

1. Doplnenie ex-ante analýzy pre využitie finančných nástrojov v oblasti energetickej efektívnosti

Úvod

Trh produktov a služieb v oblasti energetickej efektívnosti na Slovensku prechádza dôležitým vývojom. Tento je spôsobený zvyšujúcim sa dôrazom domácich a európskych politík na environmentálnu udržateľnosť¹, ako aj regulačnými zmenami v oblasti energetickej efektívnosti na Slovensku a obzvlášť v oblasti garantovaných energetických služieb (GES)². V nadväznosti na tieto zmeny dochádza na slovenskom trhu k dynamickým zmenám. Účelom doplnenia ex-ante analýzy je reflektovať predmetné zmeny na trhu a umožniť nastavenie finančných nástrojov v SR, ktoré budú odzrkadľovať aktuálny stav. Predmetná analýza sa zameriava na oblasť energetickej efektívnosti verejného osvetlenia a budov vo vlastníctve verejnej správy vrátane samosprávnych krajov, obcí a miest a energetickej efektívnosti v podnikoch.

Táto analýza bola pripravená poradenským oddelením spoločnosti Slovak Investment Holding, a.s. (SIH). SIH v priebehu roku 2019 v spolupráci s Európskou investičnou bankou (EIB) posilnil svoje interné poradenské kapacity v oblasti energetickej efektívnosti (EE), garantovanej energetickej služby (GES) a obnoviteľných zdrojov energie (OZE). V lete 2019 bola zo strany EIB schválená finančná podpora zo zdrojov European Investment Advisory Hub (EIAH) za účelom posilnenia poradenskej činnosti SIH v oblasti energetickej efektívnosti na Slovensku. SIH má zároveň dlhotrvácnu spoluprácu s Európskou komisiou – DG REFORM, ktorá mu zo zdrojov Structural Reform Support Programme opakovane poskytla finančný príspevok za účelom podpory rozvoja návratných investičných projektov v SR.

Táto analýza bola vypracovaná na základe trhových konzultácií SIH, ktoré prebehli počas posledného štvrtroku 2019 a prvého štvrtroku 2020. Konzultácie zahŕňali Európsku investičnú banku, Európsku banku pre obnovu a rozvoj, Svetovú banku, domáce bankové inštitúcie, investičné fondy, poskytovateľov GES, subjekty štátnej a verejnej správy a podniky v oblasti priemyslu a služieb s potenciálom na zvyšovanie svojej energetickej efektívnosti. Cieľom prieskumu bolo vytvoriť analytické vstupy pre nastavenie finančných nástrojov prispôbených potrebám aktuálne rozvíjajúceho sa trhu. V roku 2019 a tiež v prvom štvrtroku 2020 bolo zorganizovaných približne 25 stretnutí so zástupcami vyššie uvedených subjektov.

Táto analýza nenahrádza predošlé analytické výstupy vypracované pre účel ex-ante analýzy na využitie finančných nástrojov v SR, ale predstavuje doplňujúce informácie.

Podniky

Trhový kontext

Zo smernice 2012/27/EÚ pre SR vyplýva záväzok k ročnému zníženiu konečnej energetickej spotreby do roku 2030 na úrovni 870,5 GWh. Priemysel na Slovensku patrí k energeticky najnáročnejším ekonomickým sektorom. Integrovaný národný energetický a klimatický plán SR na základe údajov Štatistického úradu SR uvádza, že priemysel sa podieľa na konečnej energetickej spotrebe v SR na úrovni približne 35%³. Celkový záväzok priemyslu SR k znižovaniu konečnej

