

Zielona gospodarka czy „kontrrewolucja” węglowa? Wyzwania dla reform gospodarczych w Chinach

Jakub Jakóbowski

Jedną z priorytetowych reform w agendzie prezydenta Xi Jinpinga jest tzw. rewolucja energetyczna, będąca elementem głębokiej restrukturyzacji chińskiej gospodarki i odejścia od modelu opartego na inwestycjach. Spowolnienie wzrostu oraz rosnące znaczenie problemu zanieczyszczenia środowiska doprowadziło do przededefiniowania roli węgla w chińskiej polityce gospodarczej. Jego udział w konsumpcji energii ma systematycznie spadać, a elektrownie węglowe mają tracić znaczenie na rzecz energetyki odnawialnej i jądrowej. Trend ten powinna wzmacniać wspierana przez rząd restrukturyzacja i redukcja przemysłu ciężkiego. Sytuację chińskiego sektora węglowego zmieni również wdrażana obecnie reforma cen, mająca obniżyć energochłonność i zwiększyć efektywność gospodarowania poprzez deregulację w dystrybucji i przesyłce energii elektrycznej.

Reforma energetyki i strukturalne przemiany gospodarki doprowadziły do pierwszego od lat spadku konsumpcji węgla. Jednak wbrew zapowiedzianym w 2014 roku reformom, rok 2015 nie przyniósł zahamowania szybkiej rozbudowy mocy wytwórczych energetyki węglowej. Decentralizacja procesu decyzyjnego sprawiła, że w ciągu 12 miesięcy rządy prowincjonalne wydały pozwolenia na nowe bloki węglowe o łącznej mocy 169 GW, ponad trzy razy więcej niż w poprzednim roku. Skokowy wzrost wynikał z chęci doraźnego stymulowania gospodarki przez władze lokalne, a umożliwiły go nieefektywne regulacje, zachęcające przedsiębiorstwa energetyczne do zwiększania inwestycji. Zakończenie wszystkich realizowanych i planowanych projektów mogłoby niemal podwoić moc chińskich elektrowni węglowych, co pogrzebałoby chińską reformę energetyki. Chcąc powstrzymać „kontrrewolucję”, w marcu 2016 roku rząd centralny przeprowadził reformę ponownie centralizującą proces, a także wstrzymującą budowę elektrowni węglowych w 15 prowincjach do 2017 roku.

Rozwój wypadków w chińskim sektorze węglowym ujawnił szereg fundamentalnych wyzwań dla zmiany chińskiego modelu gospodarczego. Inercja systemu planowania nie pozwoliła na szybkie dostosowanie liczby nowych elektrowni do realiów niższego wzrostu, prowadząc do nadwyżek. Decentralizacja procesu decyzyjnego ujawniła istotny konflikt interesów między rządem centralnym i prowincjami, a wadliwe regulacje doprowadziły do nieefektywnej alokacji zasobów przez firmy energetyczne i do powstania bańki inwestycyjnej. Odzyskanie kontroli przez rząd centralny przyniosło doraźne narzędzia ograniczania rozrostu sektora węglowego, nie przyniosło jednak niezbędnych do zmiany modelu gospodarczego reform o wymiarze systemowym.

Wyzwania dla chińskiego sektora węglowego

Ceną zapłaconą za dostęp do relatywnie taniej energii pozyskiwanej ze spalania węgla, jednego z fundamentów rozwoju gospodarczego Chin w ostatnich 30 latach, była głęboka degradacja środowiska naturalnego.

Odejście od modelu wzrostu opartego na inwestycjach oraz rosnący problem zanieczyszczenia powietrza doprowadziły do przededefiniowania roli węgla w chińskiej gospodarce.

