



Bank Polski

Centrum
Analiz

Finanse JST

Analizy Sektorowe

24 sierpnia 2023

Wydatki samorządów na energię

WPROWADZENIE

- **Skokowy wzrost cen energii w 2022 przyspieszył postępującą już od wielu lat transformację energetyczną samorządów.** Priorytetowe stały się inwestycje zwiększające bezpieczeństwo energetyczne (np. we własne odnawialne źródła energii) oraz wszelkie działania pozwalające na redukcję zużycia energii (np. poprzez modernizację oświetlenia ulic i budynków, a także termomodernizację budynków i wymianę źródeł ciepła).
- Ustawa o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej w 2023 roku, która weszła w życie 18 października 2022 roku **zobligowała samorządy do ograniczenia zużycia energii o 10% w 2023** (względem zużycia z 2022). Obowiązek odnosi się do budynków zajmowanych przez JST oraz wykorzystywanych przez samorządy urządzeń technicznych, instalacji i pojazdów. O konieczności redukcji zużycia energii mówią również regulacje unijne. 11 lipca 2023 Parlament Europejski **zaaprobował** przepisy ujęte w propozycji **dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej (2021/0203(COD))**, nakładające na państwa członkowskie UE **obowiązek zmniejszenia zużycia energii o co najmniej 11,7% do 2030** (względem poziomu z 2020). Ponadto państwa członkowskie zostały zobowiązane do **renowacji co najmniej 3% budynków publicznych rocznie** celem zmniejszenia ich energochłonności.
- **Wydatki samorządów na energię w 2022 wzrosły o 19,3%** (przy wzroście wydatków bieżących o 9,4%). To znacznie mniej niż średnio w sektorze przedsiębiorstw (+62%), co pokazuje, że wiele JST w zeszłym roku korzystało jeszcze z energii elektrycznej zakontraktowanej przed 2022. W 2023 wzrost ten może być większy. Choć ustawa o ochronie odbiorców energii elektrycznej w 2023 wprowadziła dla samorządów maksymalną cenę na poziomie 785 zł/MWh (zgodnie z nowelizacją tej ustawy z sierpnia br., od 1 października 2023 cena zostanie obniżona do 693 zł/MWh), to dla wielu jednostek samorządowych stawka będzie wyższa niż w poprzednim roku.
- **Jak samorządy mogą zmniejszyć zużycie energii?** Próbując odpowiedzieć na to pytanie przyjrzelśmy się strukturze wydatków JST na energię w 2022. **Placówki oświatowe i oświetlenie ulic** generowały ponad połowę popytu na energię w JST. **Gospodarka mieszkaniowa** odpowiadała za 15% wydatków, a obszar **kultury fizycznej** – 7% i, co ciekawe, wydatki na energię związaną z utrzymaniem obiektów sportowych wzrosły w 2022 aż o 46,4%. Silnie wzrosły również wydatki na energię w obszarze **administracji publicznej** (głównie w zakresie utrzymania urzędów), który odpowiadał za 7% wydatków na energię w JST. Wydatki na energię stanowiły średnio 2,5% wydatków bieżących JST.

Departament Analiz Ekonomicznych
www.pkobp.pl/centrum-analiz

 [@PKO_Research](https://twitter.com/PKO_Research)

Zespół Analiz Sektorowych
analizy.sektorowe@pkobp.pl

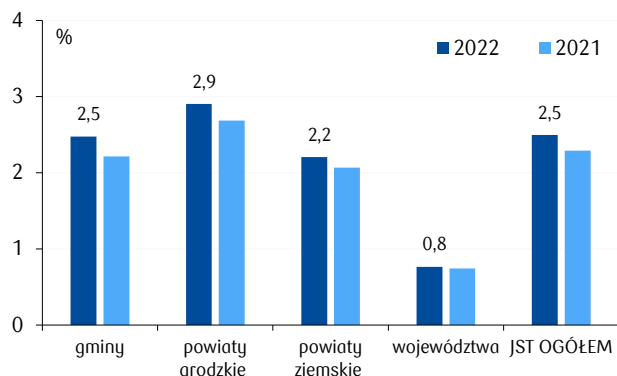
Aleksandra Balkiewicz-Żerek
aleksandra.balkiewicz-zerek@pkobp.pl
tel. +48 785 065 517