¹ European Green Deal: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en

² V máji 2018 vydali Eurostat v spolupráci s Európskou investičnou bankou usmernenie k možnosti štatistického vykazovania investícií formou GES aj mimo verejných financií -

https://www.eib.org/attachments/pi/guide_to_statistical_treatment_of_epcs_en.pdf. V SR sa v nadväznosti na tento vývoj prijali v priebehu roku 2018 Konceptia rozvoja garantovaných energetických služieb vo verejnej správe Slovenskej republiky, legislatívne zmeny za účelom zladenia nového modelu GES so slovenským legislatívnym rámcom, metodika Postup pri príprave a realizácii GES vo verejnej správe, ako aj povinná vzorová zmluva pre GES vo verejnom sektore -

<https://www.mfsr.sk/sk/financie/ppp-projekty/garantovane-energeticke-sluzby/garantovane-energeticke-sluzby.html>

³ <https://www.economy.gov.sk/uploads/files/ljkPMQAc.pdf> (str.122)

energetickej spotreby, počítaný cez podiel spotrebovanej energie predstavuje 304,7 GWh ročne. Veľké podniky v SR majú legislatívnu povinnosť zabezpečiť vypracovanie energetického auditu, pričom pre Ministerstvo hospodárstva SR (MH SR) tieto údaje zbiera a spracúva Slovenská inovačná a energetická agentúra. Z údajov MH SR vyplýva, že až 90% celkového záväzku SR k zníženiu energetickej spotreby v priemysle je možné dosiahnuť vo veľkých podnikoch. Z týchto údajov jednoznačne vyplýva, že pokiaľ majú finančné nástroje na zlepšovanie energetickej efektívnosti v podnikoch v SR dosahovať želaný efekt, je potrebné zamerať sa pri ich poskytovaní práve na veľké podniky. Aj keď vyššie uvedené dáta sa vzťahujú na veľké podniky v priemysle, je odôvodnené predpokladať, že disproporčne veľký podiel týchto podnikov na potenciálnej energetickej úspore v priemysle platí rovnako aj v sektore služieb.

Z vyššie uvedených dôvodov SIH v spolupráci s MH SR absolvoval v prvom štvrtroku 2020 sériu stretnutí s veľkými podnikmi v SR. Podniky boli identifikované na základe veľkosti ich energetickej spotreby vyplývajúcej zo súhrnných listov spomínaných energetických auditov. Stretnutia sa uskutočnili s piatimi takýmito spoločnosťami. Z diskusií vyplynuli nasledovné skutočnosti:

Finančný dopyt - potenciálne projekty

Veľké podniky na Slovensku majú všeobecne záujem o zvyšovanie energetickej efektívnosti svojich produkčných hál a iných prevádzkových budov. Tento záujem je motivovaný najmä ekonomickou efektívnosťou a environmentálnymi aspektami výroby. Zároveň je však limitovaný finančnými implikáciami, najmä návratnosťou investície a dlhovými obmedzeniami. Oslovené podniky v minulosti realizovali viacero investičných projektov na zlepšenie energetickej efektívnosti, pričom väčšinou sa jednalo o projekty s krátkodobou finančnou návratnosťou v horizonte 2-3 rokov. Zásobník takýchto investícií sa relatívne rýchlo vyčerpáva, čo potvrdzujú súhrnné listy z energetických auditov veľkých podnikov, ako aj vyjadrenia týchto spoločností.

Podniky majú vo svojich investičných zásobníkoch aj projekty zamerané na zvyšovanie energetickej efektívnosti so strednodobou až dlhodobou návratnosťou. Existujúca ponuka financovania však nedokáže podnikom poskytnúť finančné podmienky, pri ktorých by realizácia takýchto projektov mala pre predmetné podniky aj ekonomicko-finančné opodstatnenie. Osloveným podnikom by podľa ich vlastných vyjadrení mohli finančné nástroje pomôcť najmä pri financovaní stredno až dlhodobých projektov s vyšším rizikovým profilom a to zlepšením parametrov financovania.

