

5-ті Дискусії з питань енергетичної політики

21 квітня 2016 р.

ПРОЕКТ

Основні рекомендації, щодо того «Як забезпечити майбутні інвестиції у відновлювальну енергетику України, долаючи політичні, законодавчі, регуляторні та технічні бар'єри»

Вирішення проблеми

Ця дискусія стосовно енергетичної політики спрямована на вирішення питання: що необхідно для того, щоб спрямувати в Україну значні інвестиції у відновлювані джерела енергії. Для вирішення цієї проблеми необхідно розглянути її у контексті:

- У пропозиції первинної енергії в Україні домінує природний газ (приблизно 40%), що робить країну у значній мірі залежною від імпорту російського газу. Ключовим пріоритетом для уряду України є заміщення природного газу за рахунок відновлюваних джерел енергії та енергоефективності.
- Український уряд затвердив Національний план дій щодо відновлюваних джерел енергії (НПДВДЕ) до 2020 року, в якому встановлена мета збільшити частку відновлюваних джерел енергії у загальному енергоспоживанні, щонайменше, до 11% (з урахуванням великих ГЕС). У 2015 році ця частка становила близько 4,56% для відновлюваних джерел енергії (з урахуванням великих ГЕС).
- Передбачається, що для досягнення цієї мети знадобиться 16 млрд. євро в якості інвестицій у відновлювані джерела енергії: 8,9 млрд. євро у виробництво електроенергії, 6,7 млрд. євро у сектор опалення та охолодження і 0,56 млрд. євро - у транспорт.
- З 2014 року Україна стикається з різким скороченням інвестицій у відновлювані джерела енергії. Судячи з Регіонального звіту про стан справ у відновлюваній енергетиці REN21 ЄЕК ООН за 2015 рік, із найбільшого одержувача інвестицій у секторі ВДЕ у регіоні Україна перетворилася на країну практично без будь-яких інвестиційних потоків.

Експерти INOGATE активно проводили опитування міжнародних і вітчизняних приватних інвесторів та розробників проектів з ВДЕ, щоб отримати уявлення про те, що стримує інвестиції у сектор відновлюваних джерел енергії, і що ще більш важливо - що необхідно зробити, щоб стимулювати великомасштабні інвестиції, необхідні для задоволення цієї мети.

Проблеми та рішення

Проблеми і рекомендації поділені на дві основні цільові групи:

1) Рекомендації для українського уряду

Рекомендації для уряду України поділені на три основні категорії:

- a) **Фінансова привабливість** - питання, пов'язані з фінансовою привабливістю проекту, тобто те, що необхідно інвесторам в акціонерний капітал та у боргові зобов'язання, щоб розгорнути фінансування у проекти з відновлюваних джерел енергії (наприклад, ризик контрагента, відбір потужності, і т.д.);
- b) **Розробка проектів** - питання, пов'язані зі зручністю розробки проектів з відновлюваних джерел енергії в окремій країні (наприклад, видачі дозволів, підключення до мережі і т.д.);
- c) **Загальні питання** - питання, пов'язані із більш широким контекстом управління, які насправді підтримали б інвестування у цілому (наприклад, довгострокові стабільні та надійні стратегії та системи підтримки, кредитний рейтинг країни, прозорість та децентралізація до рівня місцевих органів влади).

Питання, що стосуються фінансової привабливості є найбільш важливими для розблокування інвестицій у ВДЕ в Україні, оскільки це забезпечує необхідний комфорт і впевненість для інвесторів, щоб вони змогли залучити необхідний капітал для своїх проектів. Зручність розробки проектів дає сигнал про здорове середовище для розробки або придбання розроблених проектів, а без мінімізації проблем фінансової привабливості повністю дозволені проекти не будуть реалізовані. Третя категорія є частиною більш тривалого та широкого процесу необхідних реформ.

2) Рекомендації для міжнародних донорів щодо підтримки уряду України

Були розроблені деякі ключові рекомендації для міжнародних донорів/ фінансового співтовариства, які дозволять надати підтримку українському уряду в обох питаннях, згаданих вище: фінансової привабливості та розвитку проектів.

У нижче розташованій таблиці підсумовано проблеми та їх рішення з точки зору того, які бар'єри були визначені національними та міжнародними інвесторами в Україні, та конкретні рекомендації щодо впровадження рішень для подолання цих бар'єрів, які дозволили б розблокувати інвестиції у відновлювані джерела енергії в Україні.