Zastosowany po kryzysie gospodarczym 2008 roku model stymulowania gospodarki, zakładający forsowne inwestycje w infrastrukturę i zdolności wytwórcze przemysłu, nasilił istniejące problemy i doprowadził do zwiększenia zużycia węgla z ok. 3 mld ton w roku 2008 do ponad 4,2 mld ton w 2013 roku¹. Przełożyło się to na zwiększone emisje zanieczyszczeń i doprowadziło do nasilenia chińskiej debaty o szkodliwym wpływie węgla na jakość powietrza. W niektórych chińskich miastach stężenie szczególnie szkodliwego pyłu PM 2,5² zaczęło przekraczać normy Światowej Organizacji Zdrowia o kilkaset procent. Wywołało to – widoczną szczególnie w chińskim Internecie – gwałtowną falę krytyki w stosunku do polityki środowiskowej państwa, a także grup interesu powiązanych z przemysłem, m.in. hutnictwem i energetyką węglową³. Propozycje budowy nowych bloków węglowych spotykały się z masowymi

¹ Podane wielkości uwzględniają korektę historycznych danych, dokonaną przez chińskie biuro statystyczne w 2015 roku, <http://www.theenergycollective.com/hao-tan/2292551/revision-china-s-energy-and-coal-consumption-data-preliminary-analysis>

² Są to cząsteczki o średnicy około 2,5 µm, uznawane za szczególnie rakotwórcze.

³ Taki wydzźwięk miał umieszczony na początku 2015 roku w Internecie film dokumentalny „Pod kopułą” (*Qiongdong zhixia*), zrealizowany przez byłą dziennikarkę CCTV, który w ciągu kilku dni przed usunięciem przez cenzurę odtworzony został ok. 300 mln razy.

protestami ulicznymi, m.in. w prowincjach Guangdong, Hunan i Mongolii Wewnętrznej. Skala zanieczyszczeń i żywy protest społeczny wywarły silną presję na rząd w Pekinie, co skłoniło chińskie kierownictwo do ogłoszenia „wojny z zanieczyszczeniem”. Transformacja ku „zielonej gospodarce” uznana została za polityczny priorytet, wpływając na kierunek zapowiadanej przez chińskie kierownictwo gruntownej reformy energetyki, dającej pierwszeństwo odnawialnym źródłom energii i energii jądrowej.

Drugie z fundamentalnych wyzwań dla chińskiego sektora węglowego związane jest z obserwowanym w Chinach spowolnieniem wzrostu PKB, nazwane w 2014 roku przez prezydenta Xi Jinpinga „nową normalnością” (*xin changtai*). Wyczerpanie modelu wzrostu opartego na inwestycjach przyniosło trwającą obecnie strukturalną transformację chińskiej gospodarki, którą starają się kontrolować i wspomagać chińskie władze. Spowolnienie sektora budowlanego i produkcji przemysłowej, odpowiadających za 72%⁴ konsumpcji energii elektrycznej, a także kryzys nadprodukcji w będącym istotnym odbiorcą węgla przemyśle stalowym przyczyniły się do znacznego spadku popytu na węgiel. O ile do roku 2013 konsumpcja surowca wrazała nieprzerwanie przez ponad dekadę, o tyle w roku 2014 doszło do spadku zużycia o 2,9%⁵. W 2015 roku spadek ten przyspieszył do 3,7%, za czym poszło zmniejszenie wydobywania o 3,3%⁶. Przeinwestowanie połączone ze spowolnieniem gospodarczym pociągnęło za sobą nadwyżkę mocy produkcyjnych w chińskim sektorze wydobywania węgla – obecnie szacowane są one na 5,7 mld ton rocznie⁷, z czego w 2015 roku wykorzystano jedynie ok. 3,75 mld ton.

Kierunek reform obrany przez władze Chin wskazuje, że rok 2013 przyniósł historyczny

⁴ Dane za 2015 rok, CNPC Economics & Research Institute.

⁵ <http://finance.sina.com.cn/money/future/futuresnyzx/20150227/080921604681.shtml>

⁶ http://www.lwzb.gov.cn/pub/gjtjlwzb/sjyfx/201605/t20160525_2782.html

⁷ http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/201601/12/t20160112_8203711.shtml

szczyt w produkcji i zużycia węgla. Dalszemu spadkowi jego konsumpcji sprzyjać będzie wspierane przez chiński rząd odejście od „starej gospodarki”, przemysłu ciężkiego i inwestycji budowlanych, w kierunku modelu gospodarczego opartego na mniej energochłonnym sektorze usług, wysokich technologii i produkcji o wysokiej wartości dodanej. Redukcja istniejących nadwyżek w przemyśle ciężkim jest jednym z głównych celów tzw. reformy strony podażowej (*gongyingce gaige*), uznawanej obecnie za priorytet polityki gospodarczej. Zgodnie z ogłoszonym w lutym 2016 roku planem rządowym⁸, zdolności produkcji węgla w Chinach mają zostać ograniczone o 500 mln ton do 2020 roku⁹, w tym dla – będącego istotnym konsumentem węgla – przemysłu stalowego od 100 do 150 mln ton¹⁰.