Ďalším dôležitým potenciálnym benefitom finančných nástrojov pre veľké podniky by mohol byť model mimo-dlhového financovania. Ten by daným podnikom umožnil realizovať investície bez toho, aby navýšil ich finančné záväzky a zaťažil tak ich finančnú súvahu. Veľké podniky by takéto investície splácali v rámci svojich prevádzkových nákladov. V tomto prípade by bol finančný nástroj poskytnutý spoločnostiam poskytujúcim garantované energetické služby (viac o tomto sektore v nasledujúcej časti analýzy), prípadne iným dodávateľom služieb a tovarov, ktorí by pre veľké podniky realizovali investičné projekty za účelom zníženia ich energetickej spotreby.

Finančná ponuka

Ponuku externého financovania pre veľké podniky na Slovensku zabezpečujú primárne domáce banky a v ojedinelých prípadoch aj medzinárodné finančné inštitúcie. Vzhľadom na veľkosť a majetkové zabezpečenie predmetných spoločností sú banky pripravené poskytnúť úverové financovanie. Trhová finančná medzera sa prejavuje najmä v nedostatočnom zohľadnení pozitívnych ekonomických externalít z investícií za účelom zlepšenia energetickej efektívnosti. Podmienky bankových úverov sú nastavené konzistentne pre rôzne typy investičných projektov veľkých podnikov a diferenciácia vo finančných podmienkach vyplýva skôr z rizikového profilu projektov. Ponuka dostupných úverov na trhu preto veľké podniky nemotivuje, ale môže ich dokonca odrádzať od čerpania úverov na rizikovejšie projekty v oblasti energetickej efektívnosti. Pokiaľ ide o bankové financovanie pre poskytovateľov GES alebo iných spoločností, ktorí by boli schopní znížiť energetickú spotrebu veľkých podnikov mimo-dlhovým spôsobom, aj v tomto prípade na trhu absentujú zvýhodnené podmienky pre tento typ financovania.

Potenciál pre finančné nástroje

Finančný nástroj, ktorý by cielene poskytol zvýhodnené podmienky financovania pre veľké podniky na realizáciu projektov v oblasti energetickej efektívnosti by mohol značne prispieť k rozvoju daného trhu na Slovensku. Zvýhodnené podmienky by sa mohli sústrediť na zníženie úrokových sadzieb, odklad splatnosti, znížených požiadaviek

na zabezpečenie alebo na kombináciu návratnej a nenávratnej finančnej pomoci. Vzhľadom na veľmi skorú fázu rozvoja tohto trhu v SR a nevelký zásobník projektov sa poskytovanie priameho financovania javí ako vhodnejší variant. V prípade rýchlejšieho rastu tohto sektora je možné uvažovať aj o implementácii formou finančných sprostredkovateľov.

Vo väčšine prípadov sa dá od podnikov očakávať preferencia pre úverové financovanie. Vzhľadom na rozdielne výrobné procesy, riadiace štruktúry a finančné obmedzenia týchto spoločností je možné očakávať, že niektoré projekty sa budú realizovať aj cez účelovo vytvárané spoločnosti (tzv. special purpose vehicles), ktoré by mohli byť finančnými nástrojmi podporené vo forme kapitálového, kvázi-kapitálového alebo aj záručného financovania.

V prípade financovania poskytovateľov GES a iných typov spoločností poskytujúcich mimo-dlhové investície do energetickej hospodárnosti veľkých podnikov, finančný nástroj by tento sektor mohol podporiť priamymi úvermi alebo forfaitingovým financovaním⁴ pre takéto spoločnosti so zvýhodnenými podmienkami, od úrokových sadzieb, cez zabezpečenie, až po odklad splatnosti a kombináciu s nenávratným príspevkom. Zároveň sa ponúka možnosť spolupráce s finančnými sprostredkovateľmi a to v prípade projektov veľkých podnikov ale aj v prípade projektov malých a stredných podnikov.