Ця таблиця є основою для обговорень і дебатів у рамках заходу «Дискусії з енергетичної політики» 21 квітня 2016 року.

Таблиця. Короткий опис бар'єрів на шляху інвестицій у відновлювані джерела енергії в Україні з точки зору приватних інвесторів та рекомендації

Рекомендації для українського уряду		
Категорія	Виявлені в Україні бар'єри	Можливі рішення / рекомендації
Фінансова привабливість		
Ризик контрагента	<p>Надійний контрагент для покупки необхідний для забезпечення фінансової привабливості проекту. За відсутності такого контрагента (наприклад, громадськість, сильна у фінансовому відношенні, державне підприємство або промисловий покупець) необхідно шукати форму страхування для пом'якшення такого ризику.</p> <p>Наразі приватні інвестори у ВДЕ в Україні стикаються з відносно високим рівнем ризику контрагента з огляду на уразливий стан української економіки (кредитний рейтинг – «ССС»). Крім того, зараз інвесторам важко знайти страхування від ризику контрагента. Наприклад, було встановлено, що БАГІ* більше не надає політичне страхування для проектів в Україні, в той час як приватне страхування дуже дороге, а іноді й недоступне.</p> <p><i>* БАГІ – це багатостороннє агентство з інвестиційних гарантій, яке є членом Групи Світового банку і пропонує страхування політичних ризиків і гарантії додаткового забезпечення кредиту, щоб допомогти інвесторам захистити прями іноземні інвестиції у країнах, що розвиваються).</i></p>	<p>Для вирішення питання ризику контрагента необхідно буде залучити високопоставлених урядовців та представників низки міністерств, між тим Міністерство фінансів може взяти на себе провідну роль.</p> <p>Наступні форми додаткового забезпечення кредиту можуть розглядатись для зниження ризиків контрагенту:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Двосторонні і багатосторонні установи - разом з двосторонніми та багатосторонніми установами вивчити інші можливості для програм страхування в Україні. • Кредитно-експортні агентства - стимулювати використання КЕА для забезпечення комерційного і політичного страхування. • Державна гарантія – наскільки можливо, механізм державного гарантування може бути застосований в якості додаткового забезпечення кредиту для проектів. • Рахунок державного фонду – державні урядові депозитні кошти, обіцяні кредиторам проекту, які будуть доступні для зняття у тій мірі, у якій державний покупець неспроможний зробити необхідні платежі проектній компанії. • Заміна контрагента – покупця – заміна державного покупця на інших більш платоспроможних клієнтів (наприклад, міжнародну корпорацію, і т.п.)
Термін підписання угоди про покупку електроенергії (УПЕЕ) та зелений тариф	<p>Міжнародна практика гарантує зелений тариф для розробників енергогенеруючих установок на етапі фінансування проектів і до здійснення великих інвестицій в інфраструктуру. Це має важливе значення, оскільки без підписаної УПЕЕ (і, отже, гарантії покупки потужності), фінансисти не мають впевненості для розгортання необхідного капіталу.</p> <p>Було встановлено, що відповідно до чинних законодавчих процедур, виробник</p>	<p>Дозволити укладати умовні, обмежені в часі (від 2 до 3 років) УПЕЕ перед введенням в експлуатацію установки ВДЕ. Це дозволить розробникам забезпечити необхідне фінансування.</p> <p>За відсутності будь-якого суттєвого прогресу з боку розробника щодо фінансової структури та будівництва проекту, умовна УПЕЕ може бути відкликана.</p>