Zużycie energii w samorządach

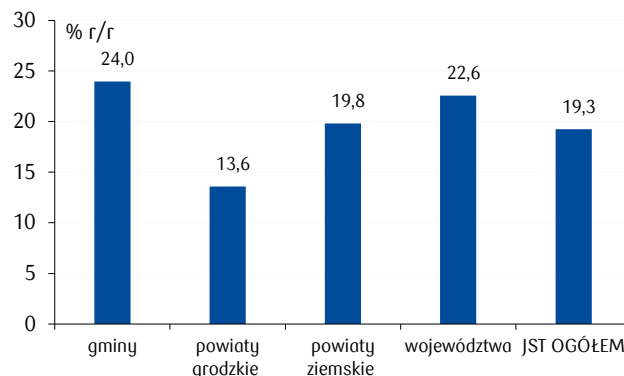
WYDATKI NA ENERGIĘ W JST W 2022 WZROSŁY O 19,3%

- Wydatki samorządów na zakup energii¹ w 2022 wyniosły 7,2 mld zł. To wzrost o 19,3% względem poprzedniego roku (przy ogólnym wzroście wydatków bieżących o 9,4%), wynikający ze wzrostu cen nośników energii (ale również wody). Wyższy niż średnio w całym sektorze JST wzrost wydatków na energię odnotowały gminy (24%, a gminy wiejskie aż o 26,1%), województwa (22,6%) i powiaty ziemskie (19,8%). Niższy – miasta na prawach powiatu (13,6%), co naszym zdaniem wynika ze struktury wydatków na energię w tej grupie JST (większy udział wydatków w obszarze gospodarki mieszkaniowej, por. wykres na str. 3) oraz, być może, lepszej pozycji negocjacyjnej dużych samorządów względem dostawców.
- Przy interpretacji tych wyników należy mieć na uwadze kilka kwestii: 1) w związku z kryzysem energetycznym **wiele samorządów wdrożyło już w 2022 działania redukujące zużycie energii**, np. poprzez ograniczanie oświetlenia w obiektach publicznych oraz na ulicach, obniżanie temperatury pomieszczeń (ale też np. wody w basenach), a także inwestycje poprawiające efektywność energetyczną (np. wymiana żarówek na LED-y, instalacje OZE, zmiana źródeł ciepła); 2) na poziom wzrostu wydatków na energię w 2022 w niektórych obszarach działalności samorządów (szczególnie w oświacie, działalności urzędów czy obiektów sportowych) wpływa **obniżona baza z pandemicznego 2021** – wiele obiektów było zamkniętych podczas lockdownów, co bezpośrednio przekładało się na mniejsze zużycie energii; 3) część **samorządów kupowała energię w 2022 po niższych cenach, zakontraktowanych w poprzednich latach**.
- Średni udział wydatków na energię w wydatkach bieżących JST wyniósł 2,5%**. Wyższy był w miastach na prawach powiatu (2,9%), a znacznie niższy w województwach (0,8%). Warto odnotować, że dla ponad tysiąca samorządów udział wydatków na energię w wydatkach bieżących był wyższy od średniego poziomu, a w 91 samorządach wskaźnik ten sięgał 5% lub więcej (89 z nich to gminy). Wśród 10 JST o najwyższych wydatkach na energię, wydatki te stanowiły największą część wydatków bieżących w Katowicach (4%), z kolei największy wzrost względem 2021 odnotował Białystok (+21%).