Założenia chińskiej transformacji ku zielonej gospodarce

Nowe wyzwania związane z zanieczyszczeniem i strukturalnymi przemianami chińskiej gospodarki sprawiły, że reformy sektora energetycznego stały się priorytetem kierownictwa ChRL pod przewodnictwem Xi Jinpinga. Główne cele chińskiej „rewolucji energetycznej” to zmniejszenie udziału kopalnych źródeł energii w miksie energetycznym, a także zwiększenie efektywności energetycznej gospodarki. W 2014 roku ustanowiony został cel osiągnięcia 15% udziału niekopalnych źródeł w całości konsumpcji energii do 2020 roku. Wymaga to przekształceń w sektorze wytwarzania energii elektrycznej i szybkiego rozwoju mocy elektrowni wodnych, jądrowych, słonecznych oraz wiatrowych do 708 GW¹¹ do 2020 roku (obecnie

to ok. 517 GW)¹². Zwiększenie udziału źródeł niekopalnych wiąże się z ograniczeniem rozwoju chińskiej energetyki cieplnej, opartej dziś niemal w całości na węglu¹³. Obecnie wytwarza ona 74,6% chińskiej energii elektrycznej. Według szacunków Greenpeace, osiągnięcie celów na rok 2020 wymaga zmniejszenia tego odsetka do 65-67%¹⁴.

Chińska „rewolucja energetyczna” nadaje priorytet energii jądrowej i odnawialnej, ma także zmniejszyć energochłonność gospodarki. Ogranicza to przestrzeń do rozwoju energetyki węglowej.

Drugim celem „rewolucji energetycznej” jest zmniejszenie energochłonności chińskiej gospodarki i zwiększenie efektywności wytwarzania prądu. Wydarzeniem bez precedensu było ustalenie w 2016 roku górnego limitu całości konsumpcji energii w Chinach – w 2020 roku jej poziom nie powinien przekraczać 5 mld ton ekwiwalentu węgla (obecnie zużywane jest 4,3 mld)¹⁵. Ten sygnał ma zachęcić do inwestycji w energooszczędne technologie. Oznacza on jednocześnie ograniczenie pola do rozbudowy mocy wytwórczych energii elektrycznej. W świetle reformy miksu energetycznego odbija się to najmocniej na energetyce węglowej. Ze względu na zaawansowanie technologiczne chińskich elektrowni węglowych, a także ich młody wiek efektywność wytwarzania energii z węgla w Chinach jest relatywnie wysoka na tle świata. Mimo to w planach chińskiego rządu na najbliższe lata znalazła się dalsza modernizacja mocy wytwórczych, a także rozwój technologii pozwalających na zwiększenie średniej efek-

⁸ http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-02/05/content_5039686.htm

⁹ <http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-02-05/china-puts-1-billion-tons-of-coal-capacity-on-chopping-block>

¹⁰ http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-02/04/content_5039353.htm

¹¹ Wedle strategii rządowych wielkość ta ma zostać osiągnięta w 2020 roku, http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-11/19/content_9222.htm

¹² <http://info.zjtcn.com/news/green/2016/0219/619418.html>

¹³ Chińskie statystyki podają jedynie łączną produkcję energii elektrycznej dla całej energetyki cieplnej, zarówno gazowej, jak i węglowej. Udział gazu w chińskim miksie energetycznym wyniósł jednak w 2015 roku jedynie 6%.

¹⁴ <http://energydesk.greenpeace.org/2014/12/17/china-coal-peak-ia-missed/>

¹⁵ <http://energy.people.com.cn/n1/2016/0426/c71661-28303860.html>

tywności spalania do poziomu poniżej 300g węgla na 1kWh oraz zmniejszenie ilości emitowanych zanieczyszczeń¹⁶.

