

RZĄD W KIJOWIE BAGATELIZUJE NAFTOWE UZALEŻNIENIE OD ROSJI? [ANALIZA]

Mimo wysokiej wrażliwości ukraińskiego rynku paliw płynnych od dostaw z Rosji, Kijów bagatelizuje ten problem. Jeden z ważniejszych czynników mogących zamortyzować ewentualne następstwa zakłóceń dostaw - tworzenie zapasów ropy naftowej i paliw - wciąż jest na uboczu agendy. Dynamika rozwoju wydarzeń narzucana przez proces elektoralny nad Dnieprem powodują, że ten czuły punkt Ukrainy już wkrótce może zostać wykorzystany przez grupy wpływu.

Zapominany, ale palący problem

Zależność od dostaw paliw płynnych z Federacji Rosyjskiej i Białorusi oraz od rosyjskiej ropy naftowej wciąż pozostaje wrażliwym punktem Ukrainy. Mimo trwającej pięć lat agresji Kijów wyraźnie bagatelizuje ten problem. Stosunek paliw produkcji rodzimej do importowanych w każdym z segmentów świadczy o ogromnym znaczeniu importu dla stabilności rynku: 35:65 w przypadku benzyny; 12:88 w przypadku oleju napędowego i 28:72 w przypadku LPG. **Przy czym ogólny udział rosyjskich paliw bądź surowca w rynku ukraińskim stanowił w ostatnich latach około 80%.** [Dokładniej na ten temat pisaliśmy jesienią ubiegłego roku.](#)

Jednym z fundamentalnych rozwiązań mogących osłabić znaczenie tej zależności mogłoby być stworzenie zapasów interwencyjnych ropy naftowej i produktów naftowych. W razie wystąpienia zakłóceń dostaw na rynek krajowy surowca bądź paliw, byłyby one ważnym czynnikiem amortyzującym następstwa deficytu. Oczywiście zapasy nie rozwiązują problemu zależności, ale redukują jego implikacje dając większe pole manewru i czasu na znalezienie alternatywy. Mimo, że problem zależności nie jest nowy, a oficjalne deklaracje płynące z Kijowa mówią o chęci utworzenia zapasów interwencyjnych, od lat nie zanotowano praktycznie żadnych postępów w tym zakresie. Dopiero ostatnie miesiące dają promyk nadziei na progres.

Wszystkie dotychczasowe próby stworzenia minimalnych zapasów ropy naftowej i paliw nie wiązały się z rozbudową bazy prawnej i normatywnej, a poza tym nie przewidywały lokowania kosztów na ich ukształtowanie. Innymi słowy były to tylko deklaracje polityczne bez konkretnych czynów. Koncepcję Utworzenia Minimalnych Zapasów Ropy Naftowej i Produktów Naftowych do 2020 roku zatwierdzono jeszcze w 2009 roku. Jednak nigdy nie została ona wcielona w życie. Praktycznie stworzenie bazy prawnej i aktów wykonawczych należy zacząć od zera.

Gabinet Ministrów Ukrainy w kwietniu 2015 roku zatwierdził plan implementacji Dyrektywy 2009/119/UE nakładającej na państwa członkowskie obowiązek gromadzenia zapasów ropy naftowej i produktów naftowych. Powołana w tym celu specjalna grupa robocza miała opracować najbardziej optymalny wariant dla Ukrainy w ciągu roku, ale jej wysiłki zakończyły się fiaskiem, a samą grupę rozwiązano. Dopiero utworzona w połowie 2017 roku kolejna grupa ekspercka, w skład której weszli także specjaliści sekretariatu Wspólnoty Energetycznej, zaproponowała model utworzenia zapasów.

Najtrudniejszy pierwszy krok?

