

# System wspierania inwestycji w energetyce wiatrowej – perspektywa inwestora

Grzegorz Skarzynski

Marzec 2007

# System wspierania inwestycji – świadoma ingerencja Państwa w wolny rynek

- W warunkach wolnego rynku farmy wiatrowe nie będą powstawać bez systemu wsparcia inwestycji przez Państwo
- Jedynym kryterium oceny systemu wsparcia jest jego wpływ na podejmowanie decyzji inwestycyjnych o budowie farm wiatrowych
- Jeżeli decyzje inwestycyjne są podejmowane w dostatecznej ilości, to należy analizować system przede wszystkim pod względem jego efektywności: skuteczność vs koszt
- Jeżeli decyzje inwestycyjne nie są podejmowane w dostatecznej ilości, to należy analizować system przede wszystkim pod względem jego wewnętrznej struktury – skuteczność używanych instrumentów wsparcia



# Struktura systemu wspierania inwestycji w energetyce wiatrowej w Polsce (I)

- W odróżnieniu od wielu innych krajów UE, system wspierania inwestycji w energetyce wiatrowej w Polsce ma świadomie wbudowany element ryzyka (brak gwarancji ceny w długim okresie)
- To dobrze – bo poprzez optymalizację różnych czynników w procesie podejmowania decyzji inwestycyjnych, premiuje lepsze projekty
- To zle – bo właśnie ze względu na element ryzyka, spowalnia procesy inwestycyjne i nie prowadzi do skokowego wzrostu podejmowanych ilości decyzji inwestycyjnych, co zagraża osiągnięciu celów zapisanych w polityce energetycznej
- Dziś w Polsce podejmuje się zbyt mało decyzji inwestycyjnych o budowie farm wiatrowych, by zrealizować cele polityki energetycznej w perspektywie kilku najbliższych lat
- Nie oznacza to, że należy wykluczyć element ryzyka i zmienić założenia systemu – procesy inwestycyjne są spowalniane także przez inne czynniki (choćby NATURA 2000) a Państwu powinno zależeć, by system był nie tylko skuteczny ale też efektywny
- Warto natomiast przyjrzeć się jego strukturze, ocenić skuteczność poszczególnych instrumentów i podyskutować co należało by zmienić by system był skuteczniejszy

# Struktura systemu wspierania inwestycji w energetyce wiatrowej w Polsce (II)

- Podstawowe instrumenty systemu wspierania inwestycji (wynikające z przepisów prawa)
  - obowiązek zakupu energii wytworzonej w elektrowni wiatrowej
  - zwolnienie z akcyzy
- Powszechne instrumenty systemu wspierania (dotyczące wszystkich projektów, wynikające z przepisów prawa)
  - system handlu „świadectwami pochodzenia”
  - preferencje na rynku bilansującym
  - preferencje przyłączeniowe
- Selektywne instrumenty systemu wspierania (dotyczące wybranych projektów)
  - programy NFOSiGW
  - programy EkoFunduszu
  - możliwe lokalne ulgi podatkowe
  - joint implementation
  - programy współfinansowane przez UE

# Kryteria oceny skuteczności systemu wspierania inwestycji

- Podstawowe instrumenty (zwolnienie z akcyzy i obowiązek odbioru) pozostają poza obszarem analizy skuteczności (oczywiste pozytywne oddziaływanie oraz brak potencjału zmian zwiększających skuteczność oddziaływania)
- Element ryzyka wbudowany w system wsparcia, oznacza, że z punktu widzenia podejmowania decyzji inwestycyjnych preferowane przez inwestorów (skuteczniejsze) są instrumenty oddziałujące bezpośrednio na wielkość equity zainwestowanego w projekcie:
  - bo zwiększone ryzyko podwyższa wymogi banków co do udziału własnego inwestorów (equity) w strukturze finansowania projektu (proporcja debt/equity)
  - zwiększenie udziału własnego zmniejsza IRR projektu, zmniejszając atrakcyjność inwestowania
  - a ewentualne dopłaty i ulgi, zwiększające generowaną nadwyżkę w trakcie eksploatacji, mają mniejsze znaczenie, gdyż oddziałują na IRR w znacząco mniejszym stopniu niż zmniejszenie wymaganego equity (wpływ czynnika czasu na kalkulacje IRR)

# Struktura systemu wspierania inwestycji

- Instrumenty systemu wsparcia oddziałujące bezpośrednio na wymagany poziom equity w projekcie:
  - preferencje przyłączeniowe – podział kosztów przyłączenia pomiędzy inwestora i dystrybutora
  - programy EkoFunduszu
  - projektowany Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko
- Instrumenty systemu wsparcia oddziałujące na wielkość generowanej nadwyżki w trakcie funkcjonowania projektu
  - system handlu „świadectwami pochodzenia”
  - preferencje na rynku bilansującym
  - programy NFOSiGW
  - ulgi podatkowe
  - joint implementation

# Ocena systemu wspierania inwestycji – stan i potencjał zmian instrumentów oddziałujących na poziom equity w projektach wiatrowych