Udział wydatków na energię w wydatkach bieżących JST

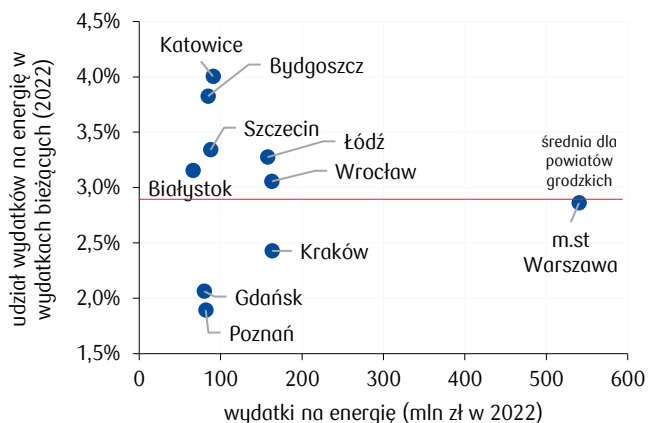


Wzrost wydatków na energię w 2022

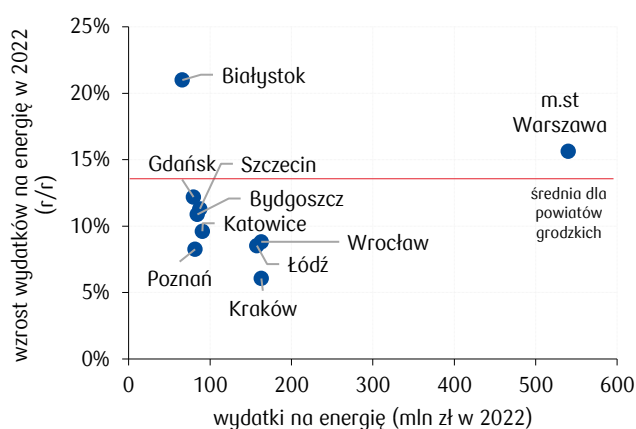


Źródło: MF, PKO Bank Polski (wydatki ujęte w par. 426 – zakup energii; uwaga: par. obejmuje opłaty za dostawę energii elektrycznej, ciepłej i innej, gazu oraz wody)

10 JST o najwyższych wydatkach na energię w 2022



Wzrost wydatków na energię w 2022 w największych* JST



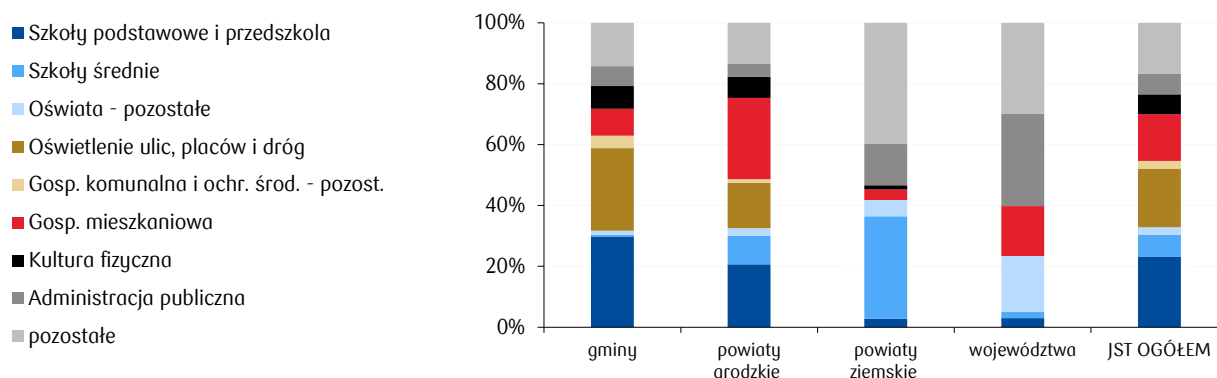
Źródło: MF, PKO Bank Polski; * w JST o największym poziomie wydatków na energię, tj. ujętych w par. 426, w 2022

¹ Par. 426 klasyfikacji budżetowej „wydatki na energię”, obejmujący opłaty za dostawę energii elektrycznej, ciepłej i innej, gazu oraz wody.

PLACÓWKI OŚWIATOWE I OŚWIETLENIE ULIC ODPOWIADAJĄ ZA NAJWIĘKSZĄ CZĘŚĆ WYDATKÓW JST NA ENERGIĘ

- W strukturze wydatków JST na energię, gaz i wodę największy udział ma **oświata** (33%, głównie szkoły podstawowe i przedszkola) oraz **oświetlenie ulic, placów i dróg** (19%), ujęte w dziale gospodarka komunalna i ochrona środowiska. Za mniejszą część tych wydatków odpowiadają: **gospodarka mieszkaniowa** (15%), **kultura fizyczna**, tj. głównie obiekty sportowe i instytucje kultury fizycznej (7%) oraz **administracja publiczna** (7%).
- Struktura wydatków JST na energię różni się w poszczególnych grupach samorządów, a różnice te wynikają z różnego zakresu realizowanych przez nie zadań. I tak w **powiatach ziemskich** oświata (głównie szkoły średnie) odpowiada za 42% tej grupy wydatków (vs 33% średnio w JST), a za 17% wydatków odpowiada pomoc społeczna (vs 4% średnio w JST; na wykresie w grupie „pozostałe”). Z kolei w **gminach** większe znaczenie mają wydatki na oświetlenie ulic (27% vs 19% średnio w JST). W **miastach na prawach powiatu** za relatywnie dużą część wydatków na energię odpowiada gospodarka mieszkaniowa (27% vs 15% średnio w JST). W **województwach** największy udział wydatków na energię przypada na obszar administracji publicznej (30% vs 7% średnio w JST), głównie w zakresie funkcjonowania urzędów marszałkowskich, a także transport (8% vs 1% średnio w JST; na wykresie w grupie „pozostałe”).