W listopadzie 2017 roku wspomniana grupa zaprezentowała propozycję dotyczącą modelu stworzenia na Ukrainie zapasów interwencyjnych ropy naftowej i produktów naftowych. Do głównych założeń tego modelu, wzorowanego przede wszystkim na wariantie zastosowanym w Słowacji, można zaliczyć:

- Określenie ogólnych zapasów interwencyjnych ropy naftowej i paliw na poziomie prawie 2 mln. ton. Z nich 695 tys. ton ma stanowić ropa naftowa (30%), 805 tys. ton olej napędowy i 493 tys. ton benzyny (paliwa łącznie 70% zapasów). Zwraca uwagę zignorowanie w planach tworzenia zapasów trzeciego segmentu paliwa, którym jest LPG, co powinno dziwić w świetle największej wrażliwości właśnie tego segmentu. Jednocześnie Państwowa Agencja Zapasów Ukrainy (PAZU) ma być odpowiedzialna za coroczną weryfikację wskaźników importu oraz zapotrzebowania i dokonaną w oparciu o te dane korektę minimalnych wielkości zapasów na każdy rok
- Oszacowanie łącznych wydatków na budowę zapasów na poziomie 1,4 mld USD, w tym kupno surowca i paliw na poziomie 1,1 mld. USD
- Plany powołania specjalnej agencji jako odpowiedzialnej za zarządzanie zapasami. Państwo ma w niej mieć 70% udziałów, a 30% ma należeć do innych uczestników rynku. Oznacza to, że na obiektach państwa ma być przechowywanych 70% zapasów, a reszta na obiektach prywatnych.

Zatwierdzenie powyższego modelu było pierwszym i długo oczekiwanym krokiem w zabiegach o powstanie zapasów. Jednocześnie automatycznie rodziło szereg pytań związanych z ich tworzeniem, z których najważniejsze dotyczą bazy prawnej, infrastruktury i kwestii organizacyjno-finansowych. Są one o wiele większym wyzwaniem niż same sprecyzowanie modelu zapasów.

Baza prawna

Prace nad stworzeniem bazy prawnej dla funkcjonowania zapasów można podzielić na trzy umowne części. Pierwszą (wstępną) de facto udało się zakończyć zatwierdzając sam ich model. Drugi etap to przegłosowanie ustawy „O stworzeniu i przechowaniu minimalnych zapasów ropy naftowej i paliw” w parlamencie. Trzeci etap jest najbardziej skomplikowany i wiąże się z implementacją ustawy wraz z przyjęciem szeregu aktów wykonawczych. Ponadto wymagane będą zmiany do obecnie funkcjonujących przepisów regulujących działalność PAZU i nowelizacja Kodeksu Podatkowego dotycząca akcyzy, która powinna być źródłem sfinansowania ukształtowania zapasów. Wymagane będą również plany działań na wypadek sytuacji kryzysowych i ustawa o rezerwach strategicznych.

Pod koniec czerwca 2018 roku Państwowa Agencja Zapasów Ukrainy (PAZU) zaprezentowała projekt ustawy „O stworzeniu i przechowaniu minimalnych zapasów ropy naftowej i paliw”. Projekt był przygotowany w ramach programu pomocowego UE, a w pracach przygotowawczych w szczególny sposób analizowano doświadczenia Polski, Litwy i Słowacji. Tekst jest od kilku miesięcy analizowany przez Ministerstwo Rozwoju Ekonomicznego i Handlu, które powinno zatwierdzić zarówno proponowany model zapasów jak i sam projekt ustawy (według rozporządzenia GMU z października 2017 roku miało to nastąpić nie później niż 1 lipca 2018 roku). W październiku 2018 roku został on za to wstępnie zaaprobowany przez WE.

Równolegle rozpoczęto prace nad ustawą „O rezerwach strategicznych” – jej projekt jest zarejestrowany w parlamencie od lutego 2018 roku, ale ciągle jest badany przez stosowną komisję. Zresztą bez ostatecznej jasności co do ustawy „O zapasach minimalnych” nie ma sensu jej rozpatrywać.

