

Стъпка 3

Обхват, цели, участници



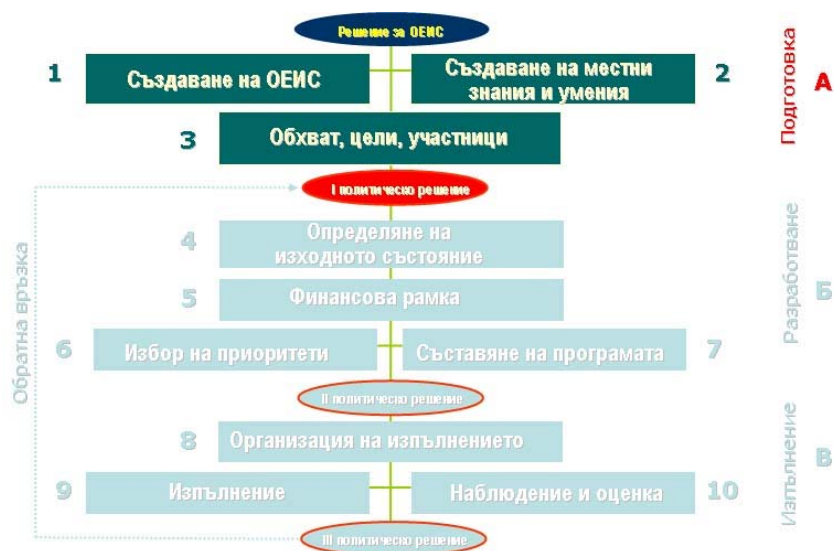
Формулирането на целите, обхвата и сферите на въздействие на политиката е изключително отговорна, сложна и понякога доста времеемка дейност, въпреки че се приема официално само с едно единствено решение на политическия орган на общината. Това решение предопределя също така всички следващи дейности, свързани със съставянето на програмата за енергийна ефективност. Въпреки че предхожда всички останали дейности, свързани със съставянето на програмата, формулирането на целите трябва да остане във фокуса на вниманието на общината в хода на целия процес на планиране. Целите подлежат на непрекъснато уточняване и актуализиране, а понякога и на радикална промяна.

Формулирането на целите е задача за висшето политическо ръководство на местната власт, тъй като то трябва да мобилизира всички ресурси на общината и да въздейства върху цялото бъдещо развитие на местната икономика. Следователно при българските условия общинският съвет трябва да бъде пряко ангажиран в разрешаването на този въпрос.

Обхват и сфери на въздействие

Обхватът и съдържанието на общинската енергийна програма зависят от степента, в която конкретната община изпълнява функциите си в енергийния сектор. В своите програми някои общини поставят акцента върху една единствена сфера. Други избират

по-голям брой сфери и разпределят действията си между тях. Във всеки конкретен случай изборът на обхвата и съдържанието се извършват въз основа на конкретните условия в съответната община и в съответствие с политическата воля на местните ръководители.



Обхват на програмата

Когато една общинска програма се съсредоточава главно върху сектора на крайното потребление на енергията, тя най-често включва проекти и действия за повишаване на енергийната ефективност на консумацията. В тези случаи тя обикновено се нарича Програма за енергийна ефективност. Все по-често обаче общините изграждат своите програми на основата на четирите си основни функции (виж Инструкция 0). Така те създават условия за балансирано и устойчиво развитие на енергийния сектор. Програма, съставена по този начин, обикновено се нарича Енергийна програма. В тази методика ние приемаме, че стратегическа цел на общината трябва да бъде разработването на цялостна енергийна програма. На тази основа е изградена и настоящата методика. По тази причина оттук нататък ще използваме именно това понятие.

Когато енергийната програма разглежда едновременно функциите на общината като производител и консуматор на енергия, тя изследва:

- енергийната ефективност при крайното потребление на енергия;
- енергийната ефективност при производството на енергия;

- възможността за използване на алтернативни енергийни източници и горива (електричество, нафта, природен газ, комбинирано производство на топлинна и електрическа енергия и т.н.);
- възможността за използване на възобновяеми енергийни източници (биомаса, слънчева енергия за производство на топлина или електричество, вятърна енергия, геотермална енергия, малки ВЕЦ и т.н.).

