

DOKĄD ZMIERZA ENERGETYKA UKRAINY POD RZĄDAMI ZEŁENSKIEGO? [ANALIZA]

Nowe władze Ukrainy szumnie zapowiadały demonopolizację rynków energetycznych oraz przyspieszenie ich reform. Z wyjątkiem sektora gazowego, na razie w ich kursie energetycznym dominuje jednak brak spójności, doraźność i działania przeczące działaniom na rzecz reform. Nie są to jak dotąd posunięcia nieodwracalne, ale utrzymanie takiej jakości polityki w energetyce doprowadzi do zastoju lub regresu przemian.

Gaz - od *blitzkriegu* do kapitulacji jeden krok

Jednym z sektorów poddanych największym zmianom po resecie władzy na Ukrainie w 2019 roku jest sektor gazowy. Dotyczą one przede wszystkim rozdziału właścicielskiego w Naftohazie (*unbundling*), czyli wyodrębnienia ze struktury Ukrtranshazu operatora systemu przesyłowego. Warto zaznaczyć, że szybkość działań w tym przypadku odgrywa krytycznie ważną rolę z uwagi na trwające negocjacje trójstronne UE-Ukraina-Rosja na temat przesyłu rosyjskiego gazu do krajów UE przez terytorium Ukrainy po 31 grudnia 2019 roku. Nowy kontrakt nie został podpisany, a sygnatariuszem ze strony ukraińskiej ma być nowy operator. Ewentualne sukcesy Kijowa w szybkim sfinalizowaniu *unbundlingu* pozwolą zatem wzmocnić pozycję negocjacyjną Ukrainy.

W ciągu ostatnich czterech miesięcy udało się zanotować postępy, które były zablokowane przez ubiegłe dwa lata. Zaktualizowano plan rozdziału właścicielskiego i zmieniono jego model z najtrudniejszego *Ownership Unbundling (OU)* na *Independent System Operator (ISO)*, ale z możliwością powrotu do OU w przyszłości. Dokończono ustalenia dotyczące podziału majątku i kadr, a część już nawet podporządkowano nowemu operatorowi (na razie w postaci filii w strukturze Ukrtranshazu). Złożono wnioski do ukraińskiego regulatora o uzyskanie certyfikatu i licencji na działalność. Operatora podporządkowano Ministerstwu Finansów, a Rada Najwyższa przegłosowała ustawę niezbędną do sfinalizowania *unbundlingu*. Wszystko to dokonywało się praktycznie bez zgrzytu i w ekspresowym tempie. Wyraźnie widać, że oprócz większości w parlamencie, źródłem tego sukcesu jest usunięcie linii konfliktowych między rządem i Naftohazem, co charakteryzowało poprzedni układ polityczny. **Mimo, że do finiszu pozostało jeszcze kilka ważnych kroków, wszystko to pozwala na wysoką ocenę i stopniową kreację uwarunkowań do „gazowego blitzkriegu”.**

Jednocześnie wysokie ryzyko nad zahamowaniem pozytywnych zmian w sektorze gazowym kryje się w nieco szerszym kontekście politycznym. Na tle negocjacji trójstronnych wokół losów dalszego przesyłu rosyjskiego gazu do UE, procesu mińskiego, a także prób aktywizacji relacji ukraińsko-rosyjskich, zaczęto mówić o możliwym szerokim porozumieniu Moskwy i Kijowa obejmującym m.in. sektor gazowy. Gdyby do takiego porozumienia doszło, to zapewne objęłoby ono także nowy format dostaw rosyjskiego gazu nad Dniepr i reset gazowych relacji obu państw z kompromisem w zakresie postępowań arbitrażowych. Mimo tego, że podobny scenariusz wydaje się absurdalny z punktu widzenia interesów Ukrainy, nie da się wykluczyć jego materializacji.

Minister Energetyki i Ochrony Środowiska Ołeksij Orzel nie zaprzecza, a prezydent i premier na razie unikają wypowiedzi na ten temat. Tylko kierownictwo Naftohazu jednoznacznie odrzuciło ofertę Kremla. W środowiskach eksperckich huczy na temat kuszenia władz ukraińskich taką ofertą, którą Wołodymyr Zełenski może wykorzystać jako czynnik amortyzacyjny po ewentualnych porozumieniach wokół Donbasu. „Pakietowe” porozumienie spowodowałoby obniżkę cen gazu na Ukrainie (zapewne na jakiś czas) i zachowanie sporych ilości tranzytu surowca przez ukraińskie terytorium, co Zełenski mógłby zaprezentować obywatelom Ukrainy jako sukces na tle „wymuszonego kompromisu” w sprawie Donbasu. **Podobny scenariusz do złudzenia przypomina umowy charkowskie z kwietnia 2010 roku podpisane przez prezydentów Ukrainy Wiktora Janukowycza i Rosji Dmitrija Miedwediewa, które nazywano *gas for fleet*.**

