

## Czarne chmury nad reformą ukraińskiego rynku gazu

Wojciech Konończuk, Sławomir Matuszak

We wrześniu do dymisji podało się trzech z pięciu członków rady nadzorczej Naftohazu, największego przedsiębiorstwa gazowego na Ukrainie, oskarżając rząd o rosnącą ingerencję polityczną w działalność koncernu oraz blokowanie jego reformy. Jest to kolejny przejaw zaostrzającej się w ostatnich miesiącach walki o kontrolę nad Naftohazem oraz jego dochodowymi spółkami Ukrhazwydobuwanania, wydobywającej ponad 70% ukraińskiego gazu oraz Ukrtranshazem, operatorem rurociągów tranzytowych i magazynów gazu. Po jednej stronie sporu znajduje się szeroko pojęty obóz rządzący (otoczenie prezydenta i premiera), po drugiej zaś reformatorski zarząd Naftohazu na czele z Andrijem Kobolewem, wspierany przez instytucje zachodnie.

Wszystko wskazuje na to, że celem działań władz jest odzyskanie kontroli nad Naftohazem, w tym przepływami finansowymi jego spółek zależnych. Skutkiem rozwijającego się konfliktu jest trwająca od ponad roku stagnacja reformy sektora gazowego – ocenianej dotąd jako jeden z największych sukcesów programu modernizacji państwa zapoczątkowanego po rewolucji godności – w tym ryzyko jej całkowitego zerwania.

### Stan reformy gazowej

Reforma sektora gazowego, jedna z kluczowych dla państwa ukraińskiego, została zapoczątkowana w kwietniu 2015 roku, gdy Rada Najwyższa przyjęła ustawę o rynku gazu. Dokument przewiduje m.in. podział (unbundling) państwowego koncernu Naftohaz na spółki odpowiadające za wydobycie surowca, transport, dystrybucję i magazynowanie. Ma temu towarzyszyć powstanie konkurencyjnego rynku gazu zgodnie z zasadami tzw. trzeciego pakietu energetycznego UE. Reforma gazowa jest kluczowa dla Ukrainy ze względu na znaczenie Naftohazu dla kondycji finansów publicznych (w 2014 roku deficyt koncernu wyniósł 106,6 mld UAH, co odpowiadało 6,7% PKB) oraz fakt, że od lat 90. handel gazem był jednym z największych źródeł renty korupcyjnej dla ukraińskich elit rządzących. Jednocześnie to właśnie sprawa, że

reforma jest tak trudna do przeprowadzenia<sup>1</sup>. W ramach implementacji reformy rozpoczął się proces urynkawiania (wcześniej dotowanych) cen gazu dla gospodarstw domowych, co skutkowało kilkukrotnym ich podniesieniem. Znacząco poprawiło to sytuację finansową Naftohazu, który w 2016 roku po raz pierwszy w historii zanotował zysk (ok. 1 mld USD). W maju 2016 roku powołano nową radę nadzorczą przedsiębiorstwa, w której trzy miejsca zajęli cudzoziemcy (obywatele Wielkiej Brytanii), co miało zapewnić jej niezależność (pozostałych dwóch członków rady mianowały władze). W lipcu 2016 roku rząd zatwierdził plan restrukturyzacji Naftohazu, przewidujący

<sup>1</sup> Zob. szerzej: W. Konończuk, Reforma numer jeden. Dlaczego Ukraina musi zreformować swój sektor gazowy, *Komentarze OSW*, 2.09.2015, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2015-09-02/reforma-numer-jeden-dlaczego-ukraina-musi-zreformowac-sektor>

wydzielenie z jego struktury gazociągów tranzytowych i magazynów gazu oraz przekształcenie ich w dwie niezależne spółki: Magistralne Gazociągi Ukrainy oraz Podziemne Magazyny Gazu.