Когато програмата разглежда функциите на регулатор и мотиватор, тя изследва:

- възможността за насърчаване на енергийната ефективност чрез разработване на местни норми и правила;
- възможността за насърчаване на енергийната ефективност и използването на ВЕИ чрез политиката за местните данъци и такси;
- възможността за разработване и прилагане на местни програми за насърчаване на енергийната ефективност и използването на ВЕИ.

Комплексната енергийна програма създава предпоставки за разработване на местен (общински) енергиен баланс, основан на оптимално съчетаване на местните потребности от енергия и възможността за задоволяването им с местни енергийни ресурси.

Сфери на въздействие

В някои случаи въздействието на общинската програма се ограничава върху обекти, които са собственост на общината и се управляват и поддържат чрез общинския бюджет. В други случаи това въздействие може да обхване всички обекти, които се намират на нейната територия, независимо от собствеността върху тях. Обикновено обектите, които се издържат от общинския бюджет, стоят в центъра на една общинска енергийна програма. Устойчивото развитие на територията на общината обаче е тясно свързано с всички останали обекти на крайно потребление, на производство, пренос и разпределение на енергията.

Най-често това са три основни групи обекти:

- обекти, които са собственост на общината (училища, болници, детски градини, спортни

заведения, системи за улично осветление, общински топлофикационни предприятия, селищен транспорт и др.);

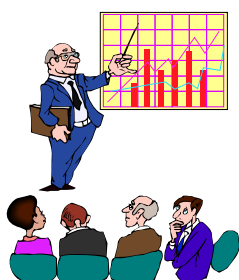
- обекти, които са собственост на държавата (държавни учреждения, висши учебни заведения и специализирани училища, големи районни болници, спортни съоръжения, сгради на културата, военни обекти и др.);

- частни обекти (жилищни сгради, местни промишлени предприятия, селскостопански обекти, частни обекти за услуги и др.)

Цели на програмата

Формулирането на целите на общинската енергийна програма обикновено се основават на:

- (а) националната политика в областта на енергията и околната среда;
- (б) общинските стратегии и политики в тази област;
- (в) конкретните условия и изисквания в съответната община.



През последните години в европейските страни се поставя все по-голям акцент върху намаляването на емисиите на парникови газове. Това е израз на нарастващото безпокойство от изменението на климата и неговото отрицателно въздействие. От друга страна, международните ангажименти по отношение на промените в климата се придвижиха към челните места в дневния ред като приоритети на европейско, национално и местно/общинско равнище.

За формулиране на целите на общинските програми се използват различни подходи. Те могат да бъдат обединени в две основни групи – политически подход и експертен подход.

Важни изисквания

- A. Целите и задачите на общинската енергийна програма трябва да съответстват на стратегическите цели и задачи на общинската стратегия/план за устойчиво развитие – дългосрочен или средносрочен документ.

Б. Целите и задачите на общинската стратегия/план за устойчиво развитие трябва да съответстват на националните цели за развитие (в т.ч. стратегиите в областта на енергията и опазването на климата).

В. Националните цели трябва да съответстват на целите за устойчиво развитие на ЕС, в т.ч. стратегиите в областта на енергията и опазването на климата (стратегическата цел 20%-20%-20%).

Политически подход



Този подход към формулирането на целите на общинската програма се основава на предварително разработени политически цели и задачи, около които се развиват структурата и съдържанието на програмата. Един пример за предварително поставена политическа цел е намаляването на емисиите на парникови газове или отказът от използване на електроенергия, произведена от атомни електроцентрали. В първия случай целта е в количествено изражение (намаление на емисиите в проценти), докато във втория случай е формулирана по-обща идея (визия), характеризираща се със значителен политически, емоционален и психологически заряд. В много случаи тези цели произтичат от важни национални приоритети или поети ангажименти по международни споразумения и протоколи (Рамковата конвенция на ООН по изменение на климата, Протокола от Киото). Местните органи на властта в Западна Европа все по-често разработват своите програми на основата на предварително развити политически цели.