- Preferencje przyłączeniowe:
  - w praktyce nie działają
  - dlaczego dystrybutorom miałyby się opłacać koinwestowanie w przyłączanie farm wiatrowych - ?
- Programy EkoFunduszu
  - transparentne zasady udzielania wsparcia, wysoka efektywność – skuteczność vs koszty
  - ograniczone środki w dyspozycji EkoFunduszu – w tym roku farmy wiatrowe nie są przedmiotem dofinansowania; zanikające znaczenie
- Program Operacyjny „Infrastruktura i Środowisko”
  - wielka niewiadoma – brak ostatecznie ustalonych procedur udzielania wsparcia
  - negatywne doświadczenia programów współfinansowanych przez UE 2004 – 2006 - znaczny stopień uznaniowości, brak transparentności i jasnych reguł, kryteria niedostosowane do projektów farm wiatrowych („naciąganie” wniosków, niska efektywność – skuteczność vs koszty)
  - można jeszcze zrobić wszystko (no może prawie wszystko)

## Ocena systemu wspierania inwestycji – stan i potencjał zmian instrumentów oddziałujących na poziom generowanej nadwyżki (I)

- System handlu „świadectwami pochodzenia”
  - przyjął się i działa
  - konieczny rozwój rynku i wprowadzanie instrumentów pochodnych
  - konieczna konsekwencja legislatorów w utrzymaniu „benchmarku” ceny świadectwa – sposób stanowienia opłaty zastępczej
  - co dalej po 2014 roku?
- Preferencje na rynku bilansującym
  - brak aktów wykonawczych
  - jaka jest motywacja dystrybutorów do ponoszenia kosztów/przerzucania kosztów preferencji dla farm wiatrowych - ?
- Programy NFOSiGW
  - znikomy wpływ dopłat do odsetek na IRR projektu
  - niedostosowanie procedur i warunków do „project finance” (dominująca forma inwestowania w farmy wiatrowe)
  - niewielkie środki będące w dyspozycji NFOSiGW (choć potencjalnie mogą być znaczne)
  - uciążliwość procedur

## Ocena systemu wspierania inwestycji – stan i potencjał zmian instrumentów oddziałujących na poziom generowanej nadwyżki (II)

- Ulgi podatkowe
  - po zmianie przepisów prawa budowlanego, znacząco mniejszy wpływ na IRR
  - ograniczony horyzont udzielanych ulg podatkowych – ryzyko utraty przyznanych ulg
- Joint implementation
  - niejasne umocowanie w krajowym prawie
  - ścisłe powiązanie z systemem handlu emisjami w EU
  - ograniczanie krajowych limitów emisji (polityka UE) musi doprowadzić do marginalizacji tego instrumentu

## System wspierania inwestycji – kierunki zmian

- Skierujemy środki tam gdzie ich skuteczność jest największa – na zmniejszenie poziomu equity wymaganego od inwestorów przez banki finansujące:
  - alokowanie środków z Programu Operacyjnego na zasadach Ekofunduszu (jasne kryteria przyznawania wsparcia, określenie wysokości możliwego do uzyskania wsparcia, prostota procedur, brak uznaniowości)
- Zastanówmy się dlaczego niektóre instrumenty nie działają i zaproponujemy zmiany
  - np. wsparcie z Programu Operacyjnego i być może z Programów Regionalnych dla dystrybutorów, w finansowaniu ich 50% udziału w finansowaniu kosztów przyłączeń - motywacja dla dystrybutora by swoje środki inwestycyjne kierował na przyłączenia farm wiatrowych
- Bądźmy konsekwentni i nie psujmy tego co jest:
  - ograniczenie roli URE w ingerowaniu w mechanizm wsparcia (to ma być system samoregulujący)
  - utrzymanie ram prawnych stanowiących o skuteczności systemu handlu świadectwami pochodzenia – nie można doprowadzić do załamania systemu w wyniku działań legislacyjnych bądź administracyjnych

## Zamiast podsumowania kilka prawd raz jeszcze

- Oceniamy system wspierania inwestycji w energetyce wiatrowej przez pryzmat zachowań tych, na których ma on wpływać – ostatecznym kryterium oceny są zachowania inwestorów
- Uchwalenie prawa nie oznacza, że będzie ono działać – należy poważnie traktować konsultacje propozycji zmian w prawie
- Nakładanie obowiązków bez choć częściowego zrekompensowania ich ciężarów nie przyniesie pożądanych skutków
- Zawsze pytajmy dlaczego coś ma zadziałać tu i teraz – analiza modelu zachowań kluczowych graczy jest podstawą do formułowania propozycji rozwiązań
- Ruchy pozorne nie niosą postępu – odkładanie istotnych, kontrowersyjnych problemów do rozwiązania w aktach wykonawczych nie przybliży nas do celu, wręcz przeciwnie rodzi nadzieje, które szybko stają się rozczarowaniem
- Jeżeli jest wspólna płaszczyzna dyskusji to łatwiej dojść do porozumienia – czy na pewno zaproponowany tu sposób oceny skuteczności systemu wsparcia inwestycji jest wspólny dla wszystkich tu na Sali? czasami zamiast jednostronnego lobbyingu warto próbować spojrzeć na problem oczami innych

Dziękuję za uwagę

[grzegorz\\_skarzynski@onet.pl](mailto:grzegorz_skarzynski@onet.pl)