

CICHA REFORMA: JAK UKRAINA STAWIA NA NOGI REGULATORA ENERGETYKI [ANALIZA]

Reforma regulatora jest, obok zmian na rynku gazu ziemnego i energii elektrycznej, jednym z trzech filarów przemian energetyki na Ukrainie. Obecnie regulator jest w okresie przejściowym, który charakteryzują wzmożone działania lobbystyczne ze strony ośrodków politycznych i oligarchicznych. Mogą one wpłynąć na tempo przemian, ale raczej nie zmienią ogólnego kursu na wzmocnienie niezależności tego organu.

Burzliwy okres przejściowy

26 listopada 2016 roku weszła w życie ustawa „O Narodowej Komisji Regulującej Sferę Energetyki i Usługi Komunalne” (dalej NKREKP, regulator). Dokument, który Wspólnota Energetyczna oceniła pozytywnie, jest nowością z kilku powodów. Stwarza przesłanki do wzmocnienia niezależności finansowej NKREKP poprzez finansowanie jej działalności ze składek uczestników rynku. Jeszcze ważniejszym jest to, że zmieniono procedurę tworzenia składu organu, co kreuje szanse na jego większą niezależność od czynników politycznych.

Zobacz także: [Unbundling po ukraińsku \[ANALIZA\]](#)

Jednocześnie zgodnie z ustawą znaczna część tych nowacji ma być w pełni wdrożona w okresie przejściowym, który ma trwać 18 miesięcy (poczynając od wejścia w życie dokumentu w listopadzie 2016 roku). Warto o tym pamiętać, by nie formułować zawyżonych oczekiwań wobec pracy regulatora. Co więcej, nie może być złudzeń co do tego, że poszczególni gracze polityczni i biznesowi zechcą maksymalnie wykorzystać ten okres do przystosowania się do nowych warunków i wykorzystania wszelkich luk prawnych we własnych interesach.

Przypomnę, że prace nad ustawą trwały prawie dwa lata i były bardzo burzliwe. Projekt był dwukrotnie odrzucany i pracom cały czas towarzyszyły zakulisowe gry. Apogeum tego procesu było wniesienie poprawek do projektu ustawy na dzień przed głosowaniem (zwłaszcza w rozdziale „Przepisy końcowe”, co było kontynuacją najgorszych praktyk legislacyjnych na Ukrainie). Przy czym dotyczyły one rotacji przyszłych członków NKREKP oraz sposobu tworzenia składu komisji konkursowej wybierającej członków regulatora, czyli spraw najbardziej zasadniczych.

A przecież dotychczasowy bilans pracy regulatora nie napawa optymizmem. Przewodniczący komisji Dmytro Wowk jest byłym managerem koncernu Roshen i do nominacji w grudniu 2014 roku nie miał doświadczenia w sektorze energetyki (nowa ustawa wprowadziła wymóg posiadania co najmniej pięcioletniego backgroundu w tym sektorze). Posadę objął mając zaledwie 25 lat, a jego pierwszą decyzją była zgoda na import energii elektrycznej z Rosji, co środowiska eksperckie przyjęły z ogromnym zdziwieniem. Stosowny kontrakt był negocjowany przez oligarchę Kostiantyna Hryhoryszyna. Dodatkowo, wraz z Wowkiem do składu NKREKP wszedł Borys Cyhanenko, który wcześniej pracował właśnie w strukturach Hryhoryszyna. Innego członka komisji – Wiktorię Morozową

- media także łączą z rosyjsko-ukraińskim oligarchą obecnym na rynku energii elektrycznej. W zasadzie z obecnych członków tylko Rusłan Maszłakiwski nie wywołuje większych kontrowersji.

W świetle tych informacji nie jest niespodzianką, że NKREKP podejmowała np. wątpliwe decyzje o podwyżkach taryf za dystrybucję energii w regionach, gdzie Hryhoryszyn ma swe udziały. Wszystko to zrodziło podejrzenia o zależność komisji od struktur biznesowych. Inny przykład to podwyżka cen na węgiel zgodnie z tzw. formułą „Rotterdam+”. Według niej cena węgla dla ukraińskich elektrowni nagle wzrosła, co przy monopolu DTEK Rinata Achmetowa na wydobycie węgla i produkcję energii na elektrowniach nie mogło nie wywołać przypuszczeń o skuteczny lobbing ze strony DTEK, zwłaszcza na tle bardzo prawdopodobnego sojuszu taktycznego prezydenta z najbogatszym Ukraińcem.

