

Hodnotenie kontextu, problémov a predpokladov vzniku regionálnej energetickej politiky

Priatelia Zeme-CEPA
2021

Tento dokument bol vypracovaný v rámci projektu „Od energetickej závislosti k sebestačnosti: tvorba udržateľnej energetickej politiky vo vidieckych regiónoch“ (kód ITMS2014+ 314011Q453). Vychádza zo zistení a záverov predchádzajúcich analýz a dokumentov, ktoré vznikli vďaka tomuto projektu.

Kontaktná adresa: energia@priateliazeme.sk

2021 Priatelia Zeme-CEPA

Vypracoval: Juraj Zamkovský

Grafická úprava: Richard Watzka

Projekt je podporený z Európskeho sociálneho fondu.

OBSAH

| | |
|--|---|
| 1. Kontext | 4 |
| 2. Problémy | 6 |
| 3. Predpoklady vzniku regionálnej energetickej politiky | 7 |
| Rozhodnutie o organizačnom modeli RCUE | 7 |
| Príprava odborných kapacít pre budúce RCUE | 7 |
| Prijatie štandardizovaných metodík | 8 |

1. KONTEXT

Od začiatku prípravy projektu „Od energetickej závislosti k sebestačnosti: tvorba udržateľnej energetickej politiky vo vidieckych regiónoch“ (ďalej „projekt č. 314011Q453“) v máji 2018 a jeho realizácie od marca 2019 sa celkový kontext, v ktorom sa rodil návrh systému budovania kapacít pre plánovanie a koordináciu udržateľnej regionálnej energetiky, výrazne zmenil.

15. marca 2019 sa uskutočnil celosvetový štrajk študentov za stabilizáciu klímy iniciovaný mladou švédskou aktivistkou Gretou Thunbergovou. Zúčastnilo sa ho vyše 1,4 mil. stredoškolských študentov v 112 štátoch. Štrajk sa onedlho zopakoval a spolu s osvetovými aktivitami Greta vyprovokoval masívnu globálnu diskusiu o zmene klímy, jeho príčinách a potrebe globálnej kolektívnej radikálnej zmene politiky aj fungovania modernej spoločnosti. Aktivity Greta a pohyb, ktorý naštartovali, výrazne ovplyvnili verejnú mienku vo svete aj na Slovensku a mali aj nezanedbateľný politický vplyv (medzinárodne sa odrazili aj na výsledkoch volieb do Európskeho parlamentu v máji 2019, na Slovensku prispeli k víťazstvu Zuzany Čaputovej v prezidentských voľbách v júni 2019).

Jedným z prvých krokov Zuzany Čaputovej v roli prezidentky bola podpora klimatického cieľa EÚ dosiahnuť do roku 2050 uhlíkovú neutralitu. Bezprostredne potom sa k jej iniciatíve pripojil vtedajší predseda vlády Peter Pellegrini. Na samite EÚ v decembri 2019 sa Slovensko oficiálne pridalo k spoločnému postupu členských štátov pre dosiahnutie uhlíkovej neutrality. Tým Slovensko de facto opustilo dovtedajšiu spiatočnicu klimatickú politiku zastrešovanú krajinami visegrádskej štvorky.

Tento dôležitý krok predznamenal potrebu aktualizáciu hlavných strategických vládnych dokumentov súvisiacich s klimatickou a energetickou politikou Slovenska, ktorých hlavné závery sa finalizovali tesne pred zmenou národného klimatického kurzu, najmä:

