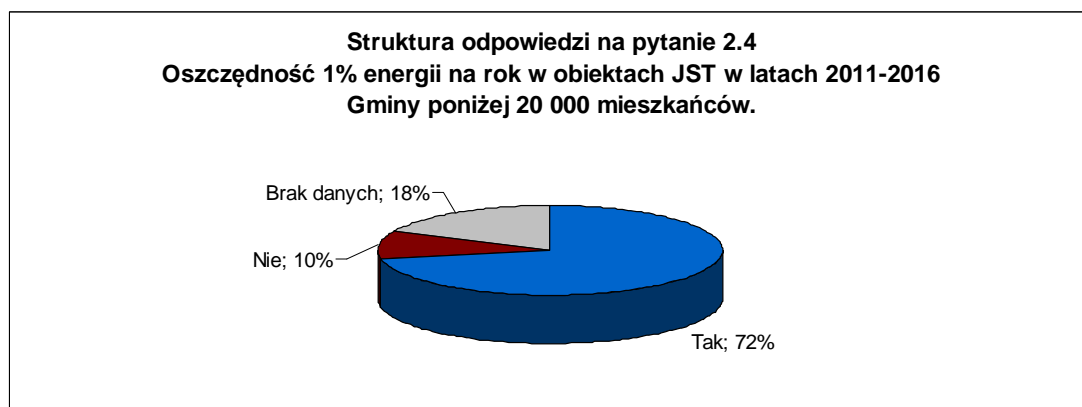
Ok. 71 % gmin twierdzi, że w latach 2011-2016 jest w stanie osiągnąć roczną oszczędność energii na poziomie 1% (**Rys. 15**). Zróżnicowanie odpowiedzi wg województw przedstawiono na **Rys. 14**. Jednak stopień zdolności do realizacji celu 1% oszczędności rocznie uzależniona jest od wielkości gminy - 72% gminy małych (do 20 tys. mieszkańców), 67% średnich i 55% dużych (powyżej 100 tys. mieszkańców) deklaruje wykonalność tego celu (**Rys. 16, Rys. 17, Rys. 18**).