Ustawa nie reguluje w wystarczającym zakresie kilku aspektów działalności NKREKP. Chodzi np. o mechanizmy nakładania kar za stwierdzone podczas kontroli nadużycia. Dokument mówi o tym, że regulator może stosować różne rodzaje kar: upomnienie, kary pieniężne, wstrzymanie licencji lub jej odebranie. Brakuje jednak przyporządkowania tych rodzajów sankcji do szczegółowych nadużyć. Ustawa ogranicza się jedynie do rekomendacji „zachowania zasady proporcji kary i nadużycia”. Taka dowolność w warunkach ukraińskich nigdy nie sprzyjała efektywnemu egzekwowaniu prawa. Innym niedociągnięciem ustawy jest brak precyzyjnego uregulowania współpracy z Komitetem Antymonopolowym Ukrainy, który sam w sobie jest instytucją słabą. Powoduje to, że w zakresie przeciwdziałania praktykom monopolistycznym, obydwa organy mogą nie być do końca skuteczne.

Pierwsze kroki reformy regulatora dokonane przez Kijów należy zatem oceniać z jedynie umiarkowanym optymizmem. **Z jednej strony, postęp wynikający z przyjęcia ustawy jest oczywisty. Z drugiej zaś, sposób jej uchwalenia, obecny stan i konfiguracja w NKREKP oraz burzliwy okres przejściowy nie pozostawiają wątpliwości, że próby zminimalizowania pozytywnych następstw reformy ze strony środowisk politycznych i biznesowych mają i mieć będą miejsce.** Kluczowym dla przyszłości regulatora będzie rozwój wydarzeń wokół dwóch aspektów: zapewnienia rzeczywistej niezależności politycznej, niezawisłości finansowej oraz zastosowania w praktyce instrumentów egzekwowania swych pełnomocnictw przez NKREKP.

Zobacz także: [Reforma rynku gazu Ukrainy: czas na deoligarchizację \[ANALIZA\]](#)

Niezależność polityczno-biznesowa

Ustawa dyktuje nową procedurę wyboru członków regulatora zawężającą możliwości wpływania z zewnątrz na skład NKREKP. Dotąd wszystkich członków regulatora wyznaczał i odwoływał prezydent, a teraz wyboru ma dokonywać pięcioosobowa komisja konkursowa, której skład jest formowany wspólnie przez prezydenta (2 członków), parlament (2) i Gabinet Ministrów na wniosek ministerstwa energetyki i przemysłu węglowego (1). Komisja wskazuje po dwie kandydatury na jedno miejsce, a ostatecznego wyboru (spośród wskazanych przez komisję) dokonuje prezydent. De facto zatem możemy mówić o dwóch etapach wyboru członków regulatora – sformowaniu komisji konkursowej i samego wyboru członków NKREKP. Przepisy końcowe i przejściowe ustawy mówią o tym, że dwóch członków utraci pełnomocnictwa nie później niż w maju 2017 roku (tak się stało), dwóch kolejnych pod koniec listopada, a jeszcze dwóch w maju 2018 roku. Wszystkie te wakaty (wraz z siódmym stanowiskiem, które na moment uchwalenia ustawy nie było zajęte) powinny być uzupełnione w zgodzie ze wspomnianą wyżej procedurą.

W maju 2017 roku w zgodzie z zaplanowaną w ustawie rotacją posady w NKREKP stracili Jurij Hollak (wcześniej pracował w strukturach oligarchy Dmytra Firtasza) i Wołodmyr Jewdokimow (związany ze strukturami biznesowymi Andrija Iwanczuka – członka frakcji Frontu Ludowego). Obydwa miejsca po dziś nie zostały uzupełnione. Pod koniec listopada wakatawymi będą dwa kolejne – obecnie obsadzone przez Cyhanenkę i Morozową. Oznacza to, że w ostatniej dekadzie listopada regulator

utraci możliwość podejmowania decyzji – z siedmiu ustawowych członków, czynnych pozostanie zaledwie dwóch (Wowk i Maszlakiwski), którzy zachowają swe posady do maja 2018 roku. Taki stan „zawieszenia” utrzyma się co najmniej do marca 2018 roku.