### **W ostatnich miesiącach rząd ogranicza możliwości funkcjonowania zarządu Naftohazu – promotora reformy, cieszącego się wsparciem instytucji unijnych.**

Rozdzielenie zostanie przeprowadzone dopiero 30 dni po uprawomocnieniu się werdyktu sądu arbitrażowego w Sztokholmie w sprawie sporu Naftohazu i Gazpromu, co jest oczekiwane w ciągu najbliższych kilku miesięcy. Z kolei we wrześniu 2016 roku parlament przyjął ustawę o stworzeniu nowego regulatora rynku energetycznego, co było ważnym krokiem dla kontynuacji reformy (pełną niezależność regulator miał osiągnąć dopiero na początku 2019 roku)<sup>2</sup>. Należy podkreślić, że działania te były jednym z warunków programu współpracy z MFW i otrzymywania kolejnych transz pomocy finansowej.

W kolejnych miesiącach obserwowane były jednak działania rządu, które *de facto* zmierzały do ograniczenia możliwości funkcjonowania zarządu Naftohazu – promotora reformy, cieszącego się wsparciem ze strony instytucji unijnych. We wrześniu 2016 roku Ministerstwo Rozwoju Gospodarczego i Handlu zdecydowało o pozbawieniu Naftohazu kontroli nad Ukrtranshazem i przekazaniem przedsiębiorstwa bezpośrednio temu ministerstwu. Formalnie stało się to na wniosek ówczesnego szefa Ukrtranshazu Ihora Prokopiwa. Po krytyce ze strony UE, MFW i Wspólnoty Energetycznej, które uznały to działanie za sprzeczne z zobowiązaniami Ukrainy co do implementacji trzeciego pakietu energetycznego, władze wycofały się z decyzji.

<sup>2</sup> T. Iwański, Ukraina: nowy regulator sektora energetycznego, *Analizy OSW*, 28.09.2016, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2016-09-28/ukraina-nowy-regulator-sektora-energetycznego>

W marcu 2017 roku rząd ukraiński zdecydował o rozszerzeniu składu rady nadzorczej Naftohazu z pięciu do siedmiu członków. Celem tej operacji było pozbawienie dominującego wpływu na radę nadzorczą trójki jej niezależnych członków, którzy z reguły wspierali zarząd przedsiębiorstwa. Skład komisji konkursowej, mającej wybrać dwóch nowych członków, sprawił, że wybór osób przychylnych rządowi był tylko kwestią czasu. To zaś doprowadziłoby do faktycznego przejścia przez władze kontroli nad radą nadzorczą, a tym samym nad zarządem Naftohazu. Decyzja władz spotkała się z protestem niezależnych członków, którzy wówczas po raz pierwszy zagrozili złożeniem dymisji. Jednocześnie obserwowane jest już kilkumiesięczne opóźnienie w formowaniu nowego składu regulatora energetycznego, co podważa całość reformy rynku energetycznego.

W ciągu ostatnich miesięcy instytucje międzynarodowe (m.in. w kwietniu EBOR<sup>3</sup> oraz we wrześniu MFW<sup>4</sup>) kilkakrotnie krytykowały Kijów za opóźnienia we wdrażaniu reformy gazowej, ostrzegając wprost przed ryzykiem regresu w jej implementacji. Zwracały one uwagę w szczególności na próbę władz utrzymania pełnej kontroli nad spółkami sektora gazowego – poprzez wstrzymywanie procesu zwiększania kompetencji organów zarządczych spółek i tym samym ograniczania możliwości ingerencji w ich działalność ze strony rządu.

### **Spór o spółki Naftohazu**

Niezależni członkowie rady nadzorczej po złożeniu dymisji zarzucili władzom ingerowanie w działalność Ukrtranshazu (UTH) i Ukrhazwydobuwania (UHW), najbardziej dochodowych podmiotów wchodzących w skład Naftohazu

<sup>3</sup> P. Polityuk, N. Zinets, EBRD says reform of Ukraine's Naftogaz in danger of unravelling, Reuters, 11.04.2017, <http://uk.reuters.com/article/ukraine-crisis-naftogaz-ebd/ebd-says-reform-of-ukraines-naftogaz-in-danger-of-unravelling-idUKL8N1HJ27T>

