

PRACE NAUKOWE

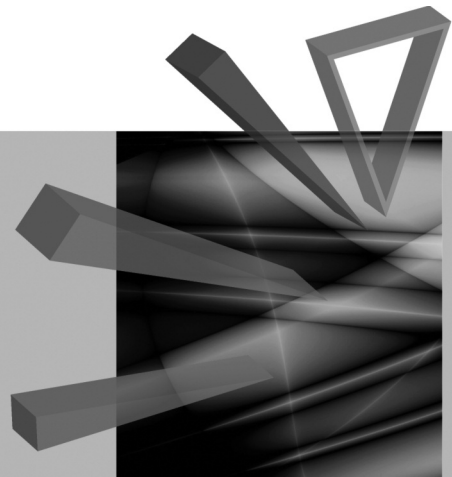
Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

227

Polityka spójności w okresie 2014–2020 a rozwój regionów Europy



pod redakcją

Ewy Pancer-Cybulskiej

Ewy Szostak



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2011

Recenzenci: Stanisław Ciok, Andrzej Rączaszek

Redaktor Wydawnictwa: Agnieszka Flasińska

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: Barbara Łopusiewicz

Łamanie: Beata Mazur

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna na stronie www.ibuk.pl

Streszczenia opublikowanych artykułów są dostępne w międzynarodowej bazie danych The Central European Journal of Social Sciences and Humanities <http://cejsh.icm.edu.pl> oraz w The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2011

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-151-5

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Wstęp	9
-------------	---

Część 1. Polityka spójności w Polsce w kontekście wyzwań rozwojowych

Marek W. Kozak: Polska polityka spójności – wyzwania	13
Stanisław Korenik: Region ekonomiczny wobec nowych wyzwań	25
Krystian Heffner, Piotr Gibas: Regiony słabiej rozwinięte a efekty polityki spójności w Polsce	36
Magdalena Pronobis: Polityka regionalna Unii Europejskiej: źródła nieefektywności	53
Urszula Kalina-Prasznic: Systemy emerytalne a spójność społeczna	65
Małgorzata Rogowska: Znaczenie kultury w polityce spójności UE	75
Danuta Legucka: Determinanty rozwoju obszarów wiejskich a polityka spójności Unii Europejskiej	84
Monika Słupińska: Regiony w europejskiej polityce spójności w okresie 2014–2020	96
Alicja Zakrzewska-Półtorak: Możliwości poprawy skuteczności administracji publicznej w kontekście założeń polityki spójności Unii Europejskiej na lata 2014–2020	107
Ewa Szostak: Polityka innowacyjna w Polsce wobec wyzwań strategii <i>Europa 2020</i>	117

Część 2. Polityka spójności w doświadczeniach polskich regionów

Barbara Kryk, Beata Skubiak: Współczesny paradygmat rozwoju i realizacja polityki strukturalnej w regionie zachodniopomorskim w latach 2004–2008	131
Joanna Kenc: Rozwój współpracy partnerskiej miast Dolnego Śląska	143
Iwona Kukulak-Dolata: Analiza potencjału integracji cyfrowej mazowieckich instytucji samorządowych	154
Wioletta Czemieli-Grzybowska: Wsparcie rozwoju eksportu przedsiębiorstw w województwie podlaskim w ramach polityki spójności	163
Alicja Małgorzata Graczyk: Realizacja celów polityki spójności na przykładzie rozwoju morskich farm wiatrowych w Polsce	174
Andrzej Graczyk: Ekonomiczne problemy wykorzystania energii w budynkach użyteczności publicznej	182
Dorota Rynio: Polityka spójności a nowy paradygmat polityki regionalnej w Polsce	192

Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska: Zróżnicowanie powiatów w Polsce w zakresie poziomu rozwoju społeczno-ekonomicznego.....	202
Anna Nowak: Rola rolnictwa jako integralnego elementu rozwoju polskich regionów	212
Wiesława Lizińska, Roman Kisiel, Lucyna Szczebiot-Knoblach: Uwarunkowania rozwoju Specjalnych Stref Ekonomicznych w Polsce i jego perspektywy	223
Maria Bucka: Funkcjonowanie polskich przedsiębiorstw w okresie spowolnienia gospodarczego w Polsce	233