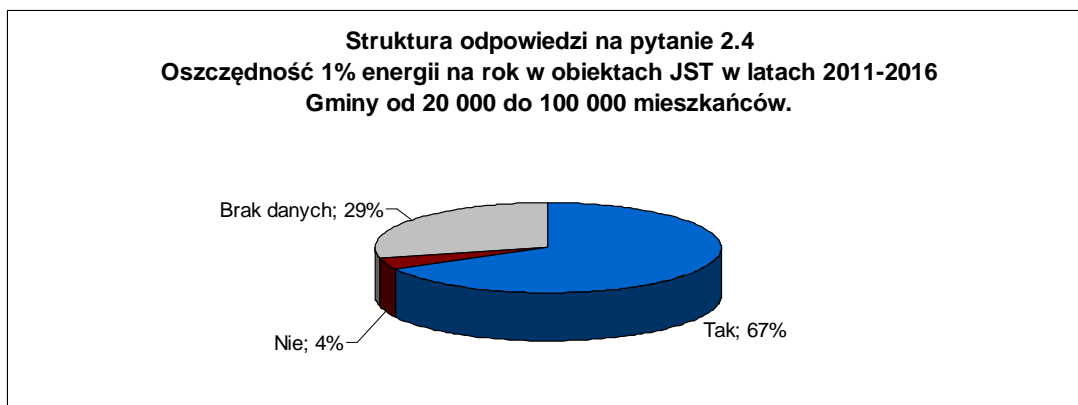
Rys. 14



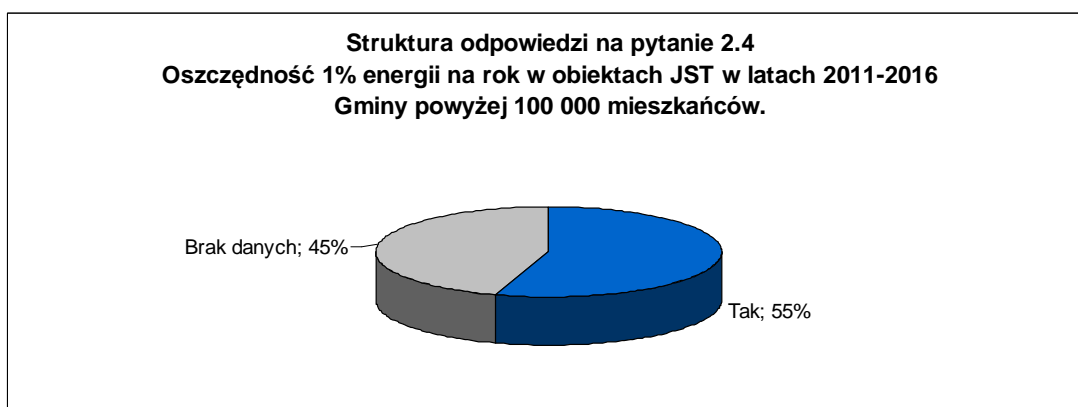
Rys. 15



Rys. 16

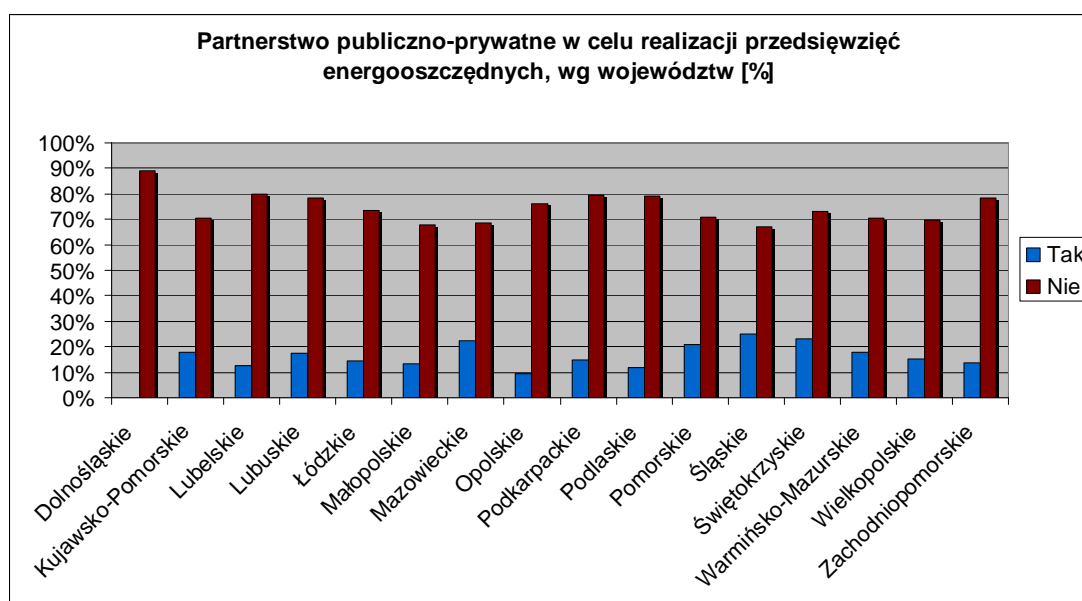


Rys. 17



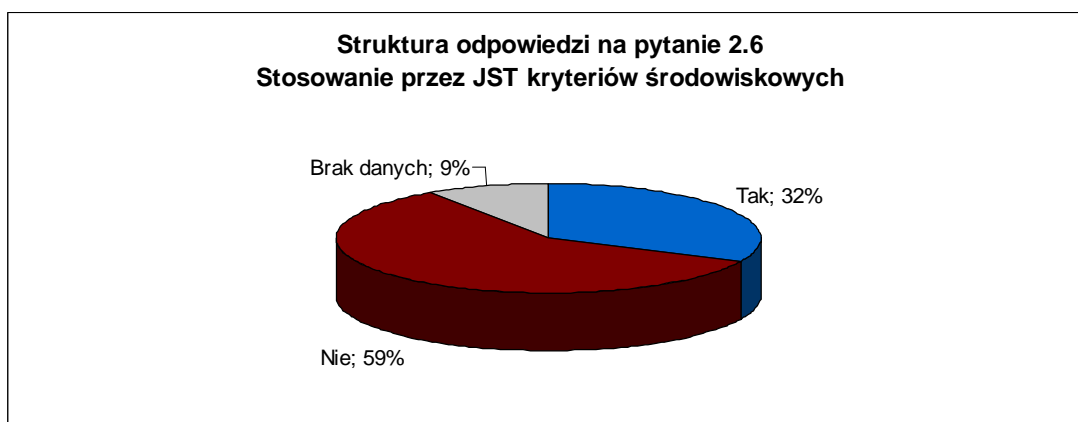
Rys. 18

Pomimo, że za jedną z głównych barier w poprawie efektywności energetycznej uważa się brak środków finansowych (**Rys. 23**), jedynie 16% gmin dopuszcza możliwość realizacji przedsięwzięć energooszczędnych z zastosowaniem partnerstwa publiczno-prywatnego (w tym kontraktów z firmami ESCO) Strukturę odpowiedzi na odnośne pytanie przedstawiono na **Rys. 19**.



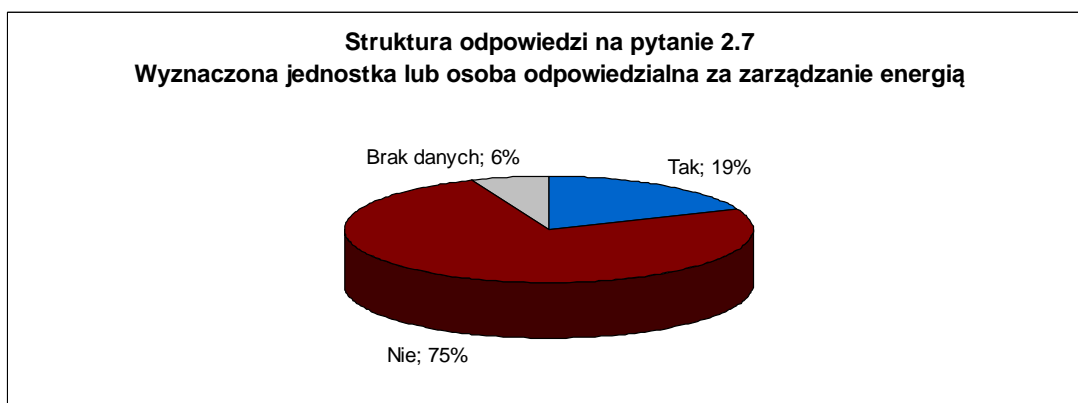
Rys. 19

Pomimo dużego zawansowania procesów termomodernizacyjnych i deklaracji w zakresie realizacji celów polityki eko-energetycznej jedynie 32% gmin deklaruje stosowanie kryteriów środowiskowych w zamówieniach publicznych - **Rys. 20**.



Rys. 20

Realizacja zadań w zakresie planowania energetycznego i gospodarowania energią w jednostkach samorządu terytorialnego odbywa się w większości przypadków bez dedykowanej jednostki organizacyjnej lub osoby odpowiedzialnej za zarządzanie energią. Jedynie 19% samorządów deklaruje posiadanie takiej jednostki lub osoby - **Rys. 21**. Rozkład regionalny pokazuje rozrzut od ok. 5% do ponad 30% w województwie opolskim - **Rys. 22**. A na potrzebę zatrudnienia osoby lub zmiany organizacji wskazuje jedynie dalsze 5% populacji.