<sup>4</sup> S. Musajewa, D. Lipton, IMF: Ukraine risks reversing, *Ukrayinska Pravda*, 15.09.2017. <http://www.pravda.com.ua/eng/articles/2017/09/15/7155220/>

oraz hamowanie przygotowań do unbundlingu. W lutym 2017 roku rada nadzorcza Naftohazu zdymisjonowała Prokopiwa z powodu nadużyć finansowych na sumę ok. 80 mln USD wykazanych przez audyt wewnętrzny koncernu i międzynarodowego audytora Deloitte. W odpowiedzi po kilku tygodniach rząd mianował Prokopiwa wiceministrem energetyki, odpowiedzialnym za sektor gazowy, w tym nadzór nad Naftohazem. Nominacja na wiceministra osoby skompromitowanej zarzutami o korupcję jest wymieniona w liście otwartym członków rady nadzorczej jako jeden z powodów ich rezygnacji. 22 sierpnia br. dyrektorem UTH został wybrany Paweł Stańczak (wcześniej pracujący w PGNiG Technologie S.A.), jednak jego nominacja została zablokowana przez Służbę Bezpieczeństwa Ukrainy (kontrolowaną przez ośrodek prezydencki), która odmawia wydania mu certyfikatu dostępu do informacji niejawnych.

### **Nowy zarząd Ukrhazwydobuwannia rozpoczął reformy wewnętrzne i planuje zwiększenie wydobycia do 2020 roku do poziomu 20 mld m<sup>3</sup>.**

Innym przejawem sporu rząd–Naftohaz jest sytuacja wokół sieci gazociągów tranzytowych. W listopadzie 2016 roku utworzono spółkę operatora Magistrale Gazowe Ukrainy (MGU), jednak dotychczas powołano jedynie jej dyrektora (osobę zbliżoną do wiceministra Prokopiwa), a blokowany jest proces stworzenia niezależnej rady nadzorczej. Ponadto rząd wstrzymuje się z implementacją planu wydzielenia magazynów gazu w oddzielną spółkę. Według kierownictwa Naftohazu włączenie magazynów do MGU stropuje możliwość przyciągnięcia zachodniego inwestora do tej spółki (prowadzone są negocjacje z czterema spółkami z UE). Ponadto we wrześniu br. rząd zaproponował, aby dołączyć MGU do listy firm państwowych, które nie podlegają prywatyzacji, co w ogóle wykluczyłoby taką możliwość.

Z kolei Ukrhazwydobuwannia jest największym producentem gazu na Ukrainie, odpowiadającym za 73% wydobycia (14,6 mld m<sup>3</sup> w 2016 roku), będąc przy tym tradycyjnym źródłem renty korupcyjnej dla ukraińskich władz<sup>5</sup>. W 2015 roku został powołany nowy zarząd UHW, pod kierownictwem Ołeha Prochorenki, który rozpoczął reformy wewnętrzne przedsiębiorstwa i ogłosił program „20/20” mający na celu zwiększenie wydobycia do 2020 roku do poziomu 20 mld m<sup>3</sup>. W tym celu zakupiono nowy sprzęt wiertniczy, zakontraktowano zewnętrznych podwykonawców do wykonania odwiertów, a ponadto na szeroką skalę zaczęto stosować technologię szczelinowania hydraulicznego. Dzięki podjętym działaniom udało się zatrzymać wcześniej obserwowany spadek wydobycia i w okresie styczeń–sierpień br. zwiększyć je o 3,5% (w samym sierpniu wzrost wyniósł 7%). Prochorenko rozpoczął też reformy UHW w celu zwiększenia transparentności firmy, m.in. zerwał wszystkie umowy o wspólnych przedsiębiorstwach (w ich ramach eksploatowano 210 odwiertów), które były jednym ze sposobów wyprowadzania środków z przedsiębiorstwa. Działania te szybko doprowadziły do wzrostu rentowności UHW – zysk netto wzrósł z 6 mln USD w 2015 roku do niemal 500 mln USD w ub.r. Próby przełamania schematów korupcyjnych w przedsiębiorstwie, szczególnie w sferze zamówień publicznych, nie pozostały bez reakcji ze strony władz, początkowo przejawiających się w fali masowej dyskredytacji Prochorenki w mediach, a od początku 2017 roku w wielokrotnych przeszukianiach w siedzibie UHW na polecenie Prokuratury Generalnej i SBU.