Екологични цели

В Европейския съюз такава политическа цел е намаляването на емисиите на парникови газове и на консумацията на енергия с по 20% до 2020 г. спрямо равнището от 2007 г. Същевременно за същия период се планира производството на енергия от възобновяеми енергийни източници да достигне 20% от цялото производство на енергия в страните от ЕС.

На основата на така формулираните политически цели отделните страни от ЕС определят своите цели, които на свой ред представляват основата за разработване на общинските енергийни програми.

**Икономически
цели**

Формулирането на икономически цели, насочени към намаляване на разходите за енергийни нужди, е характерно за много общини. Тъй като разходите за енергия са сред най-значимите пера в общинските бюджети, тяхното намаляване освобождава значителен ресурс, който може да се използва в социалната или в други сфери. Икономическите цели може да са свързани и с използването на местни енергийни източници, с производството на горива и енергия на територията на общината или с други подобни дейности. По този начин се намалява изтичането на средства за закупуване на горива и енергия и дори се генерират приходи за общината чрез тяхното местно производство. Поставят се основите на енергийната независимост, към която се стремят все повече общини.

**Качество
на енергийните
услуги**

Най-често с такива цели общините се стремят да решат проблеми, свързани с недостатъчното равнище на комфорт в публичния и жилищния сектор. Типични проблеми в някои страни са недоотоплявани училища и лошо състояние на уличното осветление. В по-широк аспект проблем на общините е и стабилността на енергийните доставки. Решаването на тези проблеми може да стане с предвиждането на проекти за енергийна ефективност и използване на ВЕИ, които да позволят постигането на желаното равнище на услугите на по-ниска цена.

**Технико-
икономически
подход****Цели, основаващи
се на техническия
потенциал за
енергийна
ефективност**

Този подход се основава на обективния анализ на състоянието на енергийния сектор в конкретната община и на възможностите за въздействие върху това състояние, в т.ч. чрез мерки за повишаване на енергийната ефективност. Обикновено за тези анализи се налага да бъде събрано значително количество обективна техническа и нетехническа информация. Анализите помагат да се определят критичните сфери на производството или потреблението на енергия, да се изберат подходящите средства (мерки) за въздействие върху тях, да се определят приоритетите и да се формулират целите и очакваните резултати. Технико-икономическият подход е по-точен и по-обективен от политическия, обаче изисква значителна предварителна подготовка преди да се пристъпи към формулирането на целите на програмата.

Цели, основаващи се на икономическия потенциал на общината

Реализирането на техническия потенциал зависи от икономическите възможности на общината. Под икономически възможности трябва да разбираме не само възможностите за финансиране на дейности чрез общинския бюджет, но и възможностите за привличане на допълнителни средства от специализирани фондове, търговски банки, публично-частни партньорства и др. Икономическият потенциал на общината се оценява както чрез нейното финансово състояние, така и чрез нейните институционални и човешки ресурси.

Интегриран подход

Обикновено в практиката двата подхода – политическият и технико-икономическият – се съчетават. Чрез комбинирането на двата подхода се цели в максимална степен да се постигнат политическите цели, като се отчитат обективните ограничителните условия от техническо и икономическо естество.

Възможни цели на програмата



Формулирането на целите на общинската енергийна програма и очакваните резултати от изпълнението ѝ, както и на обхвата и сферите на въздействие на програмата, се извършва на базата на експертна оценка и обсъждания с широк кръг от специалисти и представители на широката общественост. Този процес обикновено се води от специално създаден екип от експерти от общината, който подготвя доклад за Общинския съвет с проектопредложение за решение. Целите, които залага местната управа в своята енергийна програма, трябва да произтичат от реалните обстоятелства и нуждите на конкретната община. Следователно те могат да се окажат доста различни за различните общини.