Reformą mającą zapewnić zwiększenie efektywności gospodarowania w sektorze energetyki węglowej jest planowana deregulacja cen wytwarzania i przesyłu energii. Ma to doprowadzić do lepszej alokacji środków i racjonalizacji inwestycji w sektorze pozbawionym dostępu do sygnałów rynkowych niesionych przez ceny.

Zapowiadane uwolnienie cen przesyłu i sprzedaży energii ma doprowadzić do podniesienia jakości inwestycji w chińskim sektorze energetycznym.

W planach rządowych zakładana jest liberalizacja całego łańcucha dostaw – wytwarzania, przesyłu i sprzedaży energii elektrycznej. Obecnie prowadzone są m.in. projekty pilotażowe z zakresu obniżania marż firmom przesyłowym (np. w Shenzhen), wprowadzane są również zmiany w zasadach dostępu do sieci elektrycznej, faworyzujące obecnie często energetykę węglową kosztem źródeł odnawialnych. Ostatnim elementem reformy ma być uwolnienie detalicznych cen energii. Obecnie ceny przesyłu i dystrybucji energii elektrycznej ustalane są przez agencje państwowe.

W 2012 roku zlikwidowany został podwójny system ustalania cen węgla, w ramach którego przedsiębiorstwa wytwarzające energię elektryczną miały dostęp do tańszego surowca, którego ceny ustalane były w ramach nadzorowanych przez administrację negocjacji między sektorami wydobywczym i produkcji energii. W poprzednich latach objętość tego typu umów była stopniowo zmniejszana, obecnie kontrola państwa jest zniesiona, przez co sektor wytwarzania energii zaczął zaopatrywać się w suro-

wiec po cenach rynkowych. Reformie sprzyjały niskie ceny węgla, pozwalające sektorowi energetycznemu na utrzymanie rentowności.

Walka z „węglową kontrrewolucją”

Wynikający z „rewolucji energetycznej” zwrot w chińskiej energetyce węglowej, zdefiniowany przez chińskie kierownictwo w roku 2014, połączony został z częściową decentralizacją procedury akceptacji budowy nowych bloków węglowych. W październiku 2014 roku centralna Narodowa Rada Rozwoju i Reform (NDRC) przekazała kompetencje akceptacji nowych projektów swoim prowincjonalnym odpowiednikom, w marcu 2015 roku podobna zmiana prawa dokonana została przy wydawaniu pozwoleń środowiskowych przez Ministerstwo Ochrony Środowiska. Reforma miała na celu uelastycznienie procedury i dostosowanie liczby pozwoleń do lokalnych uwarunkowań środowiskowych oraz do zmian popytu na energię. Nieoczekiwanie decentralizacja przyniosła jednak znaczący wzrost liczby nowych projektów węglowych. Według Greenpeace w roku 2015 wydano pozytywne decyzje środowiskowe na 169 GW nowych mocy, co oznaczało trzykrotny wzrost w stosunku do roku 2014. Przekazanie przez NDRC kompetencji w wydawaniu pozwoleń na budowę prowincjom miało podobny efekt – średnia moc projektów akceptowanych każdego tygodnia wzrosła z 4 do 10 GW¹⁷.

Budowa wszystkich bloków węglowych, które w ostatnich latach rozpoczęły procedurę akceptacji, niosłaby ze sobą szereg zjawisk niekorzystnych z punktu widzenia rządu centralnego. Biorąc pod uwagę, że na początku 2016 roku w trakcie budowy znajdowało się już ok.

¹⁶ http://www.nea.gov.cn/2014-09/28/c_133679621.htm

¹⁷ Na przestrzeni 9 miesięcy 2014 roku – od stycznia do września – łączna moc zaakceptowanych przed centralną NDRC nowych bloków węglowych wynosiła nieco ponad 35 GW (32 pozwolenia). Decentralizacja procesu decyzyjnego sprawiła, że w kolejnych 15 miesiącach prowincjonalne instytucje zezwoliły na aż 151 GW nowych mocy (149 pozwoleń). Źródło: CoalSwarm Global Plant Coal Tracker.