Nie są to jedyne działania wymierzone w UHW. Pod koniec sierpnia przedsiębiorstwo wydało komunikat, w którym oskarżało Państwową

<sup>5</sup> Przykładem może być działalność deputowanego Rady Najwyższej Ołeksandra Oniszczuki. Zob. Після ліквідації схем Онищенко «Укргазвидобування» почало приносити прибуток, Укрінформ, 23.11.2016, <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/2125905-pisla-likvidacii-shem-onisenka-ukrgazvidobuvanna-pocalo-prinositi-pributok.html>

Służbę Geologii i Zasobów Naturalnych o celowe wstrzymywanie przedłużania licencji na eksploatację złóż. W rezultacie wygasły zezwolenia na 5 złożach, a w październiku br. traci ważność licencja na złożu Szebelińskim, jednym z największych na Ukrainie. Jeśli do tego dojdzie, w ocenie UHW wydobycie gazu przez przedsiębiorstwo zmniejszy się o 3 mld m<sup>3</sup> w skali roku<sup>6</sup>. Wcześniej spółka spotykała się z wielokrotną odmową wniosku o przedłużenie licencji. Trudno to interpretować inaczej niż jako działania mające na celu skompromitowanie Prochorenki i jego odwołanie.

### Utrzymany monopol obłązów

Kolejnym elementem konfliktu między rządem i Naftohazem jest sytuacja wokół cen gazu dla gospodarstw domowych. Obecnie jest ona regulowana przez zależnego od ośrodka prezydenckiego regulatora rynku (w segmencie dostaw dla odbiorców przemysłowych od kilku lat panuje rynkowa konkurencja). W latach 2014–2017, poprzez serię drastycznych podwyżek taryf wymaganych przez MFW, cena została zbliżona do wartości rynkowej. Rząd zobowiązał się przy tym do regularnego (dwa razy rocznie) przeglądu cen surowca, aby uniknąć nadmiernej dysproporcji między ceną dla ludności i odbiorców przemysłowych. Zgodnie z przyjętą formułą od października br. cena powinna zostać zwiększona o 17%. Domaga się tego nie tylko Naftohaz, ale przede wszystkim MFW, jako jeden z warunków wydzielania kolejnej transzy kredytu. Jednak premier Wołodymyr Hrojsman wykluczył możliwość podwyżki, zaś minister energetyki i przemysłu węglowego Ihor Nasałyk dopuścił wręcz możliwość obniżenia ceny.

<sup>6</sup> Через бездіяльність Державної служби геології та надр Україна може втратити 3 млрд куб. м газу на рік та більше 28 млрд грн бюджетних коштів, Укргазвидобування, 31.08.2017. <http://www.ugv.com.ua/page/cerez-bezdiialnist-derzavnoi-sluzbi-geologii-ta-nadr-ukraina-moze-vtrati-3-mlrd-kub-m-gazu-na-rik-ta-bilse-28-mlrd-grn-budzetnih-kostiv>

W przypadku dostaw gazu dla gospodarstw domowych problemem są także regionalne przedsiębiorstwa dystrybucji gazu (obłązy i miskhazy), których większość (ponad 70%) kontroluje oligarcha Dmytro Firtasz, od 2014 roku przebywający w areszcie domowym w Wiedniu w związku z wnioskiem o jego ekstradycję do Stanów Zjednoczonych, gdzie oskarżony jest o korupcję. Ustawa o rynku gazu z 2015 roku wprowadziła obowiązek rozdzielania własności (ownership unbundling) firm zajmujących się transportem gazu i jego sprzedażą. Wymóg ten właściciele obłązów obeszli jednak w prosty sposób – przy każdym obłązie bądź miskhazie powołano osobne przedsiębiorstwo zajmujące się sprzedażą błękitnego paliwa dla ludności, tzw. obłąz-zbuty. W marcu 2017 roku rząd przyjął rozporządzenie zobowiązujące Naftohaz do dostarczania 44 obłąz-zbutom paliwa po preferencyjnej i odgórnie ustalonej cenie oraz w ilości, jakiej zażądają.

### Rozporządzenie rządu sankcjonuje faktyczny monopol właścicieli obłązów w dużej części rynku gazu i sabotuje jego reformę.