Във всеки конкретен случай на тази стъпка трябва да се обърне специално внимание. Тя трябва да бъде изпълнена при условията на максимално участие на обществеността и да използва целия интелектуален потенциал на общината.

Енергийният сектор в общините представлява изключително чувствителна тема и всяко действие в тази област хвърля сянка върху редица други сфери на публична дейност. По тази причина формулирането на целите на общинската енергийна програма трябва да се извършва в рамките на по-широките програми за устойчиво развитие на общината и региона. То трябва да съответства на стратегическите цели на развитието и да отговаря на нуждите и очакванията на обществеността. По-долу са изброени няколко примера за възможни цели на общински програми за енергийна ефективност.

Намаляване на енергийните разходи на общината

Една възможна цел на общинска енергийна програма, например, е намаляването на енергийните разходи (сметки), които се покриват от общинския бюджет. Формулирана по този начин, целта може да насочи действията също към мерки за намаляване на потреблението, независимо от другите последиствия, които могат да предизвикат тези мерки. Понякога общините допускат временно влошаване на качеството на предоставяните услуги – изключване на част от инсталираните отоплителни уреди и/или осветителни тела, понижаване на стайната температура и/или съкращаване на отоплителните периоди и т.н. Мерки от този род могат да бъдат приемливи само временно и за кратки периоди в случай на остри финансови проблеми. Разумно намаляване на енергийните разходи в общинския бюджет, обаче, може да се постигне чрез мерки за повишаване на енергийната ефективност, които осигуряват запазване или дори подобряване на качеството на услугите. Именно такива мерки трябва да бъдат заложи в програмите за енергийна ефективност на общините.

Намаляване на енергийните разходи на крайните потребители на енергия

Общинското ръководство може да си постави за цел намаляване на енергийните разходи на обектите – крайни потребители, които не са собственост на общината или не се стопанисват от нея и следователно техните разходи не се покриват от общинския бюджет – домакинства малки и средни

предприятия, промишлени предприятия. Чрез така формулираната цел местната управа би могла да осигури косвени ползи за общината. Чрез облекчаване на бремето на енергийните разходи върху домакинствата тя би могла да намали социалното напрежение, а чрез стимулиране на местния бизнес би могла да увеличи данъчните приходи в общинския бюджет. Тази цел обикновено се постига чрез методи на косвено въздействие. Такива инструменти са, например, градоустройствените планове и плановете за техническата инфраструктура, плановете за транспортните връзки в населените места и др. Ефективни инструменти за въздействие са и кампаниите за повишаване на информираността, насърчителните програми и т.н. При изпълнение на цели от този род общината може пълноценно да изпълни функциите си на регулатор, инвеститор и източник на мотивация.

**Подобряване на
качеството на
енергийните
услуги**

Цел на общинската енергийна програма би могло да бъде и подобряването на качеството на енергийните услуги. Подобряването на качеството на осветлението и отоплението често пъти означава повишаване на температурата и степента на осветеност там, където те все още са под хигиенните норми. Това може да доведе до повишаване на потреблението на енергия. Най-естественото и достъпно средство за избягването на допълнителни енергийни разходи е реализирането на мерки за повишаване на енергийната ефективност в сферата на потреблението. Тези мерки могат да донесат и редица допълнителни изгоди, като например стабилизация на производството на топлинна енергия, подобряване на поддръжката на системата от топлофикационното дружество, както и модернизация на системата за топлинно счетоводство. Подобряването на качеството на енергийните услуги би могло да включва също програми за насърчаване на енергийната ефективност и програми за повишаване на лоялността на крайните потребители към фирмата – доставчик на енергия и т.н.