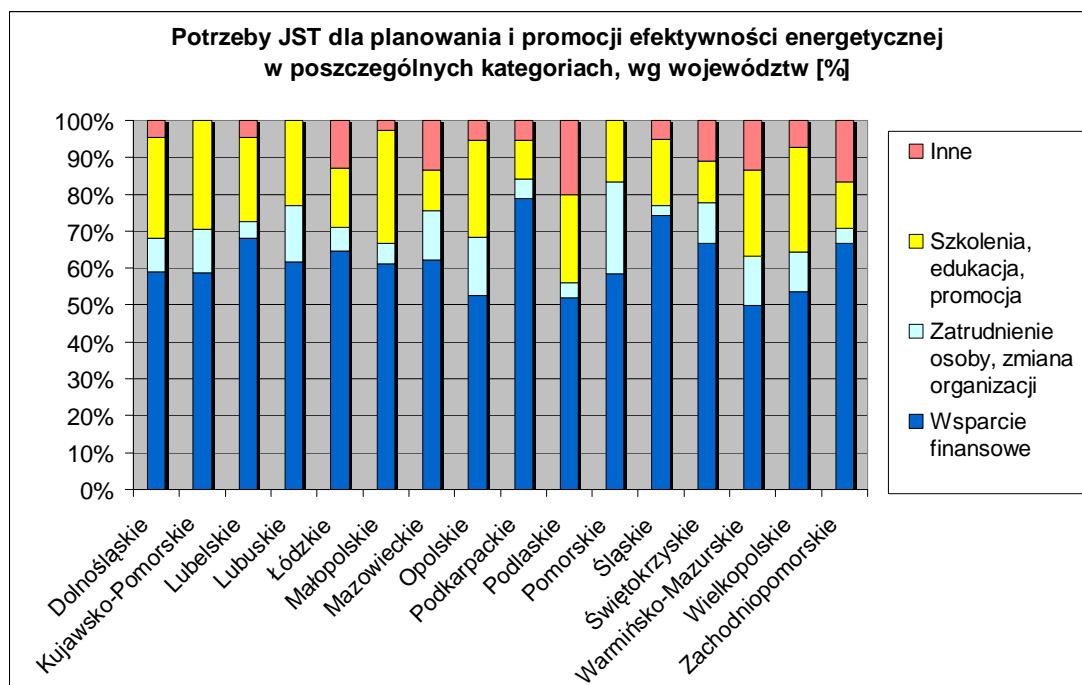


Rys. 21



Rys. 22

Dla aktywizacji działań w zakresie planowania energetycznego i szeroko rozumianej promocji efektywności energetycznej gminy wskazują jak najważniejszą potrzebę uzyskania wsparcia finansowego – 37% respondentów. Pozostałe czynniki to szkolenia i edukacja – 12% oraz zatrudnienie osoby i zmiana organizacji – 5% (szczegółowy rozkład regionalny na **Rys. 23**).



Rys. 23

Grupa	Numer pytania	Treść pytania
I	1.1	Czy zgodnie z wymogami Ustawy Prawo Energetyczne Państwa JST ma sporządzony i uchwalony „Projekt założeń do planu zaopatrzenia gminy w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe” i czy jest on aktualny w świetle znowelizowanej ustawy?
	1.2	Czy JST realizuje cele polityki eko-energetycznej Unii Europejskiej i Polski (3x 20% - efektywność energetyczna, udział odnawialnych źródeł energii, redukcja emisji gazów cieplarnianych) np. przez uwzględnienie w założeniach do planu zaopatrzenia gminy w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, a wyniki podejmowanych działań są monitorowane?
	1.3	Czy w projekcie założeń do planu zaopatrzenia gminy w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe wybór sposobu zaopatrzenia gminy w energię uwzględnia: wpływ na rozwój gospodarczy gminy, koszty zaopatrzenia w energię, miejsca pracy, wpływy do budżetu gminy, poprawę jakości powietrza
II	2.1	Czy JST wie ile rocznie zużywa się energii w obiektach należących do JST (w grupach: obiekty edukacyjne, obiekty służby zdrowia, obiekty administracyjne, obiekty sportowo rekreacyjne) i jakie ponosi się z tego tytułu koszty?
	2.2	Czy JST posiada i realizuje długookresowy plan działań termomodernizacyjnych swoich obiektów?
	2.3	Jaki jest procentowy (w odniesieniu do powierzchni) udział obiektów JST poddanych termomodernizacji w okresie ostatnich 10 lat w grupach w grupach: obiekty edukacyjne, obiekty służby zdrowia, obiekty administracyjne, obiekty sportowo rekreacyjne, pozostałe obiekty?
	2.4	Czy cel 1% oszczędności energii na rok w obiektach JST w perspektywie lat 2011-2016 jest do zrealizowania, jeżeli nie to dlaczego?
	2.5	Czy JST przewiduje realizację przedsięwzięć energooszczędnych z zastosowaniem partnerstwa publiczno prywatnego np. kontrakty z firmami ESCO?
	2.6	Czy przy zakupach sprzętu i usług dla JST stosowane są kryteria środowiskowe (zielone zamówienia publiczne) w szczególności dotyczące efektywności energetycznej?
	2.7	Czy w JST wyznaczona jest jednostka lub osoba odpowiedzialna za zarządzanie energią , jeżeli tak to czy posiada określony zakres obowiązków i kompetencji?
III	3.1	Czy JST prowadzi działalność informacyjną i edukacyjną w zakresie sposobów poprawy efektywności energetycznej w oparciu o: - kampanie informacyjne (wystawy, ulotki, broszury, imprezy), - portale informacyjne (lub informacje na stronach JST), - szkolenia?