Takie rozwiązanie sankcjonuje faktyczny monopol właścicieli obłązów w dużej części rynku gazu i sabotuje jego reformę. Decyzja rządu była krytykowana przez Naftohaz, a w sierpniu sekretariat Wspólnoty Energetycznej (WE) oraz Bank Światowy wystosowały list otwarty ostrzegający, że rozporządzenie jest sprzeczne z zobowiązaniami Ukrainy wobec WE i inicjujący postępowanie wyjaśniające<sup>7</sup>. WE przygotowała i przekazała ukraińskim władzom propozycje zmian prowadzących do konkurencji w tym segmencie rynku, które jednak pozostały bez odpowiedzi.

<sup>7</sup> Ukraine urged to reform public service obligation scheme in the natural gas sector, Energy Community, 25.08.2017. <https://www.energy-community.org/news/Energy-Community-News/2017/08/25.html>

## Koniec reformy gazowej?

Sytuacja wokół Naftohazu wskazuje na to, że spór między władzami Ukrainy a zarządem Naftohazu ma charakter systemowy, gdyż cele obu stron i ich wizje przyszłości sektora gazowego się wykluczają. Obserwowane w ostatnich miesiącach działania władz, w tym zablokowanie procesu przekazywania organom kierowniczym spółek gazowych uprawnień, będących obecnie w gestii rządu, oznaczają *de facto* wstrzymanie procesu reformy Naftohazu i dążenie do utrzymania kontroli nad tym największym ukraińskim płatnikiem podatków. Działania te są sprzeczne z kluczowymi założeniami reformy gazowej.

Dymisja niezależnych członków rady nadzorczej Naftohazu oznacza jej paraliż na co najmniej kilka miesięcy do czasu wyboru nowych członków (obecnie pozostał tylko jeden – były minister energetyki z ramienia Bloku Porozumienia). Skutkiem tego będzie uzyskanie przez rząd większego wpływu na funkcjonowanie przedsiębiorstwa. Pozycję zarządu Naftohazu wzmacnia wprowadzenie skutecznej dywersyfikacji importu gazu na Ukrainę, wygrana pierwsza sprawa z Gazpromem w sądzie arbitrażowym w Sztokholmie oraz – przede wszystkim – poparcie Zachodu. Te atuty mogą się jednak okazać niewystarczające w obliczu rosnącej presji ze strony szeroko pojętego obozu władzy (zarówno ośrodka prezydenckiego, jak i premiera).

Ze względu na zbliżający się termin wyborów rząd niechętnie będzie podejmował decyzje, które odbiłyby się na poparciu społecznym, w tym w szczególności w kwestii dalszego urynkowania ceny gazu dla mieszkańców. Stabilizacja sytuacji gospodarczej i udane wyjście na międzynarodowy rynek kredytowy<sup>8</sup> powoduje coraz większy opór rządu wobec wymagań zachodnich kredytorów, którzy do tej pory byli głównymi promotorami reform na Ukrainie i obrońcami kierownictwa Naftohazu.

W całym obecnym sporze ważna jest również chęć obsadzenia przez władze najbardziej dochodowych spółek Naftohazu swoimi ludźmi, będącymi w stanie zapewnić m.in. finansowanie kampanii wyborczej, która w ukraińskich realiach jest niezwykle droga. Po 2014 roku nowe zarządy Naftohazu i Ukrhazwydobuwanania były w stanie znacząco ograniczyć gigantyczną wcześniej korupcję, jednak nie jest to proces nieodwracalny. Obecnie, w obliczu możliwości przejęcia przez rząd kontroli nad Naftohazem, powstało realne niebezpieczeństwo powrotu do starych schematów korupcyjnych. Będzie to oznaczało nie tylko zatrzymanie reformy gazowej, ale wręcz jej cofnięcie.

<sup>8</sup> S. Matuszak, Udana sprzedaż obligacji przez Ukrainę, *Analizy OSW*, 20.09.2017. <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2017-09-20/udana-sprzedaz-obligacji-przez-ukraine>

REDAKCJA MERYTORYCZNA: Adam Eberhardt

REDAKCJA: Katarzyna Kazimierska, Anna Łabuszewska

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](http://www.osw.waw.pl)