

## Дорожня карта для нової української влади - енергетичний сектор



23 червня 2014 г.

Під егідою Євразійського Центру ім. Діну Патріціу Атлантичної Ради США протягом квітня-червня здійснювалась розробка рекомендацій для нової влади України за участі міжнародних та українських експертів.

Для трансформації української економіки надзвичайно важливе значення має правильний підхід до реформування енергетичного сектору – зниження субсидій, подолання схем привласнення державних коштів та підвищення енергоефективності.

Енергетичний сектор представляє собою одну з найбільш нестабільних галузей економіки і водночас джерело потенційного росту та повинно стати ключовим елементом більш широкого ефективного та всеохоплюючого плану економічних реформ.

Енергетичний сектор є основою залежності України від РФ. Кремль використовує енергоресурси як зброю не лише для чинення тиску на Україну, а й для контролю її політичних лідерів та ключових гравців в енергетичному секторі, які самі збагачуються через непрозорі схеми торгівлі енергоносіями з РФ.

Виходячи з цього, енергетичний сектор є самим важливим елементом для забезпечення ефективної, стабільної національної безпеки та економічної стратегії України.

Ця стратегія має бути довгостроковою за своїм характером, навіть якщо хтось зараз бажатиме негайного позитивного впливу. Атлантична рада розробила цю дорожню карту для нової адміністрації в Києві для наведення порядку, реформування і лібералізації енергетичного сектору України та його інтеграції з енергетичним ринком Європейського союзу.

### Виклики

Не зважаючи на наявність власних енергетичних ресурсів, економіка країни далека від оптимальної моделі. Послідовні цикли систематичного обкрадання і незадовільного управління залишили українському уряду хронічно безгрошову казну. Більше того, зовнішній політичний тиск та інертність попередніх урядів залишили Україні руйнівний газовий контракт з РФ. Країна опинилася не тільки в стані асиметричної, а й економічної війни з РФ, результатом чого став негативний показник зростання, перш за все у східних областях.

Нестача прозорості та зловживання доходами від енергетичного сектору паралізували політичну систему та сприяли збагаченню олігархів. Це також понизило легітимність держави і довіру населення до уряду та його здатності протистояти тиску та агресії з сторони РФ, перш за все в східній частині України.

В результаті, ситуація в енергетичному секторі України є наразі нестабільною, так як 7% від ВВП витрачається на даний час як субсидії на природний газ. Цьому лише певним чином зарадить поточне зростання цін на природний газ та комунальні послуги, так як приблизно половина вартості від цього підвищення уже нівельована через 25% девальвацію гривні по відношенню до долара США.

ЄС намагався надати підтримку реформам в Україні через застосування різноманітних інструментів, але з обмеженим успіхом. Основою усіх зусиль був Договір про заснування Енергетичного співтовариства, який вимагає від країн-учасників адаптувати енергетичні аспис ЄС. Договір заохочує проведення реформ енергетичного сектору та регулює доступ третіх сторін до енергетичних мереж та також запроваджує принцип розділення транспортних та виробничих активів. Навіть не зважаючи на те, що ЄС намагався надати конкретну допомогу, наприклад, через договір від 2009 року про модернізацію української ГТС, прогрес від цих реформ був дуже незначним. МВФ також намагався прискорити реформу внутрішнього ринку газу з метою зменшення газових субсидій з державного бюджету.

Більше того, РФ виступає різко проти спроб реформування та підвищення прозорості. Оскільки Москва намагається формалізувати свій контроль над ГТС, вона віддає перевагу непрозорим оборудкам з Україною. Встановивши новий і прозорий режим для транзитних відношень з РФ, український уряд може добитися, щоб доходи від нього не були використаними для персонального збагачення. Рухаючись вперед, Україна має перелаштувати баланс між збереженням свого транзитного статусу з однієї сторони і розвитком власних внутрішніх ресурсів та диверсифікацією зовнішніх постачальників з іншої.

Нова президентська адміністрація має використати можливість запровадження нових заходів для створення незалежної, безпечної та стабільної енергетичної системи для України.

### **Рекомендації для Кабінету Міністрів України**

Кроки, які будуть вжиті для реформування енергетичного сектору країни протягом наступних 100 днів, будуть мати вирішальне значення перш за все для зниження залежності України від РФ і наведення порядку в корумпованій та неефективній енергетичній системі. Нове українське керівництво має негайно зробити наступні кроки:

**Пріоритет 1: Прозорість.** Поширення прозорості та обмеження непрозорих доходів є необхідною умовою для реформування не тільки енергетичного сектору України. Більше того, така прозорість сприятиме збільшенню довіри населення до легітимності уряду.

Проведення незалежного технічного і фінансового аудиту енергетичного сектору. Україна повинна провести незалежний аудит секторів видобутку і розподілення вуглеводнів. Це має включати прозору публічну інвентаризацію всіх видобувних свердловин з розкриттям їх власників та мереж розподілення ресурсів, а також власників розподільчих мереж.