Grupa	Numer pytania	Treść pytania
	3.2	Czy JST zna i korzysta z serwisów i wyników projektów krajowych i europejskich dotyczących poprawy efektywności energetycznej i ochrony klimatu lub uczestniczy w takich projektach? Przykładowe projekty i serwisy: Inteligentna Energia dla Europy (Intelligent Energy Europe), Manager Energy (Zarządzanie Energią), EuroTopten, Energia i Środowisko, Koalicja Klimatyczna?
	3.3	Jakie są potrzeby JST w zakresie wsparcia dla planowania energetycznego i promocji efektywności energetycznej na swoim terenie?

Tab. 1 Lista pytań.

II.

Planowanie energetyczne w samorządach terytorialnych. Dlaczego i w jakim kierunku?

1. Dlaczego planowanie energetyczne w samorządach terytorialnych wymaga ustawowego umocowania prawnego?
 - 1.1 Planowanie energetyczne przedsiębiorstw energetycznych w zakresie przesyłania i dystrybucji energii elektrycznej, ciepła i gazu ziemnego nie może zastąpić planowania przez samorządy terytorialne przede wszystkim gminy ani ze względów społeczno-gospodarczych ani ze względów merytorycznych. Powody ku temu są następujące:
 - natura podmiotów jest zasadniczo różna: plan przedsiębiorstw energetycznych obejmuje działania zmierzające do maksymalizacji przychodów i zysku, samorząd terytorialny winien reprezentować interes publiczny: zapewnienie zaopatrzenia w energię podmiotów gospodarczych i mieszkańców po możliwie najniższych kosztach przy zachowaniu standardów lokalnego środowiska, w tym jakości powietrza oraz stymulowanie rozwoju lokalnej gospodarki przez miejscowe scentralizowane i rozproszone źródła energii i poprawę efektywności użytkowania energii.
 - przedsiębiorstwa energetyczne co najwyżej w swoich planach rozwoju optymalizują koszty inwestycyjne i operacyjne- szczególnie wtedy, gdy są pionowo zintegrowani (wytwarzanie i dystrybucja energii). Zmniejszenie dostawy i sprzedaży energii nie leży w ich interesie, wprost przeciwnie, zainteresowani są maksymalną sprzedażą, pomimo tego, że w swoim ustawowym (*Prawo energetyczne*) zakresie swoich planów mają obowiązek uwzględnienia racjonalizacji zużycia energii przez swoich odbiorców energii. I tak wyglądają ich plany energetyczne. Jedynym podmiotem w lokalnym i regionalnym planowaniu energetycznym, który może, a powinien, być zainteresowany możliwie najniższymi kosztami zaopatrzenia w energię podmiotów gospodarczych- zachęta do lokowania biznesu- i mieszkańców jest samorząd terytorialny. Różne są metodologie sporządzania planów przez przedsiębiorstwa energetyczne i samorządy terytorialne, te ostatnie winny stosować metodę integrowania strony wytwarzania i dystrybucji oraz użytkowania energii.