Summaries

Part 1. Cohesion Policy in Poland in the context of development challenges

Marek W. Kozak: Polish cohesion policy – challenges ahead.....	24
Stanisław Korenik: Economic region towards new challenges	35
Krystian Heffner, Piotr Gibas: Lesser developed regions and cohesion policy effects in Poland.....	52
Magdalena Pronobis: Regional Policy of the European Union: sources of ineffectiveness	64
Urszula Kalina-Prasznic: Pension systems and social cohesion.....	74
Małgorzata Rogowska: The importance of culture in the EU cohesion policy	83
Danuta Legucka: Determinants of rural development and the European Union cohesion policy	95
Monika Słupińska: Regions in European cohesion policy during the period 2014-2020	106
Alicja Zakrzewska-Póltorak: Opportunities to improve the effectiveness of public administration in the context of EU cohesion policy 2014-2020	116
Ewa Szostak: Innovation policy in Poland towards the challenge of <i>Europe 2020</i> Strategy	127

Part 2. Cohesion Policy in Polish regions experience

Barbara Kryk, Beata Skubiak: Modern paradigm of development and implementation of structural policies in the West Pomeranian region in the years 2004–2008.....	142
Joanna Kenc: The development of town twinning cooperation in Lower Silesia.....	153
Iwona Kukulak-Dolata: Analysis of the digital integration potential of the Mazowieckie local government institutions	162
Wioletta Czemieli-Grzybowska: Support of export development of businesses in Podlaskie voivodeship in the cohesion policy.....	173

Alicja Małgorzata Graczyk: Cohesion policy accomplishment based on offshore wind farms development in Poland	181
Andrzej Graczyk: Economic problems of energy use in public service buildings.....	191
Dorota Rynio: Cohesion Policy and a new paradigm of regional policy in Poland	201
Anna Wojewódzka-Wiewiórska: Districts division in Poland in terms of the socio-economic development level.....	211
Anna Nowak: The role of agriculture as an integral element of Polish regions development.....	222
Wiesława Lizińska, Roman Kisiel, Lucyna Szczebiot-Knoblauch: Conditions for the development of special economic zones in Poland and its perspective	232
Maria Bucka: Behavior of Polish enterprises during economic slowdown in Poland	241

Andrzej Graczyk

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

EKONOMICZNE PROBLEMY WYKORZYSTANIA ENERGII W BUDYNKACH UŻYTECZNOŚCI PUBLICZNEJ

Streszczenie: Celem artykułu jest przedstawienie przyczyn zwiększania efektywności energetycznej w budynkach użyteczności publicznej i ocena ekonomicznych aspektów rozwiązania tego problemu. W pierwszej części przedstawiono zmiany w przepisach prawa, które wymuszają na samorządach podjęcie działań w celu poprawy efektywności energetycznej budynków publicznych. W drugiej części oceniono skalę przedsięwzięć i ich koszty, a w trzeciej wskazano na źródła finansowania.

Słowa kluczowe: oszczędność energii, koszty, budynki użyteczności publicznej.

1. Wstęp

Jednym z trzech celów przyjętego na szczycie w Brukseli w grudniu 2008 r., a następnie 17.12.2008 r. przez Parlament Europejski, pakietu klimatyczno-energetycznego jest zmniejszenie zużycia energii o 20% do 2020 r. w porównaniu z założeniami na 2020 r., wskazanymi w planie działań na rzecz wzrostu efektywności energetycznej określonym w komunikacie Komisji z dnia 19 października 2006 r.¹ Potencjał poprawy efektywności energetycznej w Polsce jest duży. Energochłonność finalna produktu krajowego brutto w Polsce była w 2007 r. o 20% wyższa od średniej unijnej².

Efektywność energetyczna jest centralnym elementem unijnej strategii *Europa 2020* na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu³ oraz przejścia do gospodarki opartej na efektywnym korzystaniu z zasobów. Największy potencjał oszczędności energii przedstawiają budynki. W planie Komisji Europejskiej na rzecz efektywności energetycznej podkreśla się rolę

¹ Komunikat Komisji z dnia 19 października 2006 r., *Plan działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii: sposoby wykorzystania potencjału*, Komisja Europejska, Bruksela COM(2006) 545.

² *Efektywność wykorzystania energii w latach 1997–2007*, GUS, Warszawa 2009, s. 37.