Struktura wydatków JST na zakup energii w 2022



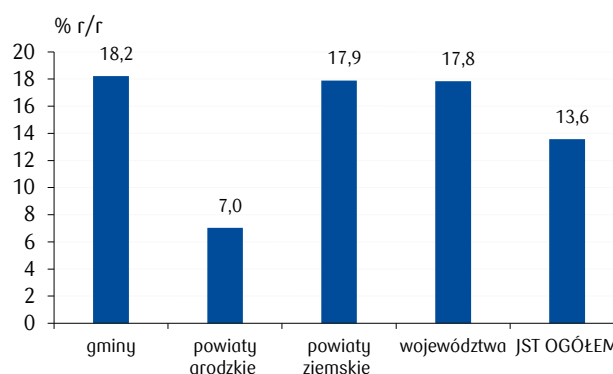
Źródło: MF, PKO Bank Polski (wydatki ujęte w par. 426 według rozdziałów/działów klasyfikacji budżetowej)

- Wydatki na oświetlenie uliczne wzrosły o 20,9%**, przy czym zróżnicowanie skali wzrostów pomiędzy gminami a powiatami grodzkimi było niewielkie (odpowiednio 20,8% i 21,2%). W niektórych JST wzrosty te były jednak znacznie wyższe, m.in. w Rzeszowie, Toruniu, Białymstoku, Bydgoszczy czy Poznaniu (>40%).
- Mniejszy był wzrost wydatków na energię w oświacie (wzrost średnio o 13,6%), przy czym warto podkreślić, że wskaźnik ten mocno zaniżają powiaty grodzkie (7%), co częściowo wiążemy z ogólnym niższym wzrostem wydatków na energię w tej grupie JST. Wzrost wydatków na energię w oświacie był znacznie wyższy w gminach (18,2%), a szczególnie gminach wiejskich (21,4%) oraz powiatach ziemskich (17,9%) i województwach (17,8%).
- Silnie wzrosły wydatki na energię w obszarze związanym z kulturą fizyczną (o 35%)**, szczególnie w zakresie **utrzymania obiektów sportowych** (wzrost aż o 46,4%), co może wynikać, poza wspomnianą wcześniej obniżoną bazą z 2021 (lockdowny), z podniesionych wydatków w 2022 w związku z napływem uchodźców z Ukrainy (obiekty sportowe pełniły funkcję tymczasowych miejsc pobytu w pierwszych miesiącach wojny).
- Znacznie wzrosły również wydatki na energię w obszarze **administracji publicznej** (34,9%), szczególnie w zakresie funkcjonowania urzędów, co również można wiązać z efektem niskiej bazy z pandemicznego 2021 (praca zdalna/hybrydowa w okresie lockdownów).

Zmiana wydatków JST na energię w 2022 wg obszarów



Zmiana wydatków JST na energię w oświacie w 2022

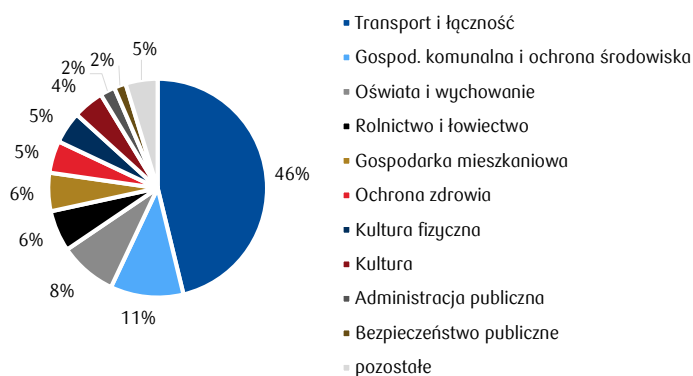


Źródło: MF, PKO Bank Polski

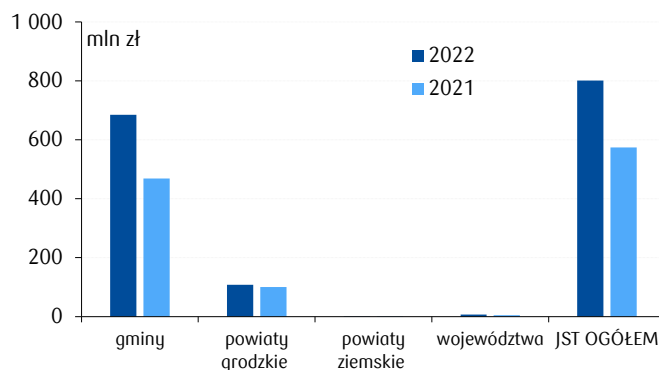
Inwestycje JST w rozwiązania podnoszące efektywność energetyczną