190 GW nowych mocy, zakończenie wszystkich realizowanych i planowanych projektów mogłoby niemal podwoić moc chińskich bloków węglowych, co pogrzebałoby chińską „rewolucję energetyczną”. W styczniu 2016 roku łączna moc wszystkich nowych elektrowni węglowych będących w procesie akceptacji wyniosła aż 515 GW¹⁸. Drastyczny wzrost liczby nowych projektów w 2015 roku nałożył się na inercję procesu planowania i czasochłonność procedur przyznawania pozwoleń, które doprowadziły do gigantycznej akumulacji projektów z poprzednich lat, opartych na przewidywaniach popytu sprzed spowolnienia gospodarczego. Po części przyrost pozwoleń z poprzednich lat, szczególnie w prowincjach zachodnich, wynikał również z planu relokacji elektrowni na obszary o mniejszym zaludnieniu¹⁹.

Decentralizacja procesu wydawania pozwoleń na budowę elektrowni węglowych doprowadziła do skokowego przyrostu nowych projektów. Ich realizacja pokrzyżowałaby chińskie „wyjście z węgla”.

Realizacja planowanych projektów węglowych przyniosłaby również znaczny wzrost podaży energii elektrycznej z węgla, podkopując rentowność sektora. Inwestycje w nowe bloki w realiach zmniejszającego się wykorzystania istniejących mocy i nikłego wzrostu popytu na energię elektryczną oznaczałyby dalszy spadek poziomu wykorzystania infrastruktury i zwięk-

szenie ryzyka niewypłacalności w całym sektorze energetycznym. Problem ten byłby tym bardziej palący, że sektor energetyczny zdominowany jest przez spółki państwowe, zmagające się z problemem ogromnego zadłużenia. Kolejnym negatywnym skutkiem „kontrewolucji” w chińskiej energetyce węglowej było zwiększone ryzyko protestów – dla przykładu w sierpniu 2015 roku demonstracja przeciwko budowie elektrowni w Heyuan w prowincji Guangdong zgromadziła ok. 10 tys. osób. Znacząca rozbudowa mocy pozwoliłaby również grupom interesu powiązanym z sektorem węglowym uzyskać – metodą faktów dokonanych – silne argumenty na rzecz ratowania sektora, prawdopodobnie kosztem energetyki odnawialnej i jądrowej.

Na początku 2016 roku władze chińskie postanowiły poskromić „kontrewolucję” energetyczną. W marcu Narodowa Rada Rozwoju i Reform ogłosiła plan drastycznego ograniczenia budowy bloków węglowych, zbudowany wokół haseł „wstrzymać, zablokować, spowolnić”²⁰. Kluczowym elementem planu stała się administracyjna decyzja o wstrzymaniu do końca 2017 roku wydawania pozwoleń na nowe bloki i wstrzymaniu wszystkich projektów posiadających pozwolenie, w których nie rozpoczęto jeszcze budowy. Realizowane już projekty mają być spowalniane. Obostrzenia dotyczą 15 wybranych prowincji i regionów, w których stwierdzono nadpodaż energii elektrycznej. Podjęto również decyzję o utworzeniu centralnego mechanizmu kontrolnego, który uzależniać będzie start przyszłych projektów (w tym pozyskanie środków na inwestycje) od ich wpływu na środowisko i stan wód, racjonalności biznesowej oraz lokalnych uwarunkowań popytu. Pogłębiona ma zostać również centralna koordynacja prowincjonalnych planów rozwoju energetyki, z naciskiem na zaspokajanie popytu przez rozwój OZE i zwiększanie efek-

¹⁸ Proces przyznawania pozwoleń ma wiele etapów, na podaną liczbę składają się projekty ogłoszone (246 GW), mające wstępne zezwolenie (215 GW) i posiadające ostateczne zezwolenie (54 GW). Biorąc pod uwagę, że w latach 2010-2015 anulowane zostało jedynie 164 GW projektów rozpoczynających procedurę, należałoby spodziewać się realizacji większości z nich. Źródło: Coal-Swarm Global Plant Coal Tracker.