Oprócz oczywistego ryzyka dla bezpieczeństwa kraju, zawarcie podobnych porozumień natychmiast powstrzymałoby impulsy do rozwoju sektora nad Dnieprem i obniżyło jego przejrzystość. Zarówno w zakresie zmian strukturalnych, jak i wzmocnienia większości elementów niezależności gazowej. Wydaje się, że szanse na ich ziszczenie nie są jednak wysokie, choć temat jest na wokandzie.

Elektroenergetyka - między zastojem a regresem

Spadek po starej władzy w sektorze energetycznym nie był do pozazdrosczenia. Model rynku zatwierdzony przez poprzednią ekipę można streścić w kilku ujęciach: silna pozycja monopolistyczna ze strony dwóch graczy, fasadowy charakter mechanizmów rynkowych wymagających stopniowej liberalizacji, wysoka zależność od dotowania odbiorców indywidualnych. Co najmniej cztery jego elementy wymagają udoskonalenia: stopniowe redukcowanie tzw. specjalnych obowiązków (PSO), uwalnianie barier cenowych (*price caps*), zwiększenie konkurencji, zwłaszcza na rynku na dobę naprzód, zapewnienie wystarczających rezerw rynku bilansującego.

Dotychczasowy kierunek działań nowych władz jest jednak inny. Po pierwsze, chodzi o otwarcie od września importu energii elektrycznej z FR i Białorusi na rynku umów dwustronnych (czyli na największej części rynku). Czysto ekonomiczny efekt w postaci wzrostu konkurencji byłby uzasadniony, gdyby rynek na Ukrainie działał już w pełni zliberalizowanych warunkach. A jeszcze długo tak nie będzie. Poza tym, ewentualne utrzymanie zarówno importu z kierunku północno-wschodniego jak i nierynkowych warunków nad Dnieprem w dłuższej perspektywie spowoduje, że niektórzy ukraińscy producenci będą w gorszej sytuacji niż ich konkurenci z FR lub Białorusi.

Ukraina realizuje pięcioletni plan synchronizacji swojego Zjednoczonego Systemu Energetycznego (ZSE) z ENTSO-E, który przewiduje m.in. fizyczne odseparowanie od systemów Białorusi i FR. Taktycznym zadaniem do osiągnięcia tego celu jest test polegający na funkcjonowaniu w odcięciu od systemów poradzieckich. Utrzymanie zatem w dłuższej perspektywie importu będzie przeszkodą w synchronizacji ZSE z ENTSO-E, choć zakładając krótkotrwały charakter takiego importu, nie jest to problemem.

Nie można jednak bagatelizować następstw politycznych takiego otwarcia. 24 lutego 2018 roku weszła w życie ustawa definiująca FR jako państwo-agresora i okupanta. Kijów regularnie ponawia apele do Zachodu o utrzymanie lub pogłębienie sankcji wobec FR. Podobne otwieranie nowych pól współpracy z Rosją jest niespójne z tymi apelami i rodzi ryzyko osłabienia skuteczności Ukrainy na arenie międzynarodowej.

Można zatem skonstatować, że otwarcie importu z Białorusi i FR nie będzie mieć pozytywnego wpływu na wzrost konkurencji, o którym mówią przedstawiciele władz, a zachowanie go w dłuższej perspektywie będzie groziło zarówno dalszą deformacją rynku na Ukrainie, integracji ZSE z ENTSO-E i negatywnymi skutkami politycznymi na arenie międzynarodowej. Import może mieć zaś pozytywne i krótkotrwałe skutki dla odbiorców tej energii – zakładów przemysłowych należących do ukraińskich

oligarchów, którzy sytuacyjnie uzyskują dostęp do tańszej energii. I wydaje się, że właśnie chęć wyjścia naprzeciw taktycznym interesom zakładów przemysłowych dominuje przy podjęciu decyzji o odnowieniu importu z kierunku północno-wschodniego.