- **Wydatki inwestycyjne samorządów wyniosły 60,3 mld zł w 2022**, notując silny skok względem poprzedniego roku (+25,4%). Najwyższy udział w strukturze wydatków inwestycyjnych mają **inwestycje w obszar transportu i łączności (46%)**, przy czym głównie są to **inwestycje w drogi publiczne**, które stanowiły 39% wydatków inwestycyjnych JST w 2022, a także inwestycje w **lokalny transport zbiorowy** stanowiące 3% wydatków. Za 11% wydatków odpowiadają **inwestycje w obszarze gospodarki komunalnej i ochrony środowiska**, głównie w zakresie **gospodarki ściekowej i ochrony wód, ochrony powietrza atmosferycznego**, a także **oświetlenia ulicznego**. Inwestycje w obszar **gospodarki mieszkaniowej** stanowią 6% wydatków inwestycyjnych JST – w tej grupie klasyfikowane są m.in. inwestycje termomodernizacyjne.
- Biorąc pod uwagę strukturę zużycia energii przez samorzady, **kluczowe dla podnoszenia efektywności energetycznej JST wydają się inwestycje w modernizację oświetlenia ulicznego oraz samorządowych budynków** (szczególnie placówek oświatowych i mieszkań komunalnych), a także **inwestycje we własne źródła OZE**. Samorzady i spółki komunalne mogą ubiegać się o dofinansowanie takich inwestycji ze środków unijnych i krajowych. Niedawno MRiT [ogłosiło](#) program dofinansowania realizacji inwestycji w OZE (Inwestycja B2.2.2 Instalacje OZE) w ramach KPO. Programy wsparcia inwestycji poprawiających efektywność energetyczną samorządów oferuje m.in. [BGK](#). Warto też dodać, że **samorządy zostały zobowiązane do przeznaczenia 15% kwot** otrzymanych w 2022 dodatkowych dochodów z tytułu udziału we wpływach z PIT na zadania z zakresu **poprawy efektywności energetycznej, rozwoju OZE oraz ograniczenia kosztów zakupu ciepła lub energii** ([ustawa](#) z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego).
- **Modernizacja lub wymiana oświetlenia ulicznego**, które odpowiada za co najmniej 19% wydatków JST na energię², może istotnie przełożyć się na zmniejszenie zużycia energii w samorządach. Według szacunków samorządów, które przeprowadziły takie inwestycje, **oszczędności w zużyciu energii elektrycznej mogą sięgać kilkudziesięciu procent**. Przykładowo warszawski ZDM oszacował, że modernizacja oświetlenia ulicznego ma zmniejszyć zużycie energii na ten cel o 35%³. Z kolei gmina Suchowola ocenia, że inwestycja w oświetlenie uliczne, która ma pochłonąć 450 tys. zł przełoży się na zmniejszenie zużycia energii elektrycznej w gminie aż o 40%⁴.
- **Łącznie wydatki inwestycyjne JST na oświetlenie uliczne w 2022 wyniosły 800,7 mln zł** (co stanowiło 1,3% wydatków inwestycyjnych) i było poziomem o 39% wyższym niż w 2021. Aż 86% tych wydatków zrealizowały gminy, a największy skok wydatków w tej kategorii odnotowały gminy miejskie (68%) i miejsko-wiejskie (72%).

Wydatki inwestycje JST wg działów w 2022



Wydatki inwestycyjne JST na oświetlenie uliczne



Źródło: MF, PKO Bank Polski

² Biorąc pod uwagę fakt, że w par. 426 (wydatki na energię) ujęte są również wydatki na gaz i wodę (i nie ma możliwości wydzielenia wydatków JST wyłącznie na energię elektryczną), udział oświetlenia ulicznego w wydatkach na samą energię elektryczną jest większy niż 19% i w naszej ocenie może przekraczać nawet 30%.

³ [ZDM zmodernizuje oświetlenie na ulicach w całej Warszawie. Również na drogach gminnych - Zarząd Dróg Miejskich w Warszawie](#)

⁴ <https://samorzad.pap.pl/kategoria/fundusze-europejskie-w-regionach/13-mln-zl-dla-podlaskich-samorzadow-na-wymiane>