³ Komunikat Komisji, *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Komisja Europejska, Bruksela, 3.3.2010, KOM(2010) 2020 wersja ostateczna.

sektora publicznego, a także proponuje się przyspieszenie renowacji budynków publicznych poprzez wyznaczenie wiążących celów oraz wprowadzenie kryteriów efektywności energetycznej w dziedzinie wydatków publicznych⁴.

Podnoszenie efektywności energetycznej jest w Polsce elementem działania tematycznego (horyzontalnego) pod nazwą „Budowa podstaw konkurencyjności województw”, zapisanego w *Krajowej strategii rozwoju regionalnego*. Stwierdza się w niej, że ma ono być prowadzone głównie w dwóch kierunkach: przez modernizację budynków instytucji publicznych⁵ i rozwijanie instrumentów finansowych dotyczących termomodernizacji oraz przez inwestycje na rzecz zmniejszania energochłonności gospodarki, w tym promowane będą rozwiązania zwiększające efektywność energetyczną⁶.

Celem artykułu jest przedstawienie przyczyn zwiększania efektywności energetycznej w budynkach użyteczności publicznej i ocena ekonomicznych aspektów rozwiązania tego problemu.

2. Regulacje odnoszące się do wykorzystania energii w budynkach użyteczności publicznej

Komisja Europejska pod koniec czerwca 2011 r. przedstawiła projekt dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej⁷. Jest to związane m.in. z poważnym ryzykiem niewypełnienia przez UE zobowiązań wynikających z pakietu klimatyczno-energetycznego w odniesieniu do poprawy efektywności. Według szacunków obecna polityka pozwala na ich wypełnienie zaledwie w 9% do 2020 r., zamiast zakładanych 20%. Stąd działania rozszerzono przede wszystkim na stronę podaży. Dyrektywa powinna wejść w życie w grudniu przyszłego roku, a państwa członkowskie będą miały rok na jej implementację. W projekcie dyrektywy nie zdecydo-

⁴ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Społecznego i Komitetu Regionów, *Plan na rzecz efektywności energetycznej z 2011 r.*, Komisja Europejska, Bruksela dnia 8.3.2011, KOM(2011) 109 wersja ostateczna, s. 3.

⁵ Budynek użyteczności publicznej to budynek przeznaczony dla administracji publicznej, wymiaru sprawiedliwości, kultury, kultu religijnego, oświaty, szkolnictwa wyższego, nauki, opieki zdrowotnej, opieki społecznej i socjalnej, obsługi bankowej, handlu, gastronomii, usług, turystyki, sportu, obsługi pasażerów w transporcie kolejowym, drogowym, lotniczym lub wodnym, poczty lub telekomunikacji oraz inny ogólnodostępny budynek przeznaczony do wykonywania podobnych funkcji; za budynek użyteczności publicznej uznaje się także budynek biurowy i socjalny. Zob.: Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, DzU 2002 nr 75, poz. 690.

⁶ *Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2010–2010: Regiony, miasta, obszary wiejskie*, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów dnia 13 lipca 2010 r., Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 13 lipca 2010, s. 115.

⁷ Wniosek Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie efektywności energetycznej oraz uchylająca dyrektywy 2004/8/WE i 2006/32/WE, Komisja Europejska, Bruksela, dnia 22.6.2011 KOM(2011) 370 wersja ostateczna.

wano się na uwzględnienie wiążącego celu dla efektywności energetycznej. Dopiero na podstawie wyników analizy osiągnięć w 2014 r. może zostać podjęta decyzja o wprowadzeniu wiążących celów.

Jednym z ważnych obszarów poprawy efektywności energetycznej jest zmniejszenie energii w budynkach. Na budynki przypada 40% łącznego zużycia energii w Unii. W Dyrektywie 2010/31/UE stwierdza się, że władze publiczne powinny dawać przykład i dążyć do realizacji zaleceń zawartych w świadectwie charakterystyki energetycznej. Państwa członkowskie powinny uwzględnić w swoich krajowych planach środki służące wspieraniu władz publicznych, aby te mogły jako jedne z pierwszych wdrażać ulepszenia w zakresie efektywności energetycznej i gdy tylko będzie to możliwe, realizować zalecenia zawarte w świadectwie charakterystyki energetycznej⁸. Dla tej dyrektywy datę transpozycji wyznaczono na 9 lipca 2012 r.