	зобов'язаний спочатку побудувати об'єкт і ввести його в експлуатацію, після чого він може підписати УПЕЕ і отримати зелений тариф, що істотно збільшує ризики для розробників проектів.	
Поліпшений шаблон УПЕЕ	Розробників просять підписати шаблон документу УПЕЕ, який (відповідно до обговорень з інвесторами і зворотного зв'язку від фінансистів) вважається неприйнятним більшістю кредиторів .	<p>Проаналізувати шаблон УПЕЕ і привести його у відповідність з міжнародними стандартами, у тому числі внести у документ належні положення про захист, такі як:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Державний зелений тариф тривалістю до 2030 року • Гарантована покупка обсягів протягом всього терміну реалізації • Вирішити питання ризику внесення змін в законодавство стосовно зеленого тарифу, механізмів обмінного валютного курсу і т.д. • Положення про компенсацію скорочення енергопостачання • Міжнародний арбітраж у третій країні <p>Один із можливих способів зробити це - додати його як вторинне законодавство.</p>
Продовження дії угоди про покупку електроенергії	<p>Угоди про покупку електроенергії (УПЕЕ) повинні гарантувати певну тривалість гарантованої покупки для того, щоб зробити проекти фінансово привабливими, тобто усунути ризики обсягу і ціни для виробленої електроенергії.</p> <p>Згідно з чинним законодавством, в Україні УПЕЕ для проектів з відновлюваної енергії укладається на один рік з державним підприємством «Енергоринок». Виробник зобов'язаний щорічно знову підписувати УПЕЕ. Вважається, що цей процес не відповідає міжнародній практиці укладання договорів на покупку електроенергії, оскільки створює додаткове джерело проектного ризику для інвесторів / фінансистів.</p>	Змінити типову УПЕЕ для продажу електроенергії, встановивши термін дії УПЕЕ до 1 січня 2030 року як кінець дії «зеленого» тарифу відповідно до закону «Про електроенергію».
Витрати на балансування (для розробників проектів з вітрової та сонячної	Фінансисти проектів вимагають поліпшення видимості з точки зору експлуатаційних витрат (ОРЕХ) протягом періоду експлуатації електростанції. Очікується, щоб будь-яка потенційна зміна витрат буде мінімізована у залежності від наявного елемента витрат.	<p>За погодженням з Енергетичним співтовариством оцінити можливі компроміси, такі як:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Визначити параметри поетапного підходу з урахуванням передового досвіду ЄС;

енергії)	<p>Було відзначено, що відповідно до нового проекту закону про реформу ринку електроенергії (законопроект № 4196) щодо впровадження в Україні Третього енергетичного пакета, витрати на балансування несуть виробники відновлюваних джерел енергії.</p> <p>Приватні інвестори висловили занепокоєння тим, що це передчасно, враховуючи (а) відсутність високоякісних даних про вітер, (б) початковий рівень проникнення ВДЕ на ринок, (в) відсутність достатніх технологій прогнозування та (д) відсутність встановленого постачальника допоміжних послуг і гарантованого покупця.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Розробниками проектів з ВДЕ в Україні був запропонований компроміс: впровадити відповідальність за витрати на балансування після 2020 року, тобто після того, як Україна досягне 11% проникнення ВДЕ, відповідно до Національної енергетичної стратегії. Після цього пропонується поетапне нарощування витрат на балансування після 2020 року. Встановити граничну величину витрат на балансування на рівні 5% від виручки.
Розробка проектів		
Доступ до мережі	<p>Інвестор стикається з бюрократизмом в енергетичній компанії, відповідальній за приєднання до мережі. Переговори, узгодження, обмін офіційними листами і т.д. є тривалими і громіздкими процесами. Цей фактор може значно збільшити час, необхідний для завершення проекту.</p> <p>Бракує прозорості стосовно точок підключення і наявних потужностей.</p>	<p>Забезпечити гарантії того, що підключення до мережі проводитиметься своєчасно шляхом забезпечення прозорості з точки зору технічних характеристик, точок підключення і наявних потужностей (наприклад, за участю <i>Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг</i>, Комісії, яка відповідає за вчасне отримання доступу забудовниками).</p> <p>Комісія могла би запровадити систему, яка регулярно повідомлятиме про технічні можливості електричних мереж у різних регіонах і інформуватиме про потенційні розширення мережі і т.д.</p>
Видача дозволів	<p>Як правило, в Україні проекти з ВДЕ проходять крізь тривалу і складну систему погоджень, видачі дозволів та залучення місцевих органів влади, що вимагає багато часу.</p> <p>Отримання дозволів на початок будівництва, а також на доступ до земельної ділянки для будівництва не є прозорим і передбачуваним процесом; процедури можуть відрізнятися у різних регіонах .</p> <p>Фактично, строки, встановлені законом, нерідко порушуються. Ці негативні фактори можуть привести до корупції .</p>	<p>Запровадити єдиний центр надання послуг для розробників ВДЕ, бажано з онлайн - можливостями, аби скоротити тривалість процедур видачі дозволів і зменшити їх кількість (наприклад, одна процедура/ дозвіл на встановлення потужностей, розподілення витрат на підключення, дозволів на зонування земель і т.д.)</p> <p>Бажано, щоб це був незалежний центральний орган з глобальним баченням ринку, який буде здійснювати нагляд за процедурою видачі дозволів, забезпечуватиме прозорість і неупередженість, і матиме адміністративний обов'язок надавати</p>