- 1.2 Samorząd terytorialny nie może być partnerem dla przedsiębiorstw energetycznych jeżeli nie będzie miał swojego, niezależnego planu energetycznego. Wprawdzie projekt Ustawy PE zakłada włączenie planów energetycznych do planów przestrzennych, jednak sytuacja w planowaniu przestrzennym w gminach jest znacznie gorsza niż w planowaniu energetycznym. Planów zagospodarowania przestrzennego i aktualnych studiów uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego jest mniej niż przyjętych założeń do planu lub planów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i gazu ziemnego. Plany przestrzenne mogą być opracowywane w świetle obowiązujących przepisów dla części obszaru gminy, jeżeli są sporządzane dla całej gminy, to koncentrują się na rozwoju infrastruktury źródeł i sieci energetycznych. Plany energetyczne winny być sporządzane dla obszaru całej gminy, zgodnie z zasadą planowania po możliwie najniższych kosztach, równoważąc interesy przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców energii, jak i realizacji celów lokalnych np. poprawy jakości powietrza, rozwoju społeczno-gospodarczego wspieranego przez stymulowanie lokalnych źródeł energii i efektywnego wykorzystania energii. Takiego charakteru planowanie przestrzenne obecnie nie ma i w najbliższych latach prawdopodobnie nie będzie miało.
- 1.3 Gminy w procedurze lokalnego planowania - plany przedsiębiorstw i gmin-są stroną bierną, mają tylko dostarczać informacji przedsiębiorstwom energetycznym, nie mają prawa oceny i opiniowania planów przedsiębiorstw energetycznych według projektu Ustawy prawo energetyczne.
- 1.4 Brak założeń i planów zaopatrzenia gmin i województw w energię powoduje, że Rząd traci lokalnego i regionalnego partnera w realizacji celów polityki energetycznej państwa i Unii Europejskiej. Powstaje luka, której plany przestrzenne i studia uwarunkowań tego nie wypełnią. W warunkach szybkiego rozwoju technologii generacji rozproszonej – wytwarzania i dostawy energii oraz technologii efektywnego wykorzystania energii powstają dodatkowe miejsca pracy. Lokalna polityka energetyczna realizuje cele polityki energetycznej państwa i swoje własne, ale wybiera także sposoby realizacji celów, które przynoszą rozwój społeczno-gospodarczy gminy przez wykorzystanie lokalnych zasobów energii. Lokalna polityka energetyczna w konsekwencji może tworzyć nowe miejsca pracy, większe wpływy do budżetu gminy – podatki, w większym stopniu racjonalizować koszty zaopatrzenia biznesu, usług użyteczności publicznej i społeczeństwa w energię, albo zaniechać tych korzyści jeżeli nie bierze się ich pod uwagę. Planowanie energetyczne staje się więc głównym instrumentem lokalnej polityki energetycznej.
- 1.5 W warunkach naturalnego monopolu przedsiębiorstw energetycznych na lokalnym rynku samorządy terytorialne są jedynym (mogą być o ile w pełni przyjmą ustawową odpowiedzialność za planowanie i organizację zaopatrzenia w energię) koordynatorem działań i mediatorem, szczególnie o ile chodzi o zaopatrzenie w ciepło, między producentami, dystrybutorami i użytkownikami ciepła. Konkurencja i zasada TPA na lokalnym rynku ciepła praktycznie nie funkcjonuje. Gmina by spełnić rolę koordynatora i mediatora musi mieć swoją, obiektywną wiedzę w formie lokalnego planu energetycznego.

1.6 Bez lokalnych i regionalnych planów energetycznych i wyznaczonych w nich priorytetów na poziomie województwa i gminy, przyszły rozdział środków unijnych (2014- 2020) będzie daleki od doskonałości i jak to poprzednio bywało nieoptymalny. Jest to szczególnie ważne w świetle zapowiedzianej przez Rząd decentralizacji rozdziału środków unijnych.

2. Potrzebne kierunki zmian

2.1 Podtrzymanie i wzmocnienie roli gmin w organizacji i planowaniu zaopatrzenia w energię w prawie energetycznym:

- zobowiązanie gmin do wykonywania i aktualizacji założeń i planów zaopatrzenia w energię w danych terminach – utrzymanie dotychczasowych zapisów prawnych - dodając rygory za niewykonanie w postaci braku dostępu do dofinansowania projektów i programów energetycznych gminy z publicznych środków wsparcia. Kto nie ma planu, ten działa bezplanowo;
- rozszerzyć zakres sporządzania założeń i planów energetycznych przez samorządy terytorialne na wszystkie nośniki energii;
- wprowadzenie do procedury planowania energetycznego przez przedsiębiorstwa energetyczne wymogu oceny przez samorządy terytorialne: gminy, województwa planów rozwoju przedsiębiorstw i możliwość odwołania się do URE w przypadku rozbieżności planów przedsiębiorstw i gminy;
- wprowadzenie wymogu konsultowania się URE z samorządami terytorialnymi: gminy i województwa przy zatwierdzaniu przez URE planów przedsiębiorstw;
- opracowanie metodologii i wytycznych do wykonywania planów energetycznych gmin i przedsiębiorstw energetycznych.

2.2 Wprowadzenie obowiązku wykonywania przez samorządy województw planów zaopatrzenia regionów w energię.