Verejná infraštruktúra

Finančný dopyt – potenciálne projekty

Samosprávne kraje

V rámci tejto analýzy boli uskutočnené stretnutia a naväzujúce konzultácie so štyrmi z ôsmich samosprávnych krajov. Jednotlivé kraje majú vo svojej správe budovy stredných škôl, múzeí, domovov sociálnych služieb, knižníc, divadiel a nemocníc. Počty budov v správe sú rozdielne a pohybujú sa v rozmedzí od 300 do 750 budov. Stav budov a odborných miest sa momentálne analyzuje. Menšia časť budov prešla celkovými rekonštrukciami a približne polovica budov čiastočnými, nekomplexnými rekonštrukciami (výmena okien, výmena zdrojov tepla), ktoré energetickejšiu hospodárnosť zlepšujú len marginálne. O správu a prevádzku budov sa starajú jednotlivé organizácie samostatne, len v ojedinelých prípadoch je prevádzka postúpená na tretiu stranu. Jediným zdrojom údajov o efektívnosti prevádzky sú faktúry od dodávateľov energie. Samosprávne kraje vnímajú obnovu budov ako jednu z kľúčových priorít. Primárnym cieľom je však zlepšenie užívateľského komfortu (tepelného, akustického, vizuálneho), pričom energetická efektívnosť je vnímaná ako sekundárny benefit.

Mestá

Za účelom tejto analýzy prebehli stretnutia so zástupcami štyroch krajských miest. Kľúčovou prioritou pre mestá je rekonštrukcia verejného osvetlenia, ktorá predstavuje výrazný potenciál energetických úspor. Problém v realizácii spôsobuje dlhodobý infraštruktúrny dlh, kvôli ktorému je nutné investovať aj do elektrických rozvodov a nových stĺpov osvetlenia, čím sa zvyšuje cena investičného projektu⁵. Z pohľadu energetickej efektívnosti sú rovnako zaujímavé budovy miest a to obzvlášť v prípade plavárni a hokejových štadiónov, ktoré potrebujú vo väčšine miest zásadnú rekonštrukciu. Ďalšími prioritami v tejto oblasti sú napríklad budovy základných škôl, nájomné bývanie, ale aj budovy na iné verejné účely.

⁴ Jedná sa o odkup pohľadávok vyplývajúcich z GES, pričom môže sa jednať aj o rôzne typy forfaitingových úverov

⁵ V prípade komplexnej obnovy verejného osvetlenia (vrátane stĺpov, kabeláže, atď.) pokryje úspora energie generovaná z výmeny zastaralých sodíkových výbojok za LED technológiu cca 20 – 40 % ceny investície. Zvyšnú časť investície musí mesto financovať z vlastných alebo externých zdrojov.

Garantované energetické služby

Garantované energetické služby, teda GES, predstavujú mimoriadne výhodnú formu realizácie opatrení za účelom zlepšenia energetickej efektívnosti verejnej infraštruktúry. Ich využitie je možné v prípade obnovy budov, ako aj verejného osvetlenia. Hlavnými výhodami GES z pohľadu majiteľov tejto verejnej infraštruktúry sú garancia stanovenej úrovne energetických úspor a mimo-dlhové financovanie (tzn. investíciu financuje poskytovateľ GES, ktorému majiteľ infraštruktúry spláca investíciu z uskutočnených energetických úspor). Väčšina samosprávnych krajov a miest má o GES primeranú znalosť a prejavujú záujem o realizáciu svojich investícií aj touto formou. Nevýhodou GES je v prípade verejných budov ako aj verejného osvetlenia infraštruktúrny dlh, ktorý projekty predražuje a zhoršuje ich finančnú návratnosť. Náklady na realizáciu komplexnej obnovy často krát prevyšujú potenciálne úspory energie v čase. Návratnosti projektov v budovách vychádzajú bežne na 15-20 rokov, pričom úspory z energie aj napriek dlhej návratnosti v niektorých prípadoch nestačia pokryť celkovú investíciu. Za účelom umožniť mestám a samosprávnym krajom maximálne možné využitie GES, je potrebné poskytnúť im financovanie s obzvlášť dlhými dobami splatnosti.