We wspomnianym projekcie dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej podkreśla się, że budynki będące własnością instytucji publicznych stanowią znaczną część zasobów budowlanych. Należy zatem ustanowić roczny wskaźnik renowacji w odniesieniu do wszystkich budynków będących własnością instytucji publicznych w celu poprawy ich charakterystyki energetycznej⁹. W szczególności w art. 4 zakłada się, że państwa członkowskie dopilnują, aby od dnia 1 stycznia 2014 r. co najmniej 3% całkowitej powierzchni pomieszczeń będących własnością instytucji publicznych było poddawanych renowacji w celu spełnienia co najmniej wymagań minimalnych dotyczących charakterystyki energetycznej ustalonych przez zainteresowane państwo członkowskie w zastosowaniu art. 4 dyrektywy 2010/31/UE.

Podstawowym obecnie dokumentem regulującym w Polsce wykorzystanie energii jest Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej¹⁰. Ma ona wypełnić postanowienia dyrektywy 2006/32/WE w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych¹¹. Ma ustanowić system promujący i wspierający uzyskiwanie oszczędności energii, zwłaszcza w dziedzinie końcowego wykorzystania energii. Zakłada, między innymi, zobowiązanie administracji rządowej do podejmowania działań energooszczędnych.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 Ustawy o efektywności energetycznej, ustala się krajowy cel w zakresie oszczędnego gospodarowania energią wyznaczający uzyskanie do 2016 r. oszczędności energii finalnej w ilości nie mniejszej niż 9% krajowego zużycia tej energii w ciągu roku. Bazą do porównania jest uśrednione zużycie z lat 2001–2005.

Jednostki sektora publicznego będą pełniły ważną funkcję w zakresie oszczędnego gospodarowania energią. Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy jednostka sektora

⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/31/UE z 19 maja 2010 w sprawie charakterystyki energetycznej budynków, DzU WE L 153/13 z 18.6.2010.

⁹ Wniosek Parlamentu..., s. 12.

¹⁰ Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 o efektywności energetycznej, DzU 2011 nr 94, poz. 551.

¹¹ Dyrektywa 2006/32/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych oraz uchylająca dyrektywę Rady 93/76/EWG, DzU WE L 114 z 27.04.2006, s. 64.

publicznego, realizując swoje zadania, stosuje co najmniej dwa ze środków poprawy efektywności energetycznej. Wymienia się wśród nich:

- zawarcie umowy, której przedmiotem jest wykonanie prac zmierzających do poprawy efektywności energetycznej,
- wymianę urządzenia, instalacji lub pojazdu na odpowiednik o niskim zużyciu energii i niskich kosztach eksploatacji,
- modernizację użytkowanego urządzenia, instalacji lub pojazdu w celu zmniejszenia zużycia energii lub obniżenia kosztów eksploatacji,
- nabycie lub wynajęcie efektywnych energetycznie budynków lub ich części lub też przebudowa, remont użytkowanych obiektów albo termomodernizacja budynków,
- sporządzenie audytu energetycznego dla budynków o powierzchni powyżej 500 m².

Należy zauważyć, że zakres działań proponowanych w ustawie jest mniejszy od przewidywanego w projekcie dyrektywy o efektywności energetycznej. Dyrektywa koncentruje się na środkach określających wymagania odnoszące się do sektora publicznego – zarówno w odniesieniu do renowacji budynków stanowiących jego własność, jak i w odniesieniu do przestrzegania wysokich norm w zakresie efektywności energetycznej przy nabywaniu budynków, produktów i usług¹². W szczególności za niezbędne uważa się zwiększenie wskaźnika renowacji budynków. Zapisy te będą musiały być przeniesione do polskiej ustawy.

3. Skala przedsięwzięć i ich koszty

Obecnie brak kompleksowych ocen pozwalających określić potencjał energooszczędności w budynkach publicznych. Można zakładać, że jest ona nie mniejsza od tej, która dotyczy lokali mieszkalnych. Dla takich lokali w Polsce przeciętne zużycie energii było w 2007 r. o 19% wyższe od średniej europejskiej¹³.