Jest to podyktowane przepisami proceduralnymi, które przewidują, że od momentu utworzenia komisji konkursowej do przystąpienia do wykonywania swych pełnomocnictw przez nowo wybranych członków NKREKP, mija 105 dni. Według stanu na pierwszą dekadę listopada komisja konkursowa nie została stworzona. Swoich kandydatów oddelegowały parlament i rząd, choć zrobiły to dopiero na początku października. Prezydent wciąż zwleka ze wskazaniem swych kandydatów, a administracja głowy państwa ograniczyła się tylko do stwierdzenia, że robi to „natychmiast po tym, jak Rada Najwyższa wyznaczy swoich członków”. Zakładając, że komisja konkursowa zostanie skompletowana do końca listopada, to kolejni członkowie NKREKP będą mogli przystąpić do swych obowiązków najwcześniej w marcu 2018 roku. **Zatem, od 26 listopada do co najmniej marca 2018 roku ukraińskie rynki energetyczne będą de facto funkcjonowały bez regulatora.** Przy czym są to optymistyczne szacunki.

Oznacza to wstrzymanie wydawania licencji na działalność, zatwierdzenia programów rozwojowo-inwestycyjnych uczestników rynku, a także przyjmowania aktów normatywnych niezbędnych do implementacji ustaw o rynku gazu ziemnego i energii elektrycznej. Innymi słowy, to kolejne opóźnienia we wdrażaniu przez Ukrainę reform energetyki. To także szansa na przedłużenie na pół przejrzystego stanu w sektorze, z czego dywidendy czerpią środowiska oligarchiczne.

Jednak to nie opóźnienia mogą się okazać najgorszą implikacją. W świetle ciągu dotychczasowych wydarzeń wokół kompletowania składu NKREKP jest sprawą oczywistą, że podczas wyborów jej członków dojdzie do prób redukcji zakładanej w ustawie niezależności. Jest wysoce prawdopodobnym, że grupy wpływu przygotowują się bardzo rzetelnie do wyboru nowych członków regulatora. Z końcem listopada z siedmiu miejsc w NKREKP, do obsadzenia będzie aż pięć, które komisja konkursowa będzie zapewne uzupełniała „za jednym zamachem”. Dość oczywistym jest, że stosunkowo wysoka liczba wakatów stwarza większe pole do kompromisu dla środowisk politycznych i wspierających je kręgów biznesowych, co wyjaśnia przyczynę przeciągania nominacji do komisji konkursowej. Ów kompromis mający zadowolić kluczowych graczy na rynku będzie najważniejszym czynnikiem redukującym przyszłą niezależność regulatora. Niezwykle ważnym elementem będzie zatem nadanie szerokiego rozgłosu ewentualnym przypadkom oczywistych związków pretendentów na posady w NKREKP ze światem biznesu.

Zobacz także: [9 "wąskich gardeł" ukraińskiej energetyki. Zagrożenie ze strony Rosji i oligarchów \[ANALIZA\]](#)

Na ostatniej prostej

Lepszymi osiągnięciami Kijów może się pochwalić w zakresie zapewniania regulatorowi niezależności finansowej. Ustawa wprowadziła szereg nowości, z których najbardziej zasadniczą jest finansowanie działalności NKREKP ze składek uczestników rynku. Ponadto kilkakrotnie wzrosły pensje pracowników aparatu regulatora, co zmniejszy szanse na uleganie pokusom struktur biznesowych. Inną słabością NKREKP, która ma szansę być usuniętą w dłuższej perspektywie, jest minimalizacja skutków braku analitycznego i eksperckiego wsparcia regulatora na odpowiednio wysokim poziomie. Aparat analityczny jest obecnie w NKREKP zbyt mały liczebnie, co przy ilości powierzanych mu obowiązków powoduje, że wieloma sprawami wymagającymi sporo wysiłków zajmuje się pobieżnie. W takich warunkach możliwości skutecznego i nieprzejrzystego lobbowania są znacznie wyższe. Nowa ustawa może to zmienić poprzez stworzenie większych możliwości finansowania dogłębnych badań rynku przez zlecenie ich wyspecjalizowanym instytucjom.