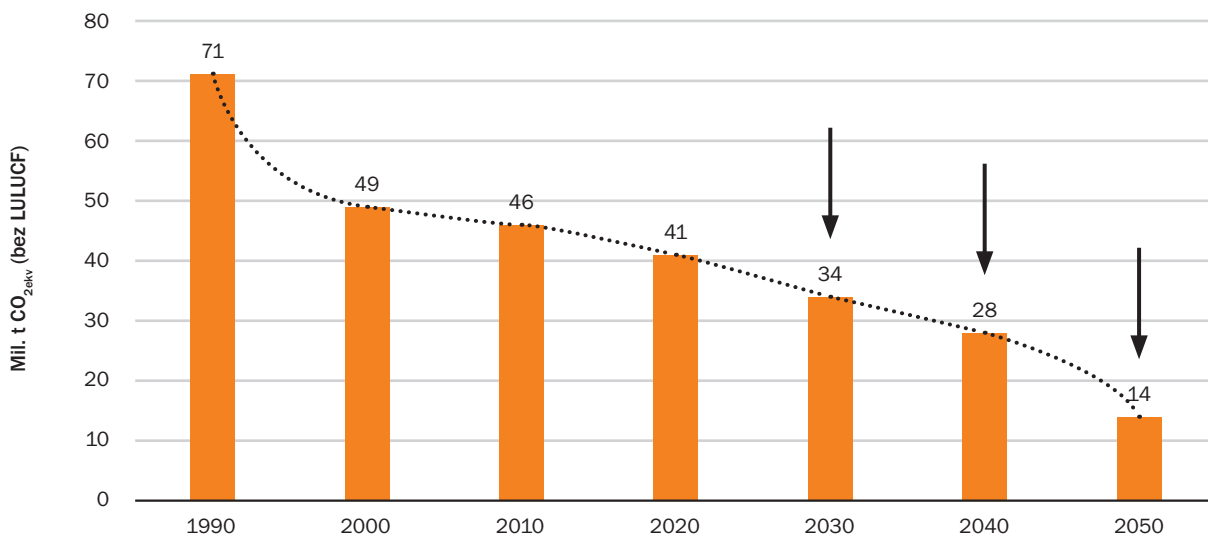
- Intergovaného národného energetického a klimatického plánu SR do roku 2030, ktorý schválila vláda v decembri 2019 a obsahuje aj úplne znení nového opatrenia „Regionálne centrá udržateľnej energetiky“, ktoré sme predložili v rámci pripomienkového konania.¹
- Nízkouhlíkovej stratégie rozvoja Slovenskej republiky do roku 2030 s výhľadom do roku 2050, ktorú vláda schválila v marci 2020.

Oba dokumenty sa budú v roku 2021 preformátovávať na prísnejšie emisné ciele SR vyplývajúce zo záväzku o uhlíkovej neutralite SR do roku 2050. To si vyžiada aj dodatočné opatrenia aj finančné alokácie na ich realizáciu (Obr. 1). Vzniknutá situácia iba podčiarkuje význam potreby regionálnej energetickej politiky a vytvorenie odborných kapacít v regiónoch na jej implementáciu.

1 Návrh systémových opatrení na podporu plánovaného rozvoja udržateľnej energetiky v regiónoch a podnety pre programovanie EŠIF 2021 – 2027. Priatelia Zeme-CEPA, 2019.

Obr. 1: Emisné ciele SR do roku 2050

(cieľové hodnoty emisií skleníkových plynov pre roky 2030 – 2050 sa budú musieť znížiť)



Zdroj: Nízkouhlíková stratégia rozvoja SR do roku 2030 s výhľadom do roku 2050 (2019)

Parlamentné voľby na Slovensku vo februári 2020 priniesli zmenu vlády, ktorá sa premietla do plošných a hlbokých personálnych a čiastočne aj štruktúrnych zmien v štátnej administratíve.

Bezprostredne po voľbách začiatkom marca 2020 bol potvrdený prvý prípad nakazení koronavírusom na Slovensku a od 12. marca už bola vyhlásená mimoriadna situácia a následne núdzový stav. Ten trval do júna 2020. Druhý núdzový stav začal platiť od 1. októbra a po opakovanom predĺžení platí do 11. februára 2021.

V júli 2020 prijala Európska rada rozhodnutie o vytvorení dočasného nástroja obnovy ekonomiky EÚ postihnutej pandémiou s cieľom zmeniť EÚ na zelenšiu, digitálnejšiu, odolnejšiu a lepšie pripravenú na súčasné aj nadchádzajúce výzvy (Next Generation EU). Hlavným prvkom tohto nástroja je Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti na poskytovanie úverov a grantov vo výške vyše 672 miliárd EUR na podporu reforiem a investícií realizovaných členskými štátmi EÚ. Predpokladaná alokácia pre Slovensko je približne 7,5 miliárd EUR.

