

"DEFORMOWANA REFORMA". RYNEK ENERGII ELEKTRYCZNEJ UKRAINY

Ukraina wyraźnie zintensyfikowała prace nad przygotowaniem bazy prawnej do startu rynku energii elektrycznej. Nie rozwiązuje to jednak fundamentalnych wyzwań w polityce taryfowej, która będzie hamowała jego rozwój i uderzała w perspektywy sektora jądrowego. Ukraiński rynek energii elektrycznej przyniesie wszystkim graczom namacalne skutki dopiero za kilka lat, a na natychmiastowe korzyści mogą liczyć środowiska oligarchiczne.

Druga młodość reformy?

Mimo uchwalenia w kwietniu 2017 roku ustawy „O rynku energii elektrycznej” jej implementacja przebiegała dotąd bardzo powoli. Dopiero od połowy br. zanotowano namacalne postępy – 23 sierpnia 2018 roku ukraiński regulator energetyki zakomunikował o zakończeniu prac nad 88% wtórnej bazy prawnej niezbędnej do startu rynku energii elektrycznej. W zasadzie można zgodzić się z tymi szacunkami, co obrazuje postęp w implementacji zasad rynku EE, który wiąże się przede wszystkim ze zmianami personalnymi w regulatorze z maja 2018 roku. Nawet jeśli ostateczny wariant proponowanych projektów dokumentów zazna zmian, to oczywistym jest przyspieszenie w ostatnich miesiącach implementacji reformy, która zamarła od ponad roku.

Jednak jest przynajmniej jeden czynnik zmuszający studiować optymizm dotyczący rychłego startu funkcjonowania rynku. Jest to wysoce prawdopodobne objęcie zasadami rynkowymi zaledwie jego części, co jest podyktowane niegotowością do pełnego urynkwienia cen dla wszystkich odbiorców – przede wszystkim gospodarstw domowych – oraz długoterminowymi planami wspierania „zielonej” energetyki. **Tym samym start rynku zaplanowany na 1 lipca 2019 roku, który przewiduje m.in. kształtowanie się cen przez rynek, będzie miał swoje znaczące ograniczenia deformujące konkurencję.**

Regulowany rynek

W celu zrozumienia tego należy wyjaśnić, w jaki sposób są obecnie formułowane ceny na energię elektryczną na Ukrainie i jakie zmiany są planowane poczynając od lipca 2019 roku. Jedną z kluczowych rys cechującą rynek są tzw. subsydia krzyżowe, które są stosowane na dwóch etapach. Pierwszy z nich ma miejsce przy skupowaniu całości energii elektrycznej przez państwowe przedsiębiorstwo Enerhorynek, które potem odsprzedaje towar. Dla każdego ze źródeł energii (elektrownie jądrowe, ciepłne, wodne, słoneczne itd.) jest na „wejściu” do Enerhorynku ustanowiona różna taryfa, która przy „wyjściu” jest wyrównywana. Taryfa proponowana elektrowniom jądrowym jest niższa ok. czterokrotnie od taryfy dla elektrociepłowni, elektrowni ciepłych i wodnych oraz prawie dziesięciokrotnie od „zielonej” taryfy (*dokładniej - wykres wraz z legendą*). Przy czym to właśnie elektrownie jądrowe są fundamentem systemu elektroenergetycznego zapewniając w 2017 roku 55% wytwarzanej na Ukrainie energii elektrycznej. **Innymi słowy, zaniżone taryfy dla elektrowni jądrowych pozwalają odpuszczać energię do rynku po stosunkowo niskich**

cenach. W praktyce jest to subsydiowanie pozostałych producentów energii przez Enerhoatom - państwową kompanię zarządzającą elektrowniami jądrowymi.



Dane: Ministerstwo Energetyki i Przemysłu Węglowego Ukrainy oraz kompania Enerhorynek (ceny według stanu na pierwszą dekadę września 2018 roku).

Drugi „etap” krzyżowego subsydiowania polega na sprzedaży energii elektrycznej gospodarstwom domowym po zaniżonych o około połowę taryfach. Obecnie społeczeństwo płaci za nią mniej o około 25% od pozostałych odbiorców, którzy (w porównaniu do cen na rynkach europejskich) i tak płacą znacznie niższą cenę. Powyższy model nie tylko stawia w fatalnej sytuacji elektrownie jądrowe, ale też jest fundamentalnym wyzwaniem, bo pełne urynkowanie cen na energię pochodzącą z atomu spowodowałoby gwałtowny wzrost cen dla odbiorców, zwłaszcza gospodarstw domowych.

Z uwagi na wysokie ryzyko polityczne związane z pełnym odpuszczeniem cen oraz obiektywnie zły stan socjalny dużej części społeczeństwa, planowany od 1 lipca 2019 roku rynek najprawdopodobniej nie obejmie gospodarstw domowych, które zajmują około 30% całości zapotrzebowania.

Specjalne obowiązki 2.0

Rozdział XIII ustawy „O rynku energii elektrycznej” przewiduje możliwość wprowadzenia tzw. specjalnych obowiązków, które polegają m.in. na zobowiązaniu wyznaczonego przez rząd dostawcy, do dostarczania EE gospodarstwom domowym i małym strukturom komercyjnym po cenie i na zasadach określonych przez rząd. Formalnie, Gabinet Ministrów Ukrainy ma przeprowadzić konkurs wyłaniający dostawcę tych usług, ale wątpliwe, by było wielu chętnych do sprzedaży energii po cenach zaniżonych. De facto oznacza to, że dostawcę PSO spośród kompanii państwowych będzie wyznaczał rząd na okres pół roku, który zapewne będzie potem regularnie prolongowany (tak, jak ma to miejsce na rynku gazu). Praktycznie nie ma wątpliwości, że odpowiedzialnym za realizację PSO będzie Enerhoatom.