Aby regulator realnie wzmocnił swą niezależność finansową, oprócz przepisów ustawy niezbędnymi było podjęcie szeregu kroków:

- Utworzenie rejestru kompanii, których działalność reguluje NKREKP (czyli, od których pobiera składki)
- Zatwierdzenie procedury i sposobu naliczania składek
- Zatwierdzenie stawki składek na rok 2018
- Opracowanie projektu budżetu regulatora na 2018 rok
- Przyjęcie ustawy wnoszącej zmiany do „Kodeksu Budżetowego”.

Spośród wyliczonych zadań pierwsze cztery zostały dość sprawnie wykonane. Pozostaje ostatnie – według stanu na drugą dekadę listopada, projekt stosownej ustawy zarejestrowany w parlamencie jeszcze 12 lipca 2017 roku jest przedmiotem analizy komisji Rady Najwyższej. Istnieje ryzyko, że ustawa ta ugrzęźnie na dłużej w gabinetach parlamentu, co spowoduje, że budżet NKREKP na rok 2018 zostanie sformułowany według starych zasad. Zatem od sprawności deputowanych zależy będzie czy regulator już w przyszłym roku będzie mógł prowadzić działalność w oparciu o nowe mechanizmy finansowania. **Oznacza to, że mimo namacalnych efektów pracy regulatora w zakresie urzeczywistnienia jego niezawisłości finansowej, nie da się wykluczyć, że finał tych wysiłków przeciągnie się nawet o rok.**

Wnioski

1. Można mówić o próbach niwelowania pozytywnych implikacji wprowadzenia nowych rozwiązań w zakresie umacniania niezależności regulatora. Jednocześnie zabiegi te odbywają się w obrębie procedur dyktowanych nową ustawą, które znacznie zawężają możliwości podporządkowania NKREKP. Uniemożliwi to rozwój patologii obserwowanych w czasach Wiktora Janukowycza czy nawet postmajdanowej Ukrainy (opisanych na wstępie). **Kluczowym ryzykiem w tym procesie jest możliwość szerokiego kompromisu środowisk oligarchicznych z Administracją Prezydenta w zakresie wyboru kandydatur, co może na sześć lat zakonserwować (tyle trwa kadencja członków NKREKP) skład regulatora.**
2. Rezultat wyboru nowych członków NKREKP i stopień ich powiązań z poszczególnymi kręgami biznesowymi będzie jednym z lepszych mierników bieżących wpływów środowisk oligarchicznych w państwie. **O ile interesy R. Achmetowa i K. Hryhoryszyna zostaną niemal na pewno wzięte pod uwagę, to niezwykle interesującym będzie poziom skuteczności w lobbowaniu swoich kandydatur nieco osłabionego D. Firtasza.**
3. Mankamentem reformy NKREKP jest fakt, że w pewnym sensie odbywa się ona bez należytej uwagi społecznej, co zwiększa szanse na deformację udanych zapisów ustawy. **W interesie środowisk reformatorskich jest, by ten proces uzyskał duży rozgłos medialny, co może być jednym z elementów powstrzymujących tę deformację.**
4. Wydaje się, że kwestia uzyskania większej swobody finansowej przez NKREKP jest przesądzona i jedynym znakiem zapytania pozostaje termin ostatecznej implementacji rozwiązań, które ją urzeczywistnią – już od 2018 czy od 2019 roku.
5. **Sposób implementacji ustawy o regulatorze, nawet biorąc pod uwagę wyżej opisane perturbacje, jest bez wątpienia krokiem naprzód w kontekście reformowania energetyki.** Jednocześnie pełne rezultaty tych zmian będą w pełni odczuwalne z nieco większej perspektywy czasowej. Kwestia reformowania NKREKP pokazuje chyba najdobitniej, w jaki sposób wdrażane są reformy energetyki na Ukrainie. Wciąż rozległe wpływy oligarchów i słaba wydolność instytucji państwa powodują, że tempo przemian nie jest imponujące, ale ruch do przodu jest zachowany.

Zobacz także: [Niebezpieczne związki. Most energetyczny z Ukrainą obciążony wieloma zagrożeniami \[ANALIZA\]](#)