W Polsce sprzedaż energii ciepłej na cele komunalno-bytowe to ok. 220 PJ rocznie. Około 13,5% (30 PJ) tej ilości przypada na urzędy i instytucje. Gdyby w tym obszarze obniżyć do 2020 r. zużycie energii w skali odpowiadającej dystansowi, jaki ma obecnie Polska do przeciętnego poziomu 27 państw UE, tj. o ok. 20%, to wielkość oszczędności można szacować na ok. 6 PJ w 2020 r. Dodając do tego dalsze 20%, wynikające ze zobowiązań pakietu klimatyczno-energetycznego, łączną skalę zmniejszenia zużycia energii ciepłej w urzędach i instytucjach można szacować na ok. 12 PJ w 2020 r.

Ocenę skali przedsięwzięć w zakresie termomodernizacji przedstawiono w uzasadnieniu do projektu ustawy o efektywności energetycznej¹⁴. Odnosi się ona jednak

¹² Wniosek Parlamentu ..., s. 6.

¹³ *Efektywność wykorzystania...*, s. 40.

¹⁴ *Ocena skutków regulacji*, Druk sejmowy nr 3514, Druk sejmowy nr 3514, Sejm RP, Warszawa 2010.

tylko do budynków jednostek administracji rządowej. Według szacunków Ministerstwa Finansów łączna powierzchnia takich budynków wynosi ok. 8,5 mln m². Zakłada się, że ok. 35% łącznej powierzchni budynków sektora finansów publicznych zostanie poddanych termomodernizacji. Według szacunków Krajowej Agencji Poszanowania Energii przeciętny koszt termomodernizacji 1 metra kwadratowego budynku kształtuje się na poziomie 60 PLN, natomiast przeciętny koszt audytu energetycznego budynku na poziomie 3000 PLN na jeden budynek. Obciążenia finansowe jednostek sektora finansów publicznych (administracji rządowej) z tytułu termomodernizacji budynków w latach 2011–2015 oceniono na 185,5 mln zł¹⁵. Ocena ta nie przedstawia rzeczywistej skali problemu. Budynki administracji rządowej to niewielka część zasobu budynków użyteczności publicznej. Do sektora finansów publicznych zalicza się ponad 55 000 jednostek i instytucji. Nie są prowadzone statystyki dotyczące powierzchni użytkowej budynków zajmowanych przez jednostki sektora publicznego.

W odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego we wspomnianym uzasadnieniu do projektu ustawy o efektywności energetycznej przyjęto¹⁶, że jest ok. 25 tys. należących do tego zasobu budynków o powierzchni przekraczającej 250 m². Jednak nie oceniono skali przedsięwzięć termomodernizacyjnych, a jedynie koszty obowiązkowych audytów energetycznych. Wyniosą one ok. 7,5 mln zł rocznie.

Na skalę możliwych oszczędności energii w budynkach użyteczności publicznej wskazują badania przeprowadzone w latach 2009–2010 przez firmę EgoTerm Sp. j. w ramach projektu Energie Cities¹⁷. Przeprowadzono audyty energetyczne budynków użyteczności publicznej w następujących gminach: Ełk, Bielawa, Dzierżoniów, Niepołomice, Wiśniowa, Pałecznicza, Lubań, Bielsko-Biała, Dobczyce, Nowa Dęba, Laszki. Badania w 10 gminach objęły 31 budynków szkolnych, 8 budynków gminnych oraz jeden budynek innego typu. Większość obiektów ogrzewana jest z własnych kotłowni gazowych (47%) lub przez zewnętrznego dostawcę ciepła (40%). Zdecydowana większość obiektów miała nieocieplone ściany, stropy, stropodachy lub dachy.

W audytach zaproponowano docieplenie ścian, docieplenie stropodachu, wymianę stolarki okiennej, wymianę źródła ciepła, modernizację systemu grzewczego, modernizację systemu ciepłej wody użytkowej, modernizację systemu wentylacji. Skalę oszczędności energii, które można uzyskać w rezultacie proponowanych zmian przedstawiono w tab. 1.

W wyniku proponowanych zmian możliwe jest znaczne zmniejszenie zapotrzebowania na energię. Skalę tych efektów przedstawiono w tab. 2.

W tabeli 2 pominięto budynki, w których w wyniku zastosowania pompy ciepła oraz wentylacji mechanicznej z odzyskiem ciepła oszczędności energii wynosiły po-

¹⁵ Tamże, s. 35.