Po drugie, władze demonstrują stanowisko mocno sugerujące chęć konserwacji lub pogłębienia niektórych wad powstałych przy starcie nowego modelu rynku w lipcu 2019 roku, które były spadkiem po poprzednich władzach. Najbardziej jaskrawym tego przejawem jest zarejestrowanie przez do niedawna przedstawiciela Gabinetu Ministrów Ukrainy w parlamencie Andrija Herusa projektu ustawy obniżającej *price caps* i ograniczającej pole manewru dla eksporterów energii. Obydwa kroki mają na celu sztuczną obniżkę cen na rynku ukraińskim, ale są dalekie od umocnienia zasad wolnorynkowych. Jeśli dojdzie do ich zatwierdzenia, będzie można mówić o regresie w budowie rynku energii elektrycznej.

To samo można mówić o stosunku władz wobec sektora jądrowego – niejako nierozzerwalnie związanego z elektroenergetyką. Sygnały wysyłane dotąd przez ekipę Zełenskiego nie napawają optymizmem. Jeszcze w połowie sierpnia Andrij Herus oświadczył, że Ukraina powinna zrezygnować z pomysłu realizacji projektu mostu energetycznego Ukraina-UE, ponieważ stosunkowo tania energia z Chmielnickiej elektrowni jądrowej powinna pozostać na rynku ukraińskim i być źródłem dla sektora mieszkaniowego. Zarówno deklaracje, jak i czyny dotyczące PSO wskazują, że Ze-team nie ma wizji rozwoju sektora i ma zamiar utrzymywać go jako gwaranta niskich cen dla społeczeństwa bez generowania środków do inwestycji.

Nowe władze kontynuują import węgla z FR, przy czym zmieniły się jego szlaki dostaw – teraz wykorzystywany jest kierunek białoruski, co bardzo mocno wskazuje na faktyczne dostawy węgla pochodzącego z okupowanej części Donbasu. Jednocześnie władze kontynuują realizację projektu budowy stacji elektroenergetycznej Krzemińska. Jej znaczenie polega na połączeniu północnej części obwodu ługańskiego, która obecnie jest odcięta od reszty ZSE. Władze potwierdziły chęć dokończenia projektu i określiły pożądany termin sfinalizowania jako koniec maja 2020 roku. Impulsem do tego bez wątpienia jest trwająca rosyjska blokada dostaw węgla z FR do elektrowni ługańska (m. Szczastia) należącej do DTEK Rinata Achmetowa, która od kilku miesięcy pracuje wyłącznie na gazie ziemnym. Warto jednak dodać, że ostateczne pozwolenie na budowę wydał jeszcze stary rząd Wołodymyra Hrojsmana 24 czerwca br., a najwięcej inicjatywy w finalizacji projektu przejawia Ukrenerho, w którym kontynuują pracę menadżerowie mianowani przez poprzednią władzę.

Dodatkowo w tym kontekście przyspieszyły rozmowy na temat budowy połączenia kolejowego z elektrownią, co jest jedną z przeszkód infrastrukturalnych dla organizowania tam dostaw węgla ze źródeł inne niż rosyjskie. Ukrzaliznycia (koleje ukraińskie – red.) przedstawiła nawet wstępne szacunki budowy takiego połączenia, które może dojść do skutku w sześciu różnych wariantach – ich wartość waha się od 476 do 956 mln USD.

W elektroenergetyce możemy zatem mówić o wyraźnych symptomach konserwowania, a nawet pogłębienia bolączek modelu rynku pozostawionego przez poprzedników.

Obserwowane w tym obszarze ruchy Ze-team są raczej przejawem wojny oligarchów – przede wszystkim Kołomojskiego z Achmetowem, a nie próbą zwiększenia konkurencji. Pozytywną rysą jest zaś kontynuacja rozpoczętych przez poprzednią administrację projektów infrastrukturalnych.

Rynek paliw płynnych: doraźna skuteczność

O korekcie kursu można mówić w przypadku sytuacji z rynkiem paliw płynnych. Niejako ton tym zmianom zadał Kreml wprowadzając od 1 czerwca obostrzenia na eksport paliw na Ukrainę. Od tego czasu dostawy rosyjskich paliw nad Dniepr są realizowane wyłącznie na podstawie specjalnego pozwolenia wydawanego przez Ministerstwo Rozwoju Gospodarczego FR. Przy czym pozwolenia

muszą być odnawiane comiesięcznie, a stosowny wniosek musi zawierać informację na temat odbiorcy paliwa po stronie ukraińskiej. *De facto* ten mechanizm jest instrumentem wywierania ciągłej presji na ukraińskie władze i generowania niepewności (na rynku ukraińskim rosyjski diesel i LPG odgrywają bardzo ważną rolę). Dla Moskwy to szansa na swobodniejszy wybór odbiorców po stronie ukraińskiej. Przy czym od kilku lat kluczowym odbiorcą paliw z FR są firmy z orbity faworyta Kremla nad Dnieprem Wiktora Medwedczuka, który ma napięte relacje z prezydentem Zełenskim. Rosyjskie restrykcje są zatem próbą ochrony jego interesów.