Analogiczny przepis o specjalnych obowiązkach (z drobnymi odmiennościami) funkcjonuje od ponad roku na rynku gazu ziemnego, gdzie jest jednym z kluczowych bastionów nieprzejrzystości, hamulcem rozwoju zdrowej konkurencji oraz dusi impulsy do oszczędności i efektywności energetycznej.

Obecnie trudno rokować, jak dokładnie wyglądały będą PSO na rynku energii elektrycznej, ale praktycznie nie ma wątpliwości, że Enerhoatom pozostanie dla polityków wygodnym instrumentem amortyzacji negatywnych skutków społecznych reformy. Wprowadzenie PSO na rynku EE stworzy także znacznie lepsze warunki dla innych producentów energii, którzy kosztem Enerhoatomu będą mogli korzystać w pełni z dobrodziejstw nowego rynku.

Ponadto rząd ma prawo do wyznaczenia tzw. kupcy gwarantowanego dla energii produkowanej przez „zielonych” producentów, którzy mają zachować bardzo atrakcyjne taryfy. Funkcję tę ma pełnić specjalnie utworzone na tę okoliczność przedsiębiorstwo państwowe skupujące ową energię. Obecnie w strukturze kompanii Enerhorynok już wyodrębniono filię „Kupiec gwarantowany”, która stanie się bazą dla funkcjonowania takiego przedsiębiorstwa. Przepis ten ma funkcjonować od 1 lipca 2019 do 1 lipca 2020 roku, ale ten termin może być potem przedłużany. Istotniejsze, że w „Przepisach końcowych i przejściowych” ustawy zawarto wzmiankę mówiącą o tym, że pokrycie kosztów wsparcia „zielonej” energetyki zostanie położone również na barki energetyki jądrowej.

Równi i równiejsi

Jest niemal przesądzone, że po 1 lipca 2019 roku na ukraińskim rynku energii elektrycznej będą istniały dwa równoległe „światy” – rynkowy i regulowany. Zakładając, że drugi z nich pokryje Enerhoatom, rynkowymi mechanizmami zostanie objętych nie więcej niż około 25% energii pochodzącej z elektrowni jądrowych. Mimo tych ograniczeń, to i tak spory krok naprzód. Tym bardziej, że sam Enerhoatom może być słabo przygotowany do funkcjonowania w warunkach rynkowych.

Nie ma zaś wątpliwości, że w lipcu 2019 roku z dobrodziejstw nowego rynku skorzystają tylko producenci energetyki ciepłej, „zielonej” i być może wodnej. Kwestią otwartą jest jakie ceny podyktuje nowy rynek dla tej części graczy. Regulator liczy, że energia pochodząca z elektrowni jądrowych, która nie zostanie objęta PSO, pozwoli być czynnikiem amortyzującym wzrost cen. Jednak brak miarodajnych szacunków i symulacji w tym zakresie niedawno przyznał sam regulator, a od prognoz odżegnują się też eksperci. Całkowitą pasywność na tym kierunku zachowuje resort energetyki. **Wysoce prawdopodobnym jest, że pozycję dominującą na konkurencyjnej części rynku zajmą elektrownie ciepłe, co pozwoli uzyskać natychmiastowe profity środowiskom oligarchicznym, przede wszystkim DTEK Rinata Achmetowa.**

W zasadzie oczekiwany start rynku otworzy zaledwie okres przejściowy, którego trwałość pozostaje niewiadomą. Konieczność zastosowania PSO w perspektywie krótko- i raczej średnioterminowej nie podlega dyskusji z racji ograniczonych możliwości finansowych znacznej części odbiorców oraz dalekosiężnych planów dalszego wspierania OZE. **Jednak zupełnie osobną kwestią jest to, dlaczego ciężar realizacji PSO będzie rozłożony całkowicie nierównomiernie i spocznie wyłącznie na elektrowniach jądrowych - fundamencie bezpieczeństwa energetycznego Ukrainy.**

Musi razić fakt, że elektrownie jądrowe nadal będą de facto dotować pozostałych producentów energii, zwłaszcza ciepłej i odnawialnej. Jest to szczególnie bulwersujące z racji dużych wpływów w tych sektorach środowisk oligarchicznych, co jest kolejnym dowodem ich skuteczności w lobbowaniu swoich interesów. Jest to rezultat słabych starań lobbystycznych Enerhoatomu, skłonności do łatwego ulegania populistycznym rozwiązaniom ze strony władz oraz ich szerszych porozumień ze środowiskami oligarchicznymi zachowującymi ogromne wpływy w energetyce ciepłej i odnawialnej.

Wysoce prawdopodobne złożenie na plecy Enerhoatomu PSO będzie się wiązało z szeregiem negatywnych następstw dla energetyki jądrowej na Ukrainie. Nie pozwoli bowiem w optymalnym zakresie kumulować środków na działalność inwestycyjną, która dla spółki ma ogromne znaczenie w świetle ambitnych planów.

Ujęty powyżej problem jest zaledwie niewielkim wycinkiem reformy rynku energii elektrycznej. Mimo tego pokazuje, że reforma ta ma szansę być w pełni wdrożoną tylko w dłuższej perspektywie. A jej pozytywne implikacje dla odbiorców będą namacalne jeszcze później.