Można zatem powiedzieć, że przed ukraińskimi ustawodawcami i rządem pozostaje

ogromnie dużo pracy, zanim uda się wykreować sprzyjające warunki prawne dla stworzenia zapasów ropy naftowej i paliw. Na razie nie odpowiedziano na zasadnicze pytania mające duże znaczenie przy praktycznym ich funkcjonowaniu. Nie uregulowano podstawowej terminologii oraz jak poszczególne zapasy (interwencyjne, specjalne, handlowe, mobilizacyjne) mają ze sobą współistnieć i kiedy (na podstawie jakich kryteriów?) mogą być uwalniane? W jaki sposób i w jakim okresie czasu mają być uzupełniane? (np. w okresie ostrego deficytu i sprzyjającej koniunktury cenowej na rynku). Czy będą precyzyjne instrukcje dotyczące miejsca i warunków (ceny) przeróbki ropy pochodzącej z zapasów, a także wartości realizowanego na rynku paliwa w warunkach kryzysowych? Jak mają być sformułowane prawa i obowiązki przedsiębiorstw przechowujących zapasy? Na jakich zasadach będą włączone struktury komercyjne w działania dotyczące kształtowania, przechowywania i użytkowania zapasów? **Bez maksymalnie precyzyjnych regulacji w tym zakresie funkcjonowanie zapasów będzie utrudnione i podatne na nadużycia ze strony zainteresowanych uczestników rynku. A przypomnę, że zwłaszcza komercyjni gracze będą zainteresowani wykorzystaniem ewentualnych luk w prawie.**

Infrastruktura

Mimo, że model zapasów zakłada gromadzenie co najmniej 2 mln. ton ropy i paliw, to z przyczyn technologicznych Ukraina potrzebuje mocy przechowawczych, które wynoszą 2,63 mln ton. Głównymi zbiornikami dla przechowywania zapasów ropy naftowej mają być obiekty państwowej Ukrtransnafty, a produktów naftowych - rezerwuary PAZU, ale jest ich za mało do zaspokojenia potrzeb przewidzianych w powyższym modelu. **Według szacunków ekspertów Dixi Group, obecnie Kijów dysponuje zaledwie około 40% niezbędnych mocy przechowawczych. Powoduje to, że Ukrainę czeka obowiązek budowy nowych zbiorników magazynowych oraz modernizacja istniejących, ale nieużywanych.**

Przy czym ważnym aspektem jest zachowanie geograficznej równomierności w wyborze lokalizacji zbiorników dla zapasów. Hennadij Riabcew - ekspert Narodowego Instytutu Badań Strategicznych - proponuje, by przy wyborze brać pod uwagę kompleksowe czynniki: poziom zapotrzebowania, bliskość do granic państwa, obecność rurociągów, rafinerii i samej bazy dla zapasów. Według niego zapasy powinny być rozlokowane w obwodach w następujący sposób:

- Zachód (obwody lwowski, iwano-frankowski, chmielnicki, czerniowiecki, zakarpacki, wołyński, tarnopolski i rówieński) - 27% zapasów;
- Północ (żytomierski, kijowski, czernihowski i sumski) - 23% (w tym w kijowskim - 18%);
- Centrum (winnicki, dnipropietrowski, czerkaski, kirowohradzki i połtawski) - 20%;
- Wschód (charkowski, ługański, zaporoski i doniecki) - 17%;
- Południe (odeski, mikołajowski i chersoński) - 13%.

Takie potrzeby wymagają prac infrastrukturalnych, przede wszystkim w zachodniej części kraju. Planowano budowę dwóch zbiorników o pojemności 50 tys. ton każdy, ale na razie wiadomo jedynie o rozpoczęciu przetargów na realizację zadań budowlanych na jednym z nich w obwodzie lwowskim, ale powstanie on na skutek rekonstrukcji starych zbiorników, co w rezultacie zwiększy pojemność zaledwie o 10 tys. ton.