Намаляване на цените на енергията



Когато дадена община изпълнява както трябва функцията си на производител и доставчик на енергия, тя би могла да си постави за цел намаляване на цената на енергията, която крайните потребители плащат за единица енергия. Това може да се постигне като тарифата за цените се определя на основата на пълните и реални производствени разходи без преки или косвени субсидии и в случай че общината има възможност да влияе върху производството на енергия. Такава цел може залегне в енергийните програми на общини, в които има значително местно производство на енергия. Можем да предположим, че в бъдеще това ще става все по-реална възможност за много общини.

Намаляване на емисиите на парникови газове

Общините се нареждат сред основните потребители на енергия и техните задължения за изпълнението на поетите ангажименти по Протокола от Киото ще зависят в значителна степен от участието им в дейности за подобряване на енергийната ефективност. По тази причина общинските енергийни програми все по-често ще включват намаление на емисиите на парникови газове сред стратегическите си цели.

Комбиниране на няколко цели

В своите програми за енергийна ефективност общините могат да залагат по-широки цели, които представляват комбинация от няколко от споменатите по-горе цели. Така например, намаляването на бюджетните разходи за енергия може да се съчетае с целта за постепенно подобряване на качеството на енергийните услуги. Енергоспестяването би могло да се обвърже с ангажимента за намаляване на парниковите газове и т.н.

Разгледаните по-горе примерни цели не изчерпват съществуващото многообразие от възможности. Те представляват само малка част от най-разпространените случаи, които демонстрират колко специфично и отговорно начинание може да бъде формулирането на целите на общинската енергийна програма, за да е реалистично и да отговаря на действителните нужди и очаквания на хората.

Формулирането на целите се извършва чрез декларация, която трябва ясно да прокламира следното:

- равнището на напредък, който се очаква да бъде постигнат в резултат на изпълнението на програмата;
- изходното положение (базисен сценарий), което ще се използва като сравнение за измерване на напредъка;
- срока за постигане на поставените цели.

При формулирането на целите е необходимо да се определят също така и минималните равнища на успех, които трябва да се постигнат или да се надминат от програмата. Резултати под тези минимални стойности трябва да се оценяват като неуспех. Определянето на критериите за икономическа ефективност е особено важен въпрос. Именно въз основа на тези критерии можете да одобрите или отхвърлите даден проект или да оцените резултатите от изпълнението му. Когато наличните финансови средства за изпълнение на програмата са строго ограничени, вероятно ще е необходимо да се въведат други критерии за подбор на приоритетите. Този комплекс от критерии също подлежи на определяне чрез политическо решение от общинската управа.

Примери

Участници в процеса на общинското енергийно планиране



Важно условие за успешното разработване и изпълнение на общинската енергийна програма е наличието на квалифицирани кадри и институции. Съществуват различни подходи по отношение на осигуряването на необходимия за програмите институционален и кадрови потенциал. В повечето от европейските страни, освен местни специалисти, се използва кадровият потенциал на местните енергийни дружества, които са общинска собственост, както и на енергийните агенции и специализирани консултанти.

Съществуващи структури

В повечето от случаите структурите на общинската администрация участват активно в разработването и изпълнението на енергийните програми.

Примери

Отделът по опазване на околната среда в Грац, Австрия, отговаря както за разработването на общинската енергийна програма, така и за нейното изпълнение. Първоначално отделът по енергийните въпроси към Градския съвет на Лестър, Великобритания, отговаряше за постигането на икономии в общинските сгради. Постепенно списъкът на задачите му беше разширен, като обхвана всички сфери на енергопотреблението. Този отдел отговаря, също така, за изготвянето на общинския план за действие по енергийните въпроси.

Направленията, които отговарят за техническата инфраструктура, регионалното развитие, околната среда и финансите, са най-често срещаните участници в разработването и изпълнението на общинските енергийни програми в общините – членки на българската мрежа ЕкоЕнергия.