		<p>відповідь протягом декількох місяців. Фінансування цього процесу може здійснюватися зокрема за рахунок невеликої платні за кожну заявку.</p>
Зонування земельних ділянок	<p>Відповідно до чинного законодавства України (ЗЕМЕЛЬНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ), сільськогосподарські землі не можуть використовуватися для установок ВДЕ, але повинні бути переведені у «землі промислового, транспортного, комунікаційного, енергетичного, оборонного та іншого призначення».</p> <p>Процедури повторного зонування земельних ділянок для цілей ВДЕ є дуже складними та забирають багато часу.</p>	<p>Прийняти проект Закону 2529а від 26.08.2015 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення процедури землевідведення для будівництва об'єктів з виробництва теплової та/або електричної енергії з використанням відновлюваних джерел енергії та/або біологічних видів палива»</p> <p>Законопроект пропонує дозволити будівництво об'єктів виробництва електричної та теплової енергії з поновлюваних джерел енергії / біопалива:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Без зміни цільового призначення землі; • Без детальних планів ділянок до 01.01.2018 р.
Підвищення професійного рівня в галузі ВЕ в регіонах	<p>Через обмежену кількість іноземних інвестицій на ринку протягом останніх трьох років спостерігається зменшення хороших якісних проектів, які наразі розробляються. Крім того, з огляду на недостатній рівень розвитку сектора в країні, існує загальна нестача кваліфікованих кадрів, які могли б реалізовувати проекти з відновлюваних джерел енергії.</p> <p>Протягом нашої дискусії з міжнародними інвесторами, було вказано, зокрема, на потребу в надійних розробниках проектів на місцях, оскільки інвестори вважають наявність місцевого партнера обов'язковою вимогою для вирішення деяких конкретних питань на місцях.</p> <p>Інвестори приводили приклади зі свого попереднього досвіду, коли деякі розглянуті ними проекти мали якість нижче середньої (наприклад, були відсутні дослідження птахів, неоптимальне детальне планування щодо розміру турбін і т.п.)</p> <p>Зрештою, у деяких випадках, місцева влада до сих пір не знає про переваги відновлюваних джерел енергії.</p>	<p>Підтримати розробку надійних проектів за допомогою:</p> <p><u>У короткостроковій перспективі :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Складання переліку існуючих та перспективних проектів, а також наявного потенціалу всіх видів ВДЕ та доступної сировини в регіонах . • Розробка дорожньої карти для інвесторів з чітким описом усіх кроків для реалізації проектів з ВДЕ та відповідних контактних осіб в органах, які беруть участь у кожному етапі проекту. <p><u>У середньостроковій перспективі:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Забезпечити низку консультацій і семінарів за участю місцевих ділових кіл, експертів і представників уряду для обговорення процесу реалізації проектів в галузі відновлювальної енергетики в Україні. • Провести кампанії з підвищення обізнаності громадськості (орієнтовані на місцевий рівень) щодо завдань і цілей чистого розвитку та використання відновлюваних джерел енергії, спрямовані на поліпшення соціального визнання ВДЕ в регіонах. • Наявність людського капіталу для задоволення потреб інвесторів слід заохочувати на державному рівні.