Na Slovensku sa preto začal proces paralelného programovania tohto nástroja a európskych a investičných fondov (EŠIF) pre obdobie 2021 – 2027. Zmeny v personálnom obsadení vlády sa premietli do zmeny systému v programovaní EŠIF: namiesto sústavy viacerých operačných programov a rezortnej kontroly nad nimi bol stanovený iba 1 operačný program pre celé Slovensko rozdelený do 5 politických cieľov².

V roku 2020 sa nám podarilo dopracovať koncept novej infraštruktúry a kapacít pre plánovanie a koordináciu udržateľnej regionálnej energetiky a informovať o ňom verejnú správu a odbornú verejnosť. Nosným prvkom tejto novej infraštruktúry sú regionálne centrá udržateľnej energetiky (RCUE).³

Napriek problémom sprevádzajúcim programovanie sa nám podarilo do východiskového návrhu priorít SR pre EŠIF na obdobie 2021 – 2027 presadiť aj potrebu budovania regionálnych kapacít pre rozvoj udržateľnej energetiky. Táto oblasť sa stala súčasťou návrhu investičných priorít Slovenska v rámci politického cieľa 2.

2 Cieľ 1: Inteligentnejšia Európa – inovatívna a inteligentná transformácia hospodárstva

Cieľ 2: Ekologickejšia, nízkouhlíková Európa

Cieľ 3: Prepojenejšia Európa – mobilita a regionálna pripojiteľnosť IKT

Cieľ 4: Sociálnejšia Európa – vykonávanie Európskeho piliara sociálnych práv

Cieľ 5. Európa bližšie k občanom – udržateľný a integrovaný rozvoj mestských a vidieckych oblastí prostredníctvom miestnych iniciatív

3 Kapacity pre energetické plánovanie v regiónoch a implementáciu regionálnej energetickej politiky: návrh systému.

Priatelia Zeme-CEPA, 2021.

2. PROBLÉMY

Od nástupu pandémie koronavírusu v marci 2020 sa bezprecedentne obmedzili alebo znemožnili osobné rokovania a konzultácie s predstaviteľmi verejnej správy o pripravovanom návrhu plánovacej a koordinačnej infraštruktúry pre regionálnu energetiku. Osobné stretnutia nahradili online podujatia alebo telefonická komunikácia. Práca predstaviteľov verejnej správy z domu komplikovala komunikáciu najmä po vyhlásení núdzového stavu od októbra 2020 (napríklad, napriek zvýšenému úsiliu sa nám nepodarilo zorganizovať rokovanie o návrhu s odbornou sekciou Združenia miest a obcí Slovenska).

Tento stav prispel k rôznym interpretáciám návrhu. Preto sme vo finálnej fáze projektu č. 314011Q453 museli výrazne zintenzívniť komunikáciu s partnermi aj všetkými cieľovými skupinami, vrátane médií (napr. distribúciou špecializovaných informačných materiálov, tlačových správ a zmenou zamerania poslednej série informačných dní).

Proces programovania verejných fondov (v rámci Plánu obnovy a odolnosti, ale aj EŠIF na obdobie 2021 – 2027) od začiatku sprevádzali metodické nejasnosti, chaotické informácie a systémové problémy. Napríklad, príprava tzv. územných investičných stratégií, ktoré mali vychádzať z nových krajských programov hospodárskeho a sociálneho rozvoja a zároveň mali definovať oblasti podpory z EŠIF pre regionálny rozvoj, sa kvôli časovému stresu začali pripravovať prednostne. Vláda neuplatnila jednotný prístup pri formovaní tzv. strategicko-plánovacích regiónov (SPR), ktoré sa mali stať základnou územnou jednotkou pre čerpanie podpory na rozvoj regiónov, ale ponechala vymedzenie SPR na partnerov v každom kraji (preto vznikli veľmi nevyvážené rozdelenia krajov na SPR, čo prispelo napríklad k tomu, že Únia miest Slovenska zastupujúca najmä väčšie mestá, pristúpila k uvedenému návrhu rezervovane a svoju podporu pre RCUE podmienila harmonizáciou vo vymedzení SPR). V našom návrhu na vytvorenie RCUE sa po rokovaníach s predstaviteľmi štátnej správy predpokladá, že územnou pôsobnosťou RCUE budú práve SPR, resp. územia mestského rozvoja (ÚMR).