Новите структури

В редица случаи за разработване и координиране на изпълнението на общинските енергийни програми се създават нови административни структури. В много европейски градове бяха създадени специализирани регионални, общински и островни енергийни агенции, които предоставят активна помощ на местните власти в проучването и решаването на проблеми, свързани с енергийната ефективност и опазването на околната среда от вредни въздействия. Създаването и дейностите на тези агенции се подпомагат чрез програми на Европейската комисия.

Примери

В Германия съществуват различни примери за нов тип административни структури или експертни работни групи за разработване и координация на общински енергийни програми. Независими отдели за рационално използване на енергията бяха създадени в Хайделберг, Майнц и Щутгарт и в офисите на многоетажните жилищни сгради в Дюисбург, Фрайбург и Кьолн. В Бредщадт бе назначен координатор по енергийните въпроси, който отговаря за управлението и координацията на специфичните дейности на една работна група от експерти от различни отдели на местната администрация.

През 1996 г. в Биелско Бяла, Полша, бе създадено бюро по управление на енергията. То управлява общинската собственост и координира дейностите на различните отдели от общината, свързани с разработването и изпълнението на енергийна програма.

Със създаването на общински бюра по енергийна ефективност в общините от българската мрежа ЕкоЕнергия бяха положени основите на организационно и институционално осигуряване на дейностите, свързани с разработването и изпълнението на програми за енергийна ефективност.

Местни енергийни фирми

Местните енергийни дружества са важни участници в разработването и изпълнението на енергийните програми. Те играят най-важна роля в случаите, когато са собственост на общините.

Примери

Така например, местното енергоснабдително дружество в Копенхаген е главната движеща сила за изпълнението на многобройни инициативи в областта на производството и крайното потребление на енергията. Общините Заарбрюкен и ХанOVER са собственици на местните енергоснабдителни фирми. По тази причина енергийните програми се разработват и изпълняват съвместно от общината и енергоснабдителните фирми

Външни консултанти

За разработването и изпълнението на общинските енергийни програми се мобилизират и външни ресурси.

Така например, към отдела по опазване на околната среда в Грац бяха създадени четири работни групи от представители на енергоснабдителните предприятия, местните органи на властта, фирми и неправителствени организации и бяха използвани и консултантски услуги от Австрийската енергийна агенция. Всяка от работните групи съсредоточи дейността си върху различни сфери на въздействие.

Енергийният План за действие в Лестър, Великобритания, бе разработен в тясносътрудничество с работната група по енергията, сред членовете на която са представители на обществеността, частния сектор и неправителствени организации. По този начин общинското ръководство ангажира и мотивира и обикновените граждани да участват в изпълнението на плана.

В разработването на плана на община Шчечин в Полша бяха използвани услугите на специализирана организация за проучвания, проектиране и практическо изпълнение.

Първо политическо решение

Одобряване на политическите цели на програмата



Решението, по силата на което се формулират целите на общинската програма за енергийна ефективност, представлява политически акт. Отговорността за него трябва да поеме висшият ръководен орган на общината – общинският съвет. Одобряването на целите на общинската енергийна програма и очакваните резултати от изпълнението ѝ представлява първото политическо решение в процеса на енергийното планиране. Специфичното значение и отговорност на това решение произтича от факта, че от гледна точка на практиката целите на програмата предопределят целия бъдещ процес на планиране и подбора на начините за въздействие върху различните участници в енергийния сектор на територията на общината.

Политическото решение, което трябва да се вземе от общинския съвет, се състои от две основни части:

(а) Решение за разработване на програма за енергийна ефективност. Тази част от решението определя общите срокове и отговорниците, както и заделените от общината финансови средства за работата по разработването.

(б) Решение за одобряване на целите на програмата. Това решение описва най-общите параметри на целите.

Желателно е преди представянето на проекторешението за приемане от общинския съвет да се проведе разяснителна работа сред членовете на специализираните комисии към съвета. Сондирането на общественото мнение и спечелването на публична подкрепа за решението може също да допринесат в значителна степен за по-прецизно формулиране на предложените цели и убеждаване на общинския съвет в тяхната целесъобразност.