		<ul style="list-style-type: none"> • Слід оновити освітню програму для відповідних коледжів і університетів України, щоб забезпечити наявність висококваліфікованих фахівців у секторі відновлюваної енергетики. • Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України (Держенергоефективності) як організація, яка відповідає за здійснення НПДВЕ 2020, може взяти на себе провідну роль у здійсненні цих заходів.
Загальні питання		
Національні зобов'язання щодо ВДЕ	<p>У той час як країна взяла на себе національні зобов'язання щодо збільшення частки відновлюваних джерел енергії в загальному обсязі споживання енергії до, щонайменше, 11%, здається, що у політичних діях відсутні матеріальні середньострокові цілі щодо способів досягнення такої мети. З огляду на те, що строк окупності великомасштабних інвестицій у відновлювані джерела енергії складає більше 10 років, інвестори також не отримують сигналу стосовно довгострокових цілей після 2030 року.</p>	<p>Розробка спеціальних дорожніх карт за секторами, які охоплюють:</p> <ul style="list-style-type: none"> а) виробництво електроенергії, б) виробництво тепла (в т.ч. ТЕЦ), в) біопаливо для транспорту. <p>Дорожня карта може містити наступні аспекти:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Оцінка шляхів розвитку (сценарії для кожного сектору), • Визначення та класифікація галузей/проектів з точки зору їх пріоритетності • Оцінка економічних та стратегічних наслідків кожного шляху (безпека постачання і фінансові наслідки), • Визначення регуляторних змін, необхідних для реалізації шляхів, • Оцінка можливостей фінансування / інвестування для реалізації проектів, • Визначення та призначення національних і місцевих ролей і обов'язків за секторами, • Розробка планів дій за секторами (під-секторами) і процедур моніторингу.
Диверсифікація ринку теплової енергії за рахунок біомаси	<p>Україна має дуже гарні підстави для розвитку сектору виробництва теплової енергії з біомаси, а також сектору ТЕЦ (комбінованого виробництва теплової та електричної енергії) завдяки: а) наявності мереж централізованого теплопостачання для передачі тепла та б) наявності внутрішніх ресурсів біомаси для палива.</p> <p>Проте, одним із бар'єрів на шляху впровадження біомаси у сектор теплової енергії є відсутність конкурентного ринку теплової енергії в Україні. Місцеві компанії централізованого теплопостачання (ЦТ) є місцевими</p>	<p>Стимулювати диверсифікацію джерел палива для українського ринку теплової енергії відповідно до міжнародної практики за рахунок:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Визначення прийнятної моделі теплового ринку в Україні (включаючи зміну існуючого законодавства і впровадження нового); • Стимулювання використання біомаси для ТЕЦ (а не тільки для виробництва тепла), щоб сприяти підвищенню ефективності використання енергії;

	<p>монополіями, які не мотивовані вступати в довгострокові відносини з компаніями щодо покупки тепла. Існує лише декілька невеликих проектів з виробництва тепла або комбінованого виробництва на ТЕЦ.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Координації дій з більш радикальною реформою ефективності системи тепlopостачання (наприклад, втрати у мережі).
Біопаливо для транспорту	<p>Політика щодо транспортного палива не визнає специфіки виробництва біопалива. Вона не містить чітких цілей або заходів для реалізації значного потенціалу. Наприклад, палива на основі етилового спирту в більшій мірі пов'язані з правилами щодо вживання алкоголю. Відсутність визнання біопалива як такого призводить до надмірного оподаткування.</p>	<p>Повторна оцінка стану різних видів біопалива з точки зору їх класифікації та оподаткування.</p>
Репатріація дивідендів	<p>Здатність репатріювати дивіденди є дуже важливим інвестиційним критерієм. Наразі репатріація дивідендів в Україні не допускається відповідно до обмежень на конвертацію валюти та валютних трансферів, встановлених Національним банком України.</p>	<p>Взяти участь у процесі консультацій з відповідними сторонами для вирішення питання валютних обмежень і їхнього впливу на бізнес-середовище в Україні.</p>
<p>Рекомендації для міжнародних донорів щодо підтримки уряду України</p>		
<p>Національна енергетична стратегія і зобов'язання щодо ВДЕ</p>		
Мapi ресурсів	<p>Технічна інформація про потенціал відновлюваної енергетики України та про портфель потенційних проектів доступна тільки в обмеженому обсязі або вважається ненадійною, за винятком випадків, коли вона виконана авторитетною міжнародною компанією. Отримання такої інформації також дорого коштує.</p>	<p>Провести комплексну оцінку відновлюваної енергетики України за регіонами/містами (атлас ВДЕ України), щоб сформувати фундамент для розробки проектів, заснований на даних.</p> <p>Впровадити механізм розробки проектів для розбудови результатів атласу ВДЕ, а також включити, серед іншого, оцінку місцевих ресурсів, де це необхідно, техніко-економічні обґрунтування, процес видачі дозволів, навчальні програми.</p>
Можливості фінансування на українському ринку	<p>Розробники проектів - особливо українські розробники - повинні мати доступ до фінансування за розумними цінами.</p> <p>Українські банки пропонують тільки корпоративне фінансування і використовують кредитні лінії міжнародних банків, таких як ЄБРР і ЄІБ. Основною вимогою до отримувача кредиту є 100% гарантія. Кредити від українських банків передбачають високий рівень відсоткових ставок (до 24%), що не зацікавляє інвесторів.</p>	<p>Поліпшити умови фінансування проектів в Україні та доступу до фінансування з боку місцевих банків.</p> <p>Впровадити програми фінансування проектів відновлюваних джерел енергії в Україні; на розумних умовах шляхом розробки фонду спеціального призначення для цієї мети (в тому числі схеми грантового фінансування для зниження витрат на розробку проектів для розробників проектів).</p>