

Zmiany na ukraińskim rynku gazu

Anna Górska

16 lipca prezydent Wiktor Janukowycz podpisał ustawę o rynku gazu, która formalnie jest zgodna z dyrektywami UE dotyczącymi rozdzielenia funkcji podmiotów działających na tym rynku i liberalizacji samego rynku gazu. 13 lipca zapadła też decyzja o podwyżce cen gazu, która jest pierwszym krokiem w dochodzeniu do rynkowych cen dla ludności i sektora ciepłowniczego. Równocześnie zapisy wniesione do ustawy, stan zależności podmiotów i udział państwa w bezpośrednim regulowaniu rynku oznaczają, że przyjęte rozwiązania można uznać za pierwszy krok w kierunku liberalizacji rynku gazu.

Powyższe działania stanowią pierwszy przykład poważnych reform gospodarczych, których oczekuje się od nowego rządu Ukrainy. Zostały one podjęte pod wpływem UE (ustawa o rynku gazu) i pod presją MFW (podwyżka cen gazu). Ich realny wpływ na gospodarkę zależeć będzie od tego, czy okażą się one drogą do rzeczywistej liberalizacji rynku gazu i urynkowienia handlu nim. Na obecnym etapie, decyzje Kijowa nie są sprzeczne z interesami Gazpromu wobec ukraińskiego sektora gazu.

Ustawa o zasadach funkcjonowania rynku gazu

Promulgowana przez prezydenta ustawa z 8 lipca 2010 roku zakłada wolny wybór sprzedawcy i dostawcy gazu przez odbiorców, wolny dostęp podmiotów do systemu ukraińskich rurociągów i podziemnych zbiorników gazu, a równocześnie obowiązek udostępnienia przez operatorów tej infrastruktury wszystkim zainteresowanym na tych samych warunkach. Zgodnie z dyrektywą 2003/55/EU wprowadza się ścisłą specjalizację podmiotów, z separacją funkcji sprzedaży, dostawy i transportu gazu. Formalnie oznacza to realizację warunków Deklaracji brukselskiej z 23 marca 2009 roku, ponieważ funkcję niezależnego operatora magistrali gazowych będzie pełnił Ukrtranshaz, a operatorów sieci regionalnych – odrębne podmioty prawne. Równocześnie wymaga to podjęcia decyzji o realnej restrukturyzacji Naftohazu, a nie jedynie ustanowienia finansowej niezależności podmiotów wchodzących do tej kompanii. Wskazany operator jest obecnie spółką córką Naftohazu, jego kierownictwo mianuje Naftohaz, który kontroluje i reguluje jego działalność. Ukrtranshaz nie jest też właścicielem wykorzystywanych aktywów. Ustawa niejednoznacznie wprowadza regulacje dotyczące pełnej niezależności podmiotu, który będzie operatorem magistrali gazowych – w tzw. zintegrowanych podmiotach gospodarczych nakazuje jedynie rozdzielenie funkcji personalnych i odrębność finansową. Operator nie będzie ustanawiał taryf na transport gazu, ponieważ tę funkcję oddelegowano do Państwowej Komisji Regulacji Energetyki (PKRE).

Liberalizacja samego rynku gazu (1/3 tego rynku, czyli dostaw dla odbiorców przemysłowych) nie oznacza dopuszczenia wolnej konkurencji. Wprawdzie istnieje zapis dotyczący wolnego wyboru sprzedawcy i dostawcy gazu, ale działalność tychże jest regulowana licencjami wydawanymi przez PKRE. Przyznawanie licencji na Ukrainie jest w dużej mierze uznaniowe, a sama Komisja, choć formalnie niezależna, pozostaje całkowicie podporządkowana rządowi. Na ograniczenie konkurencji wpływa też inny przepis, który nakazuje firmom państwowym wydobywającym gaz na Ukrainie jego odsprzedaż Naftohazowi (z obowiązku tego są zwolnione tylko firmy prywatne). Te podmioty, w których udział państwa wynosi co najmniej 50%, nadal będą musiały sprzedawać gaz Naftohazowi po cenach (zróżnicowanych w zależności od kosztów wydobycia) ustanawianych przez PKRE. Gaz ten przeznaczany jest dla ludności i sektora ciepłowniczego. Ponieważ wydobycie prywatnych firm ma znaczenie nieistotne dla bilansu gazu, na rynku będą obowiązywały ceny regulowane.