¹⁶ Tamże, s. 37.

¹⁷ *Audyty energetyczne w szkołach i urzędach*, http://etykietyenergetyczne.pl/doc/konf-27-09-2010/Curylo_EGOTERM.pdf.

Tabela 1. Rodzaj proponowanych zmian w badanych budynkach użyteczności publicznej i szacowane efekty energooszczędności

Proponowana zmiana w obiektach	Liczba obiektów podlegających zmianie	Liczba obiektów o przewidywanej skali zmniejszenie zapotrzebowania na energię				
		< 10%	10–20%	20–30%	30–40%	> 40%
Docieplenie ścian	26	4	5	6	11	0
Docieplenie stropodachów	27	12	13	3		
Wymiana stolarki okiennej	30	18	8	1	1	2
Modernizacja systemu grzewczego	26	1	15	1	8	1

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Audyty energetyczne...*

Tabela 2. Zakres potencjalnych oszczędności energii na tle obecnego standardu zapotrzebowania na energię w badanych budynkach użyteczności publicznej

Wskaźnik zużycia energii budynku w stanie istniejącym (GJ/m ²)	Wartość zmniejszenia zapotrzebowania na energię w wyniku proponowanych zmian (%)		
	minimalna	maksymalna	średnia
Do 1,0	12	57	34,5
1,0–1,3	16	71	43,5
1,3–1,6	29	75	52
1,6–1,9	37	66	51,5
Powyżej 1,9	48	53	50,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Audyty energetyczne...*

nad 85%. W świetle przeprowadzanych w 10 gminach badań zmniejszenie zużycia energii w budynkach użyteczności publicznej o przynajmniej 40% można uważać za realne.

Łącznie planowane koszty całkowite dla wszystkich inwestycji wyniosły ponad 21,2 mln zł. Roczna oszczędność kosztów energii we wszystkich budynkach wyniosła prawie 2,3 mln zł. Minimalny prosty czas zwrotów nakładów wyniósł 2,1 roku. Dla 11 budynków prosty okres zwrotu nakładów był niższy od 7 lat, dla pięciu budynków wynosił między 7 a 10 lat, dla 21 budynków – między 10 a 15 lat, dla trzech budynków – powyżej 15 lat.

Uogólnienie powyższych szacunków wymaga przyjęcia założenia, że podobna skala potrzeb w zakresie termomodernizacji i skala przedsięwzięć mogą dotyczyć wszystkich gmin w Polsce. Łączna liczba gmin w Polsce sięga prawie 2,5 tys. jednostek. Szacunkowy koszt modernizacji energetycznej w budynkach użyteczności publicznej we władaniu jednostek samorządu terytorialnego wynosiłby łącznie ok. 5,3 mld zł.

4. Źródła finansowania modernizacji energetycznej budynków użyteczności publicznej

Poprawa efektywności energetycznej w budynkach użyteczności publicznej to trudne zadanie stojące przed samorządami. W 2009 r. dochody gmin wynosiły ok. 21,5 mld zł, a wydatki gmin ok. 23,3 mld zł. Deficyt budżetów gmin w kwocie ok. 1,8 mld zł wynikał w dużym stopniu z konieczności prefinansowania przez gminy zadań realizowanych ze środków pomocowych i programów unijnych. Są to „dobre” długi gmin, które budują i modernizują infrastrukturę. Większość gmin ma jeszcze znaczne rezerwy w zwiększaniu zadłużenia. Mogą więc wygenerować środki własne, które są podstawą przy ubieganiu się o dofinansowanie przedsięwzięć służących termomodernizacji i zwiększaniu efektywności wykorzystania energii w budynkach publicznych.

Jednostki sektora publicznego mogą realizować obowiązki określone w art. 10 Ustawy bez potrzeby zgłaszania dodatkowego zapotrzebowania środków finansowych w ramach ustawy budżetowej. Korzystniejsze dla nich jest jednak wykorzystanie różnych form finansowania zewnętrznego inwestycji prooszczędnościowych.