Centrá udržateľnej energetiky, ktoré vznikli nezávisle od projektu č. 314011Q453 v troch najmenej rozvíjaných okresoch Kežmarok, Rimavská Sobota a Rožňava ako pilotné štruktúry na podporu ich energetickej sebestačnosti, po úvodnej fáze existencie začali čeliť existenčným problémom. Pôvodne plánovaný scenár ich financovania z programového obdobia EŠIF 2014 – 2020 sa nenaplnil⁴. Napriek tomu sa s ich pomocou podarilo otestovať nové metodické postupy pre regionálne energetické plánovanie, ktoré sú výstupom projektu č. 314011Q453. Centrá mali plniť aj funkciu „predskokanov“ pred vznikom štandardných RCUE a postupne sa mali na RCUE pretransformovať.

Pandémia a vyčerpávajúce a dlhotrvajúce riešenie jej dôsledkov na lokálnej úrovni ztlačili význam RCUE pre partnerov (najmä samosprávy) v cieľových okresoch projektu č. 314011Q453. Je to pochopiteľné, keďže predstavitelia obcí a miest mali značne sťažené podmienky na prácu a zároveň museli riešiť časovo, finančne, organizačne aj fyzicky komplikované a dovtedy nevídané operácie (napr. testovanie obyvateľov).

Do uzávierky tohto hodnotenia sa nám napriek intenzívnej snahe nepodarilo zabezpečiť dostatočné zdroje na prípravu podmienok pre predpokladaný vznik prvých RCUE v roku 2024⁵.

4 Vyhodnotenie skúseností z využitia metodík pri príprave regionálnych nízkouhlíkových stratégií a uplatňovania návrhov na zefektívnenie verejnej správy. Priatelia Zeme-CEPA, 2021.

5 V spolupráci so Slovenskou inovačnou a energetickou agentúrou a Ministerstvom životného prostredia sme v júli 2019 pripravili návrh národného projektu „Vytvorenie podmienok pre efektívnu koordináciu rozvoja udržateľnej energetiky v SR“ pre fond REACT-EU. Tento projekt však nebol prijatý.

3. PREDPOKLADY VZNIKU REGIONÁLNEJ ENERGETICKEJ POLITIKY

Základným predpokladom vzniku regionálnej energetickej politiky sú dostatočné odborné kapacity, ktorými treba plošne vybaviť všetky regióny na Slovensku. Návrh budúcej plánovacej a koordinačnej infraštruktúry pre rozvoj regionálnej energetiky za také kapacity na úrovni SPR/ÚMR považuje RCUE.

Vytvoreniu RCUE však musí predchádzať splnenie niektorých základných podmienok, najmä:

1. Konsenzus/kompromis medzi hlavnými partnermi týkajúci sa organizačného modelu RCUE
2. Zapojenie škôl do prípravy odborných kapacít pre budúce RCUE
3. Prijatie štandardizovaných metodických postupov pre regionálne energetické plánovanie

Keďže vznik RCUE sa predpokladá od roku 2024, je dôležité, aby všetky uvedené základné podmienky boli dovtedy splnené (t.j. do konca roka 2023). Pritom nie všetky RCUE musia vzniknúť naraz, je ale dôležité, aby do konca dekády boli všetky RCUE dobre etablované a aby svojou praktickou činnosťou preukázali reálny ekonomický prínos vo všetkých SPR/ÚMR.

Rozhodnutie o organizačnom modeli RCUE

Návrh budúcej plánovacej a koordinačnej infraštruktúry pre rozvoj regionálnej energetiky v tejto fáze predpokladá 4 základné varianty organizačného modelu RCUE⁶. Finálna voľba modelu sa musí opierať o konsenzus/kompromis medzi hlavnými partnermi (najmä miestnymi a regionálnymi samosprávami a dotknutými rezortami). Model musí byť pre všetky RCUE rovnaký/jednotný.