Inne zapisy ustawy wzmacniają pozycję PKRE, a tym samym rządu, w regulowaniu zasad funkcjonowania rynku i działalności poszczególnych podmiotów. W ustawie nie uwzględniono innej dyrektywy unijnej z 2009 roku, która ogranicza dostęp do rynku inwestorów zewnętrznych, nie spełniających warunku rozdzielania funkcji. Tym samym nawet przy częściowej liberalizacji rynku, ustawa otwiera drogę do ekspansji Gazpromu na rynek ukraiński, która w ostatnim roku podlegała pewnym ograniczeniom. Mimo zapisów w umowie dwustronnej i uzyskanej licencji na sprzedaż 7,5 mld m³ gazu rocznie odbiorcom przemysłowym, GazpromSbyt Ukraina w 2009 roku sprzedał tej grupie odbiorców zaledwie 2,8 mld m³. Poza skutkami kryzysu gospodarczego obniżającego popyt na gaz, wpływ na taki stan rzeczy miała polityka cenowa i regulacyjna rządu. Nowa ustawa w pełni liberalizuje dostawy dla tej grupy odbiorców.

Podwyżki cen gazu

Od 1 sierpnia na Ukrainie będą obowiązywały wyższe o 50% ceny gazu dla ludności i sektora ciepłowniczego. Podwyżki nie zapewniają rentowności sprzedawcy gazu dla tego segmentu odbiorców. Ocenia się, że obecnie ceny dla sektora ciepłowniczego są o blisko 70% niższe od ceny importowanego gazu, a ceny dla ludności półtora raza niższe. Ceny gazu dla ludności i sektora ciepłowniczego, stanowione przez rząd na poziomie nieuzasadnionym ekonomicznie, ograniczają w istotny sposób urynkwienie tych cen. Obecne władze były przeciwne podwyżkom cen gazu, a w konsekwencji również taryf komunalnych za ogrzewanie i dostawy ciepłej wody (o 20–25%), ale zmuszone były wypełnić warunek MFW, by uzyskać kolejny kredyt *stand by* niezbędny do pokrycia deficytu budżetowego. W przeciwieństwie do rządu Julii Tymoszenko, która dwukrotnie wycofywała się z decyzji o podwyżkach uzgodnionych z MFW, obecne władze wypełnią ten warunek. Podwyżki cen gazu będą w tym roku jednorazowe. Trudno przewidzieć, czy rząd zdecyduje się na kolejne, by doprowadzić ceny do rynkowych i tym samym umożliwić rzeczywistą liberalizację rynku. Takie cele stawia sobie prezydent w ogłoszonym programie reform. Konsolidacja władzy przez Partię Regionów ułatwia obecnie rządzącym podejmowanie takich niepopularnych decyzji.

Podsumowanie i wnioski

1. Przyjęte rozwiązania są w dużej mierze skutkiem oddziaływania UE oraz presji MFW na rząd Ukrainy. Wskazują na zainteresowanie władz podtrzymywaniem współpracy nie tylko z Moskwą i Gazpromem, ale również z Zachodem.
2. Ustawa o rynku gazu i stopniowe urynkowanie cen mogą prowadzić do liberalizacji tego rynku według rozwiązań przyjmowanych w UE. Będzie to jednak zależało od dalszych kroków na rzecz rzeczywistej restrukturyzacji Naftohazu i bardziej szczegółowych reguł gry stanowionych przez PKRE, np. przejrzystych zasad licencjonowania.
3. Przyjęte w ustawie rozwiązania mogą też prowadzić, wbrew deklarowanym celom, do ręcznego sterowania w dostępie do koncesji na wydobycie gazu dla prywatnych ukraińskich i zagranicznych inwestorów, zachowania istotnego wpływu państwa na działania głównych podmiotów i sterowania „wolną konkurencją”.
4. Z liberalizacji zasad wyboru sprzedawcy i dostawcy gazu może skorzystać Gazprom, by wzmocnić swoją obecność na ukraińskim rynku, co najmniej do wysokości posiadanej licencji.