Samorządy mogą sięgnąć po środki preferencyjnego finansowania. W Programie Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko na lata 2007–2013 funkcjonuje Priorytet IX – „Infrastruktura energetyczna przyjazna środowisku i efektywność energetyczna”, obejmujący Działanie 9.3. „Termomodernizacja obiektów użyteczności publicznej”. Celem działania jest zmniejszenie zużycia energii w sektorze publicznym. Dofinansowanie przyznawane jest w formie dotacji rozwojowej lub ujęte w formie wydatków budżetowych państwowych jednostek budżetowych związanych z realizacją projektów w ramach działania. Wspierane są inwestycje w zakresie termomodernizacji budynków użyteczności publicznej, w tym obejmujące zmianę wyposażenia obiektów na urządzenia o najwyższej, uzasadnionej ekonomicznie klasie efektywności energetycznej. W zakres wydatków kwalifikowalnych wchodzi wydatki poniesione m.in. w związku z ociepleniem obiektu, wymianą okien, drzwi zewnętrznych oraz oświetlenia na energooszczędne, przebudową systemów grzewczych (wraz z wymianą źródła ciepła), systemów wentylacji i klimatyzacji oraz przygotowaniem dokumentacji technicznej dla projektu. O dofinansowanie mogą ubiegać się m.in. jednostki sektora finansów publicznych. Wysokość dofinansowania wynosi 100% dla państwowych jednostek budżetowych i 50% dla pozostałych beneficjentów.

Ważny strumień środków wygeneruje rozporządzenie w sprawie rodzajów programów i projektów przeznaczonych do realizacji w ramach „Krajowego systemu zielonych inwestycji”, w którym określa się rodzaje projektów i programów mających m.in. zmniejszać energochłonność polskiej gospodarki oraz zmniejszać zapotrzebowanie na energię ciepłą i elektryczną¹⁸. Jednostki sektora publicznego będą

¹⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 października 2009 r. w sprawie rodzajów programów i projektów przeznaczonych do realizacji w ramach Krajowego systemu zielonych inwestycji, DzU 2009 nr 187, poz. 1445.

mogły realizować projekty z zakresu efektywności energetycznej, wykorzystując wsparcie z „Krajowego systemu zielonych inwestycji”. Finansowany w ramach tego systemu „Program efektywności energetycznej w budynkach” adresowany jest m.in. do segmentu finansów publicznych. Przedmiotami kredytowania są modernizacja źródła ciepła, prace termomodernizacyjne, instalacja kolektorów słonecznych, pomp ciepłych. Na program ten w latach 2010–2012 przeznaczono 3,165 mld zł. Środki pozwalają jednostkom zainteresowanym poprawą efektywności energetycznej budynków użyteczności publicznej, posiadającym własne środki na poziomie 10–20%, inwestować w termomodernizację kwoty nawet wielomilionowe. Przewiduje się, że dzięki programowi zostanie poddanych termomodernizacji ok. 3000 budynków.

Kredyty termomodernizacyjne i remontowe przeznaczone są na przedsięwzięcia termomodernizacyjne, tj. przedsięwzięcia, których przedmiotem jest m.in. ulepszenie prowadzące do zmniejszenia zapotrzebowania na energię zużywaną na potrzeby ogrzewania i podgrzewania wody użytkowej w budynkach stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego służących do wykonywania przez nie zadań publicznych. Przedsięwzięcia muszą prowadzić do zmniejszenia rocznego zapotrzebowania na energię o co najmniej 15% – gdy po 1984 r. przeprowadzono modernizację systemu grzewczego – lub 25% w pozostałych budynkach.

Na rynku dostępne będą różne formy finansowania pozabudżetowego, np. finansowanie przez stronę trzecią oraz umowy z przedsiębiorstwami oszczędzania energii typu ESCO. Stosowanie tych form jest związane z wprowadzeniem przez Ustawę systemu tzw. białych certyfikatów, czyli systemu świadectw efektywności energetycznej. System spowoduje, że mechanizm rynkowy emisji i obrotu certyfikatami będzie skłaniać do poszukiwania rozwiązań generujących najmniejsze obciążenia budżetowe.

Źródłem finansowania inwestycji proefektywnościowych będą korzyści finansowe uzyskane z tytułu zmniejszenia rachunków za energię. Do korzyści należałoby również zaliczyć pozytywne skutki, związane z niższą emisją zanieczyszczeń do środowiska. Powinny one być uwzględnione w rachunku kosztów oraz korzyści i w analizie ekonomicznej projektów.