Verejné podniky

Jednou z výziev pre samosprávne kraje aj mestá je zadefinovanie ich budúceho rozvoja pod vplyvom demografického vývoja ale aj všeobecnej neistoty ohľadom dlhodobých potrieb v oblasti verejných služieb. Na jednej strane majú tieto subjekty často krát nevyužité alebo nedostatočne využité budovy (napr. budovy stredných škôl z dôvodu poklesu počtu žiakov v danej lokalite alebo budovy, ktoré sa nevyužívajú z dôvodu ich nevyhovujúceho stavu). Na strane druhej čelia tieto subjekty potrebe rozšírenia iných verejných služieb (napr. domovy dôchodcov, zariadenia pre sociálne služby, nájomné bývanie, komerčné priestory na prenájom a pod.).

Ako jedna z možností na obnovu budov v takýchto prípadoch je vytváranie dcérskych spoločností (podniky vo vlastníctve samosprávnych krajov, miest, ale potenciálne aj v podniky vo vlastníctve iných typov štátnych či verejných subjektov), do ktorých by boli prevedené budovy v majetku týchto subjektov. Uvedený podnik by bol poverený obnovou a následnou prevádzkou takýchto budov.

Finančná ponuka

Finančný trh na Slovensku v súčasnosti nedokáže adekvátne uspokojiť dopyt po financovaní zo strany poskytovateľov GES či verejných a štátnych podnikov založených za účelom mimo-dlhovej obnovy a správy budov na verejné účely. Aj keď poskytovatelia GES v princípe nemajú problém získať bankové úvery, ich splatnosť sa štandardne pohybuje v rozpätí 5-10 rokov a vo veľmi ojedinelých prípadoch 15 rokov. Banky však neposkytujú financovanie, ktoré by umožnilo realizáciu projektov GES s dlhodobou návratnosťou. Prekážky existujú aj pri financovaní poskytovateľov GES formou forfaitingových služieb. Slovenské banky sa relatívne pomaly prispôbujú zmenám vo fungovaní GES, ktoré predstavilo usmernenie Eurostatu a EIB. Banky v súčasnosti poskytujú forfaitingové financovanie za úrokové sadzby, ktoré sú neprimerané skutočnému riziku týchto projektov. Zároveň majú poskytovatelia GES problémy so získaním forfaitingového financovania s potrebnou dĺžkou splatnosti. Investičné fondy poskytujúce forfaitingové financovanie sú štandardne ochotné poskytovať svoje služby aj za výhodnejších podmienok, avšak veľkosť slovenského trhu nateraz brzdi príchod takýchto investorov na slovenský trh.

Pokiaľ ide o kapitálové financovanie verejných a štátnych podnikov založených za účelom obnovy a správy budov poskytujúcich verejné a komerčné služby, na slovenskom trhu v súčasnosti neexistujú finančné inštitúcie, ktoré by tento typ financovania poskytovali. Aj keď banky sú pripravené poskytnúť takýmto podnikom úvery, úrokové sadzby sú bez poskytnutia záruk zo strany verejných subjektov značne vyššie než pre samotné verejné subjekty. Poskytnutie takýchto záruk však môže viesť ku konsolidácii záväzkov takýchto podnikov nie len do dlhu SR, ale aj do dlhu samotných verejných subjektov poskytujúcich takéto záruky. Za účelom nezvyšovania štátneho dlhu SR je potrebné takéto typy podnikov financovať nedlhovými produktmi, t.j. formou kapitálového vstupu.