Zvolený variant musí zabezpečiť všetkým RCUE silný mandát v rámci celej ich územnej pôsobnosti. Okrem toho musí garantovať ich efektívne metodické riadenie aj koordináciu v rámci Slovenska, čo najjednoduchšiu a finančne najvýhodnejšiu administratívu a musí vytvoriť účinnú bariéru proti ich prípadnému neoprávnenému využívaniu pre vlastné potreby zriaďovateľa (t.j. musí garantovať dôsledné oddelenie ich odbornej činnosti od administratívneho riadenia).

Príprava odborných kapacít pre budúce RCUE

Ešte pred vznikom RCUE je potrebné zabezpečiť dostatok odborných kapacít (v súčasnosti takéto voľné odborné kapacity potenciálne využiteľné na tento účel nie sú k dispozícii). Preto je dôležité, aby boli do tohto procesu v rokoch 2021 – 2023 zaangažované stredné odborné školy a najmä technické univerzity zamerané na stavebníctvo, dopravu, energetiku alebo informatizáciu a počítačové systémy. Je treba posúdiť, či by stačilo nadviazať na už existujúce vzdelávacie programy škôl a integrovať do nich témy relevantné pre budúce RCUE.

Ďalšou možnosťou je vytvorenie špecializovaných pomaturitných programov pre absolventov stredných odborných škôl, prípadne akreditovaných programov celoživotného vzdelávania organizovaných školami, ktoré by sa

⁶ Kapacity pre energetické plánovanie v regiónoch a implementáciu regionálnej energetickej politiky: návrh systému. Priatelia Zeme-CEPA, 2021.

zamerali na témy, ktoré dnes vo výuke chýbajú a ktoré by zabezpečili ich absolventom požadované kvalifikačné minimum pre budúcu prácu v RCUE.⁷

Prijatie štandardizovaných metodík

V rámci projektu č. 314011Q453 sme pripravili metodický balíček pre regionálne energetické plánovanie a otestovali sme ho v rámci prípravy pilotných regionálnych nízkouhlíkových stratégií v okresoch Kežmarok, Rimavská Sobota a Rožňava. Tieto metodiky by sa mohli stať základom štandardizovaných postupov, ktoré by v budúcnosti uplatňovali RCUE pri energetickom plánovaní. Preto bude dôležité, aby do vzniku RCUE boli uvedené metodiky podrobené širokej odbornej oponentúre a aby boli podľa potreby upravené, doplnené a schválené Ministerstvom hospodárstva SR.

Ako bolo spomenuté v predchádzajúcej časti, podaný národný projekt, ktorý mala zastrešiť Slovenská inovačný a energetická agentúra a ktorý sa sústreďoval na zabezpečenie všetkých troch základných podmienok pre úspešný štart RCUE, nebol akceptovaný. Preto je treba pripraviť alternatívny plán.

Optimálnym zdrojom financovania prípravy podmienok pre vznik RCUE v rokoch 2021 – 2023 je Fond obnovy a odolnosti. Nielen preto, že jeho účelom má byť zelený reštart ekonomiky zdecimovanej pandémiou a systémové reformy reagujúce na nedostatky národnej ekonomiky v globálnom kontexte (teda v kontexte dramaticky sa meniacej klímy), ale aj pre jeho obmedzenú platnosť (prostriedky treba vyčerpať do konca roka 2026). Okrem toho Fond obnovy a odolnosti je určený predovšetkým na podporu kombinácie štrukturálnych zmien a strategických investícií. Ak by to však pravidlá upravujúce používanie prostriedkov z Plánu obnovy a odolnosti neumožňovali, príprava podmienok pre vznik RCUE by sa mohla financovať z doteraz nevyčerpaných prostriedkov EŠIF 2014 – 2020, ktoré je možné čerpať do roku 2023.

Tri roky (2021 – 2023) sa ukazujú ako dostatočne dlhý čas na zabezpečenie všetkých týchto kľúčových podmienok efektívneho fungovania RCUE. Na tento účel sa predpokladá finančná alokácia približne 3 mil. EUR.

⁷ Návrh inovácií vo vzdelávaní procese na zvyšovanie energetickej gramotnosti absolventov základných a stredných škôl v NRO. Priatelia Zeme-CEPA, 2020.