W odniesieniu do przyszłych zadań, przewidzianych w projekcie dyrektywy o efektywności energetycznej w odniesieniu do zasady pomocniczości, stwierdza się, że środki zaproponowane w nowej dyrektywie przyczynią się do dopilnowania, aby wszystkie państwa członkowskie poczyniły odpowiedni wkład w działania niezbędne do osiągnięcia celu 20% zmniejszenia zużycia energii oraz stworzenia równych szans dla wszystkich podmiotów działających na rynku, zwłaszcza poprzez ustalenie minimalnych wymogów dotyczących charakterystyki energetycznej (np. w odniesieniu do dostępu do rynków publicznych, zobowiązania przedsiębiorstw do audytów energetycznych, zobowiązania przedsiębiorstw użyteczności publicznej sektora energetycznego do oszczędności energii oraz dostępu producentów energii z kogeneracji do sieci)¹⁹.

¹⁹ Wniosek Parlamentu..., s. 7.

5. Wnioski

Na gminy zostały nałożone nowe obowiązki w dziedzinie modernizacji energetycznej budynków użyteczności publicznej, bez zwiększenia zakresu finansowania z budżetu centralnego. Należy dążyć do zmniejszenia zużycia energii w budynkach użyteczności publicznej do 2020 r. przynajmniej o 12 PJ w stosunku do 2008 r. Szacunkowy koszt modernizacji energetycznej w budynkach użyteczności publicznej należących do sektora samorządów to ok. 5,3 mld zł. Budżety gmin nie zapewnią środków na te przedsięwzięcia. Dofinansowanie inwestycji jest możliwe z wielu źródeł, ale obecna skala dofinansowania jest zdecydowanie za mała w stosunku do potrzeb.

Literatura

- Audyty energetyczne w szkołach i urzędach*, http://etykietyenergetyczne.pl/doc/konf-27-09-2010/Curylo_EGOTERM.pdf.
- Dyrektywa 2006/32/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych oraz uchylająca dyrektywę Rady 93/76/EWG, DzU WE L 114 z 27.04.2006.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/31/UE z 19 maja 2010 w sprawie charakterystyki energetycznej budynków, DzU WE L 153/13 z 18.6.2010.
- Efektywność wykorzystania energii w latach 1997–2007*, GUS, Warszawa 2009.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Społecznego i Komitetu Regionów, *Plan na rzecz efektywności energetycznej z 2011 r.*, Komisja Europejska, Bruksela dnia 8.3.2011, KOM(2011) 109 wersja ostateczna.
- Komunikat Komisji, *Europa 2020, Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Komisja Europejska, Bruksela, 3.3.2010, KOM(2010) 2020 wersja ostateczna.
- Komunikat Komisji z dnia 19 października 2006 r., *Plan działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii: sposoby wykorzystania potencjału*, Komisja Europejska, Bruksela COM(2006) 545.
- Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2010–2010: Regiony, miasta, obszary wiejskie*, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów dnia 13 lipca 2010 r., Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 13 lipca 2010.
- Ocena skutków regulacji*, Druk sejmowy nr 3514, Druk sejmowy nr 3514, Sejm RP, Warszawa 2010.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, DzU 2002 nr 75, poz. 690.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 października 2009 r. w sprawie rodzajów programów i projektów przeznaczonych do realizacji w ramach Krajowego systemu zielonych inwestycji, DzU 2009 nr 187, poz. 1445.
- Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 o efektywności energetycznej, DzU 2011 nr 94, poz. 551.
- Wniosek Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie efektywności energetycznej oraz uchylająca dyrektywy 2004/8/WE i 2006/32/WE, Komisja Europejska, Bruksela, dnia 22.6.2011 KOM(2011) 370 wersja ostateczna.

ECONOMIC PROBLEMS OF ENERGY USE IN PUBLIC SERVICE BUILDINGS

Summary: The aim of the article is to present the causes of enlarging energy efficiency in public service buildings and the opinion of economic aspects of solution of this problem. In the first part there are introduced the law amendments which force self-governments to undertake the workings in order to improve energy efficiency of public service buildings. In the second part the scale of undertakings and their costs are estimated and in the third part source funding is presented.

Keywords: energy safety, costs, public service buildings.