¹⁹ Wpłynęło to na dystrybucję nowych projektów – 50% nowych projektów znajdowało się w obrębie prowincji zachodnich, choć obecnie ulokowane jest w nich jedynie 28% istniejących mocy.

²⁰ http://www.ndrc.gov.cn/zcfb/zcfbtz/201604/t20160425_798979.html

tywności istniejących bloków węglowych. Jako istotny wskazano rozwój sieci przesyłu energii z prowincji mających nadwyżkę energii elektrycznej w kierunku obszarów deficytowych. Chińskie kierownictwo ogłosiło również dopuszczenie do „naturalnej selekcji”, mającej eliminować elektrownie węglowe o niskiej efektywności, starsze niż 20–25 lat, o mocy poniżej 3 GW.

„Węglowa kontrrewolucja” pokazała rozbieżność interesów między instytucjami centralnymi a rządami prowincjonalnymi i państwowymi spółkami energetycznymi.

Determinację rządu centralnego, a także poziom niesubordynacji na poziomie lokalnym odzwierciedlają sankcje zapowiedziane wobec projektów węglowych realizowanych bez pozwolenia. Wobec osób odpowiedzialnych ma być wszczynana procedura karna, przypadki te mają być upubliczniane, a projekty natychmiast wstrzymywane – w skrajnych przypadkach poprzez odcinanie źródeł finansowania i dostępu do sieci przesyłowej.

Główne wyzwania dla chińskich reform gospodarczych

Rozwój wypadków w chińskim sektorze węglowym ujawnił szereg kardynalnych wyzwań, stojących przed wdrażającym głębokie reformy gospodarcze chińskim kierownictwem. Po pierwsze, spowolnienie gospodarcze, przekładające się na znacznie niższy od oczekiwanego wzrost popytu na energię elektryczną, pokazało inercję chińskiego systemu planowania. Niespodziewany spadek koniunktury zaburzył tok planowanej na lata rozbudowy mocy elektrowni węglowych, prowadząc do nadwyżek produkcji i spadku poziomu wykorzystania infrastruktury. Logika chińskiej decentralizacji, istotnej w agendzie reform, oparta została na delegowaniu uprawnień na rządy prowincjonalne

w celu skorzystania z lokalnej wiedzy i lepszego odpowiadania na miejscowe uwarunkowania. Efektem decentralizacji procedur wydawania zezwoleń na budowę nowych elektrowni stała się jednak utrata kontroli nad sektorem – ujawniła ona bowiem istotną różnicę interesów między rządem centralnym i prowincjami.

Po uzyskaniu kontroli nad rozbudową sektora węglowego rządy prowincjonalne nie przystąpiły do wdrażania planowanej centralnie rewolucji energetycznej, a zaczęły używać nowych uprawnień do doraźnego pobudzania koniunktury. Dotyczyło to w dużym stopniu regionów o największym udziale w PKB sektorów związanych z węglem – m.in. Shanxi, Sinciangu oraz Mongolii Wewnętrznej (ok. 40% nowych mocy). Paradoksalnie po części były to obszary należące do chińskiego „pasa rdzy”, będące głównym celem rządowych reform – najsilniej dotknięte spowolnieniem w przemyśle stalowym i wydobywczym oraz degradacją środowiska. Nowe inwestycje w bloki węglowe stały się narzędziem doraźnego stymulowania lokalnych gospodarek i walki z rosnącym bezrobociem – była to kontynuacja stosowanego po 2009 roku modelu wzrostu opartego na forsownych inwestycjach infrastrukturalnych. Doprowadził on w niektórych miejscach do wejścia w spiralę zadłużenia lokalnych rządów i powiązanych z nimi przedsiębiorstw – np. będąca głównym chińskim producentem węgla prowincja Shanxi sygnalizowała na początku 2016 roku groźbę niewypłacalności²¹ aż 103 powiatów. Działania lokalnych urzędników tłumaczyć można po części chęcią osiągnięcia jak najwyższych wskaźników PKB, od których przez lata uzależnione były ścieżki personalnego awansu w Komunistycznej Partii Chin.