Tymczasem reakcja Kijowa na wprowadzenie sankcji przez FR była dość oczekiwana. GMU w lipcu podjął decyzję o podniesieniu ceł na import rurociągiem produktowym rosyjskich LPG (1,75% od 1 sierpnia i 3% od 1 października) i diesla (3,7% od 1 sierpnia i 4% od 1 października). Mimo że decyzję zatwierdził jeszcze poprzedni rząd Wołodymyra Hrojsmana, przedstawiciele Zełenskiego (np. Andrij Herus) publicznie nie kryli, że mieli duży wpływ na jej podjęcie. W rezultacie pozycję Medwedczuka nieznacznie osłabiono, a z sytuacji skorzystały firmy Ihora Kołomojskiego produkujące rodzime paliwa. Wydaje się, że kluczowym czynnikiem do podjęcia tylko takich symbolicznych działań był sygnał wysłany przez Władimira Putina, który ostrzegł, że kierownictwo Ukrainy „nie powinno poddawać represjom osoby konstruktywnie nastawione wobec Rosji”.

Rynek zareagował na te zmiany elastycznie, nie dopuszczając do deficytu, mimo początkowych ograniczeń (zwłaszcza w miesiącach letnich). Traderzy natychmiast zwiększyli aktywność na rynkach alternatywnych z wykorzystaniem połączeń morskich, a koniunktura pozwoliła utrzymać ceny paliw na stabilnym poziomie. Pokazało to, że rynek oleju napędowego i LPG jest dość odporny na podobne wstrząsy. Dla kondycji rynku taki test był w pewnym sensie potrzebny, aby sprawdzić jego możliwości. Biorąc jednak pod uwagę sprzeczność interesów władz Ukrainy i Rosji, a także poszczególnych graczy, przede wszystkim rosyjskich i ukraińskich producentów oraz traderów, nie da się wykluczyć nowych obostrzeń. Tym bardziej, że na razie zamrożony konflikt Zełenskiego z Medwedczukiem może łatwo być reaktywowany, a kurs Kołomojskiego jest jeszcze trudniejszy do prognozowania.

Ogółem jednak reakcja władz na rosyjskie restrykcje była adekwatna do sytuacji, choć miała charakter doraźny, nierozwiązujący w dłuższej perspektywie problemu wrażliwości na presję ze strony Kremla. Redukcja wpływu rosyjskich producentów na rynek ukraiński musi się wiązać z podwyżką cen paliw.

Zmiany instytucjonalne - chaos, ryzyko i mało nadziei

Bardzo kontrowersyjne są działania nowej administracji wobec instytucji mających istotne znaczenie dla właściwego rozwoju rynków energetycznych. Pierwszym z nich jest Narodowa Komisja Regulująca Sferę Energetyki i Usług Komunalnych (NKREKP - regulator). W schyłkowym okresie rządów Poroszenki udało się zbudować fundament niezależności tego organu. Mimo że trwałość tego fundamentu budziła wątpliwości, to dla niepodległej Ukrainy była to nowość.

Jeszcze w czerwcu, na wniosek nowych władz, Sąd Konstytucyjny podjął decyzję o niezgodności z Ustawą Zasadniczą niektórych zapisów ustawy o NKREKP i zobowiązał władze do zatwierdzenia poprawek do 31 grudnia 2019 roku. Blok energetyczny Zełenskiego zdażył na razie zaprezentować nieoficjalny projekt ustawy wprowadzającej zmiany do ustawy o regulatorze, a planowane nowelizacje mają być częścią zmian do Konstytucji. Podstawową nowością ma być tworzenie regulatora przez GMU, a dotąd była to prerogatywa kilku ośrodków władzy – prezydenta, parlamentu, rządu, a wpływ na wybór członków miały też uznane środowiska eksperckie. Projekt zawiera też nie do końca jasne sformułowania w zakresie pełnomocnictw regulatora, a proponowane obostrzenia dla członków komisji mogą spowodować, że w skład NKREKP mogą wejść osoby nieprzygotowane merytorycznie do takiej pracy, co automatycznie rozszerzy możliwości wpływu ze strony silnych uczestników rynków (czyli oligarchów). Wiele wskazuje zatem na to, że pod pozorem błogich zamiarów umocowania