Potencjalnymi lokalizacjami dla zapasów interwencyjnych mogą być także rezerwuary ministerstwa obrony (prawie 900 tys. ton), a także port Piwdennyj pod Odessą (170 tys. ton). Ukraina ma również nieużywane od początku niepodległości podziemne zbiorniki naftowe (Sołotwyne w obwodzie iwano-frankowskim oraz Łubny i Hoholewe w połtawskim - ich łączna pojemność sięga 1 mln. ton.) Doprowadzenie ich do stanu używalności ma kosztować zaledwie 80 mln. dol. **Tak czy inaczej jakiegokolwiek rozwiązania infrastrukturalne wymagają inwestycji, czasu i co nie mniej istotne zastosowania odpowiednich rozwiązań prawnych.**

Finanse, zarządzanie i interesy

Optymizmu nie dodają mgliste perspektywy sfinansowania utworzenia minimalnych zapasów. W projekcie ustawy jest mowa o pięciu źródłach finansowych: środki budżetu państwa, koszty kredytowe, podatki od sprzedaży ropy i produktów naftowych, podatki od zysku za ich magazynowanie i „inne”. Taki zestaw źródeł finansowania nie pozostawia wątpliwości, że za wszystko zapłacą przede wszystkim odbiorcy końcowi. Jest to kolejny bardzo mocny argument utrudniający materializację, bo decydenci nie są gotowi do poniesienia ryzyka politycznego, choć to akurat może się zmienić po zakończeniu cyklu wyborczego w 2019 roku.

Historia prac nad ustawą o minimalnych zapasach jest w pewnym sensie unikalna, bo głównym promotorem projektu i jego twórcą jest PAZU, czyli organ o małej sile przebicia. Ani ministerstwo energetyki, ani wicepremier Wołodymyr Kistion nie wykazali dotąd choćby imitowanego pragnienia wdrożenia pomysłów na utworzenie zapasów. Mimo, że PAZU wśród swoich priorytetów działalności na rok bieżący wymienia implementację Dyrektywy 2009/119/UE, dalszy progres zależny jest od posunięć niezależnych od Agencji, a jej status nie daje szerokiego pola manewru i siły przebicia do lobbowania za niezbędnymi decyzjami. To zresztą szerszy problem – w GMU sprawami energetycznymi opiekuje się wicepremier Wołodymyr Kistion, którego kompetencje rodzą wątpliwości.

Symptomatycznym jest, że nawet na stronie internetowej PAZU określająca się sama jako „głównego realizatora reformy”, kwestie dotyczące stworzenia zapasów ropy i paliw znajdują się w rozdziale „Współpraca międzynarodowa”. **Ten szczegół dopełnia szerszy obraz pokazujący, że w agendzie politycznej nad Dnieprem obszar ten pozostaje na uboczu i do rzeczywistej priorytetowości tego tematu jeszcze daleka droga.**

Do tego dochodzi „wieczny” temat interesów oligarchicznych. Z faktu braku uregulowania kwestii zapasów korzyści czerpią funkcjonujący na rynku ukraińskim importerzy, bo to podnosi ich wagę. A przypomnę, że chodzi przede wszystkim o tak silnych graczy jak Wiktor Medwedczuk mający bliskie relacje z rosyjskim gigantem Rosneft. Alternatywnym ośrodkiem wpływu dla nich jest grupa Igora Kołomojskiego, która z kolei chciałaby zwiększenia znaczenia produktów pochodzących z rodzimych rafinerii. Dla niej prace nad tworzeniem zapasów to szansa na kreację przesłanek do dodatkowych zysków – nieprecyzyjne regulacje pozwalać będą na dowolne ich traktowanie. **W świetle wyborów prezydenckich i zapewne nie mniej burzliwych parlamentarnych oraz związanych z nimi przetarasowań na szczytach władzy i biznesu, sytuacja wokół rynku paliw będzie jednym z ważnych mierników zmian w oligarchicznym układzie sił nad Dnieprem.** Niestety, projekt „zapasy ropy naftowej i paliw” jest tylko ich bezwładnym zakładnikiem.