Bańka inwestycyjna w energetyce węglowej ukazała również konsekwencje zniekształceń wynikających z nieefektywnej regulacji rynku, pozwalającej producentom energii elektrycznej opartej na węglu na osiąganie nadzwyczajnych

²¹ <http://www.haijiangzx.com/2016/0104/610365.shtml>

zysków. Uwolnienie cen surowca w okresie ich postępującego spadku znacząco ograniczyło koszty wytwarzania energii, co przy jednoczesnym utrzymaniu administracyjnej regulacji cen energii elektrycznej przyniosło chińskim elektrowniom węglowym niespotykaną rentowność. Wysokość premii różniła się w zależności od prowincji, jednak zwrot z kapitału własnego przy budowie nowej elektrowni węglowej wynosił w niektórych miejscach nawet 30% – niekiedy poniesione nakłady można było odzyskać już po trzech latach²². Najbardziej skorzystało na tym pięć czołowych państwowych spółek, kontrolujących ok. 60% rynku. Sytuacji tej sprzyjał również istniejący w Chinach system udzielania dostępu do sieci energetycznej, gwarantujący możliwość sprzedaży energii z nowych bloków. Z tego powodu nadzwyczajne zyski występowały w branży pomimo faktu, iż średnie roczne wykorzystanie elektrowni ciepłych w Chinach maleje²³. Oznacza to, że nowo przyłączone bloki węglowe – w latach 2011-2015 łączny przyrost mocy wyniósł ok. 245 GW²⁴ – nie tylko same nie były wykorzystywane w pełni, ale też powodowały nadwyżkę podaży, ograniczającą poziom wykorzystania istniejących mocy produkcyjnych.

²² <http://www.ftchinese.com/story/001067324?full=y>

²³ W 2015 roku było to już jedynie 4329 godzin, czyli ok. 49%, podczas gdy w 2011 roku wskaźnik ten wynosił ponad 60%. Dane dla elektrowni powyżej 600 MW, <http://www.cec.org.cn/yaowenkuaidi/2016-01-29/148607.html>

²⁴ CoalSwarm Global Plant Coal Tracker

Przykład sektora węglowego pokazuje, że powodzenie chińskich reform gospodarczych uzależnione jest głównie od zdolności rządu centralnego do kontrolowania grup interesu, zainteresowanych w utrzymaniu *status quo*. Zdecydowana reakcja na problemy napotkane na początku „wychodzenia” z węgla, a także widoczne postępy związane z rozwojem mocy wytwórczych z OZE i energetyki nuklearnej, pokazują determinację rządu centralnego w utrzymywaniu kierunku chińskiej „rewolucji energetycznej”. Działania podjęte w marcu 2016 roku, w tym centralizacja procesu wydawania pozwoleń, wydają się dostarczać odpowiednich narzędzi do przełamania oporu władz lokalnych i przedsiębiorstw sektora energetycznego, mają jednak charakter doraźny. Powodzenie reform uzależnione jest w dużym stopniu od tego, czy zostaną wdrożone rozwiązania systemowe, m.in. zmieniające system zachęt dla lokalnych rządów, mechanizmy kompensujące straty wynikające ze strukturalnych przekształceń gospodarki w najbardziej zagrożonych regionach²⁵ czy racjonalizujące alokację kapitału w regulowanych branżach.

²⁵ Kwestią kluczową jest groźba zaistnienia strukturalnego bezrobocia, wynikająca z redukcji zatrudnienia w sektorze węglowym. Rząd centralny zapowiedział program szkoleń dla pracowników z zamykanych zakładów, mający objąć 2 mln osób. Podejmowane są również próby systemowego rozwiązania problemu, m.in. finansowanie szkoleń ze środków pozyskiwanych z marż firm przesyłających energię elektryczną.

REDAKCJA MERYTORYCZNA: Adam Eberhardt

REDAKCJA: Anna Łabuszewska, Halina Kowalczyk

SKŁAD: Bohdan Wędrychowski

**Opinie wyrażone przez autorów analiz nie przedstawiają
oficjalnego stanowiska władz RP**

Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia

ul. Koszykowa 6a, 00-564 Warszawa

tel.: +48 | 22 | 525 80 00,

fax: +48 | 22 | 525 80 40

Zapraszamy na naszą stronę: www.osw.waw.pl