Potenciál pre finančný nástroj

Finančný nástroj by mohol podporiť financovanie projektov v oblasti energetickej efektívnosti verejných budov a verejného osvetlenia nasledovnými spôsobmi. V prípade financovania poskytovateľov GES je možné pripraviť dlhodobé úvery so splatnosťami prevyšujúcimi súčasné trhové podmienky, t.j. úvery so splatnosťami 10 – 30 rokov.

Zároveň je potrebné maximálne využiť potenciál na zvýhodnené podmienky týchto úverov, či už formou znížených úrokových sadziieb, znížených požiadaviek na zabezpečenie, odklady splatnosti, ako aj kombinácia finančného nástroja s nenávratným grantovým príspevkom. Súčasne existuje príležitosť pre vytvorenie forfaitingového finančného nástroja, ktorý by pomohol rozvinúť tento segment financovania GES v SR. Aj tu je pritom príležitosť na zvýhodnenie finančných podmienok formou znížených úrokových sadziieb, znížených požiadaviek na zabezpečenie, odkladu splatnosti, ako aj kombinácia finančného nástroja s nenávratným grantovým príspevkom. Poskytovanie financovania pre poskytovateľov GES bude spočiatku s vysokou pravdepodobnosťou výhodnejšie formou priamej implementácie, no pri postupnom raste trhu sa dá očakávať aj priestor na využitie služieb finančných sprostredkovateľov. V prípade financovania pre verejné podniky sa dá očakávať potreba na vytvorenie individuálnych finančných nástrojov vo forme kapitálového alebo kvázi-kapitálového financovania. Napriek tomu je potrebné monitorovať vývoj a v prípade potreby pripraviť aj úverové formy pomoci s rôznymi prvkami zvýhodnenia. Nízky počet projektov zameraných na financovanie verejných podnikov v súčasnosti naznačuje výhodnosť priameho typu financovania.

ZÁVERY

V oblasti energetickej efektívnosti verejných budov a verejného osvetlenia sa odporúča pripraviť finančný nástroj vo forme priamych, nízko-úročených úverov s dlhodobou splatnosťou pre poskytovateľov GES za účelom obnovy verejných budov a verejného osvetlenia. V ojedinelých prípadoch je možné financovať poskytovateľov GES aj pomocou kapitálových a kvázi-kapitálových nástrojov. V tejto oblasti sa zároveň odporúča pripraviť finančný nástroj vo forme priamych kapitálových vstupov do verejných podnikov, ktoré budú vytvárané za účelom obnovy a správy verejných budov.

V oblasti energetickej efektívnosti podnikov sa odporúča pripraviť finančný nástroj vo forme priamych, nízko-úročených úverov pre veľké podniky. Zároveň sa odporúča pripraviť finančný nástroj vo forme nízko-úročených úverov pre poskytovateľov GES za účelom realizácie opatrení na zlepšenie energetickej hospodárnosti veľkých podnikov ako aj malých a stredných podnikov. V ojedinelých prípadoch je možné financovať poskytovateľov GES aj pomocou kapitálových a kvázi-kapitálových nástrojov.

V oboch oblastiach sa odporúča implementovať finančné nástroje formou priamej implementácie z dôvodu nízkej úrovne rozvinutosti daného trhového sektoru, ktorý bráni príprave štandardizovaných produktov pre širokú škálu aktérov. Na základe implementácie pilotných finančných nástrojov a v prípade potrebného trhového vývoja je možné pristúpiť aj k implementácii pomocou finančných sprostredkovateľov. V prípade implementácie pomocou finančných sprostredkovateľov je potrebné zvážiť úverové, garančné ako aj kapitálové formy finančného nástroja.

V oblasti energetickej efektívnosti verejných budov a osvetlenia ako aj energetickej efektívnosti podnikov existuje priestor na kombináciu finančných nástrojov s grantom. Grant môže byť využitý za účelom technickej asistencie, úrokovej dotácie, dotácie na garančný poplatok, ako aj na projektové financovanie a to obzvlášť v prípade projektov GES.