regulatora w Konstytucji, władze zechcą zwiększyć swoje oddziaływanie na niego. Np. dyrektor Sekretariatu Wspólnoty Energetycznej Janez Kopac 15 listopada zakomunikował, że WE przekazała swoje rekomendacje dotyczące projektu ustawy na ręce Herusa jeszcze trzy tygodnie temu, ale dotąd nie uzyskała żadnej odpowiedzi. Warto jednak zaznaczyć, że cały czas jest mowa o projekcie i nie wiadomo jaką treść będzie miała jego finalna wersja.

Drugim przykładem jest przebieg działań wokół Państwowej Inspekcji Regulacji Jądrowej Ukrainy. 20 października rząd podporządkował ten mający zasadnicze znaczenie dla bezpieczeństwa energetycznego kraju organ Ministerstwu Energetyki i Ochrony Środowiska. Krok ten powoduje konflikt interesów, bo Enerhoatom – operator wszystkich ukraińskich elektrowni – też jest podporządkowany temu resortowi. Ponadto było to złamaniem dwóch konwencji międzynarodowych, co mogło narazić Ukrainę na karę MAGATE, a jej reputację na szwank. 24 października po fali krytyki ze strony ekspertów, władze obieściły o poprawieniu tej „pomyłki”, ale samego dokumentu długo nie publikowano. Takie działania pokazują, że blok energetyczny ma spore braki merytoryczne.

Po trzecie, obiecującymi były zapowiedzi Zełenskigo i jego otoczenia dotyczące rychłego wzmocnienia roli i znaczenia Komitetu Antymonopolowego (AMKU), który obecnie pełni rolę *de facto* organu rekomendującego. Jak dotąd jednak ograniczono się do całkowitej wymiany jego składu, a o obiecywanym zwiększeniu wpływu nie wiadomo nic. Pewną nadzieję na nową jakość odnowionego składu AMKU dają komunikaty komitetu, jak np. ten z 5 listopada, w którym jest mowa o braku jakichkolwiek postępów w zakresie wzrostu poziomu konkurencji na rynku energii elektrycznej na skutek intensyfikacji importu czy innych decyzji nowych władz. Komitet wskazuje też rekomendacje dla poszczególnych organów, które są zbieżne z poglądami środowisk eksperckich i odpowiadają wyzwaniom czasu. Ale nadal są to tylko „rekomendacje”.

Widać wyraźnie, że blok energetyczny władz nie docenia roli instytucji regulujących energetykę dla budowy rynków sektorowych i traktuje je instrumentalnie. Innym wyjaśnieniem tego może być także brak siły przebiccia ministerstwa i faktyczne decydowanie o zasadniczych sprawach dla energetyki poza resortem.

Wnioski

Bilans pierwszych miesięcy kursu polityki energetycznej nowej administracji na Ukrainie jest niejednoznaczny. Należy podkreślić, że już stosunkowo krótki okres poddany analizie nie pozwala na formułowanie kategoriycznych opinii. Wreszcie, niekiedy trudno odróżnić źródła tych czy innych decyzji, które mogą być przecież podejmowane „z rozpędu”, pod wpływem algorytmu zadanego przez poprzednie władze. Bardziej uzasadnionym jest więc mowa o symptomach czy pierwszych krokach, które mogą być przez nowe władze z łatwością skorygowane.

Nie mniej jednak całość nie napawa optymizmem. Poza sektorem gazowym, nowa administracja nie może pochwalić się osiągnięciami, a nawet nad „gazowymi” postępami Kijowa zaczynają zbierać się czarne chmury. Na rynku paliwowym ograniczono się działaniami doraźnymi, a w elektroenergetyce i wokół instytucji odpowiedzialnych za regulację energetyki zanotowano bardzo dużo niepokojących procesów.

Dominującą rysą w kursie nowych władz wydaje się chaos i sytuacyjność w działaniach oraz wyraźne oddziaływanie oligarchów. Ewidentna jest również niska jakość niektórych decyzji. Jak dotąd nowe władze nie podjęły na tyle fatalnych decyzji, które byłyby nieodwracalne, ale jeśli taki kurs będzie kontynuowany, spowoduje zastój lub nawet odwrót od przemian w energetyce.