Проведення управлінської та регуляторної реформи для підвищення прозорості та ефективності. Необхідно прийняти законодавство для підвищення прозорості, раціоналізувати нормативні документи та податковий кодекс, і гарантувати, щоб усі регулятивні органи мали владу та викликали довіру. Національна комісія з регулювання енергетики і Антимонопольний комітет мають в першу чергу стати повністю незалежними і отримати повноваження згідно з чинним законодавством та кращими міжнародними практиками та зокрема, Ініціативи прозорості видобувних галузей (EITI). Раціоналізована і спрощена система видачі ліцензій та оподаткування, прозорий механізм державних закупівель також є необхідними кроками. Рівноправне ставлення до внутрішніх та закордонних інвесторів має гарантуватися державою, бути зафіксованим в законодавстві та дотримуватися на практиці.

Вдосконалення інформації про потоки газу.

Існує необхідність у вдосконаленні інформації про потоки газу, перш за все через встановлення ГВС на кордоні з РФ. Укртрансгаз має створити справжній диспетчерський центр, який має контролювати потоки газу та інформацію по основних лініях газопроводів. Це потребуватиме переговорів з Москвою, в яких ЄС має надати підтримку. Існує необхідність запровадити тотальний облік і контроль за рухом та використанням газу за принципом «від свердловини до газового пальника».

**Пріоритет 2: лібералізація енергетичного сектору.**

Нове політичне керівництво України повинне запустити в дію законодавство, яке допоможе створити конкурентний енергетичний сектор. Лібералізований енергетичний сектор буде приваблювати інвестиції, збільшувати конкуренцію та ефективність, знижувати залежність від РФ як постачальника газу через реалізацію зусиль з диверсифікації. Необхідною умовою є гарантування справедливих цін на вході на ринок для заохочення і полегшення диверсифікації постачання.

Запровадити у законодавчому порядку реформу ціноутворення, знайшовши баланс між соціальними та економічними витратами. Нова президентська адміністрація повинна зберігати політичну легітимність і гарантувати дотримання і виконання дорожньої карти. Питання рівня соціальних витрат в цінах на енергоносії кінцевих споживачів має розглядатися і вирішуватися з випередженням відповідних змін, в іншому випадку це може призвести до багато масштабнішого соціального незадоволення і політичної нестабільності. Враховуючи сказане вище, Україна має сформулювати нелінійний підхід до реформи ринку газу. Ціна газу має відображати реальний стан на ринку на кожному рівні. Покроковий підхід може з більшою ймовірністю потерпіти невдачу під час його реалізації. Ринкові ціни сприятимуть підвищенню ефективності надзвичайно затратної системи.

Запровадження цільової системи субсидій.

Україна має запровадити систему, в якій субсидії на газ мають бути прив'язані до зниження споживання. Наприклад, споживачі мають платити нижчу ціну за перші 250 метрів кубічних газу в місяць. Керівництво також має повністю компенсувати зростання цін до ринкового рівня (приблизно в 5,5 раз для газу і 3 рази в опаленні) для домогосподарств з низьким рівнем доходів через видачу «енергетичних ваучерів» вартістю середньої різниці ціни (між рівнем старої і нової) споживання газу і опалення на одну особу. Навіть якщо половина населення отримає таку субсидію, поточний рівень витрат на субсидії буде скорочений на половину, що складе приблизно \$6 млрд. Цінова реформа за названими напрямками забезпечить збереження соціального спокою, перекаже більшу частину тягаря на багатших і арбітражерів поточної системи. Це також має дозволити уряду відмовитися від усіх інших субсидій на енергоресурси. Метою є не обмежити «субсидії на викопні види палива» для населення в один момент, а відокремлення їх від споживання і таким чином підвищення енергоефективності. Перевагою виплати субсидії готівкою є її значний потенціал до стимулювання енергоефективності. Це дозволить кардинально збільшити вимогу населення до зміни системи подачі тепла і газу. Витрати на субсидії будуть знижуватися з року в рік відповідно до вдосконалення енергоефективності.

Ініціювання програми енергозбереження. Україна має величезний потенціал енергозбереження через реалізацію програм з підвищення енергоефективності. Спільно, збільшення внутрішнього видобутку традиційного і нетрадиційного газу в ідеалі дозволить країні радикально знизити залежність від імпорту енергоносіїв в середньостроковій перспективі. Україна має прагнути до подальшого зниження споживання газу на рівні 40 млрд.м3 в рік від поточного рівня 50-52 млрд.м3 вже у 2017-2018 рр. Відповідні програми підвищення енергоефективності мають бути запроваджені на регіональному рівні, включаючи використання місцевого палива і джерел енергії для виробництва тепла. Держава має запровадити низку фінансових стимулів замість субсидій для підвищення енергоефективності домогосподарств (заміна дахів, дверей, вікон та бойлерів). Запровадження системи мікрокредитування за допомогою МФІ для сприяння інвестиціям в підвищення енергоефективності допоможе знизити споживання і збільшити ефективність українського енергетичного ринку. Система виставлення рахунків має бути змінена на основі поставлених енергоносіїв, а не на основі кількості енергоносіїв, вироблених на ТЕЦ. Це буде стимулювати компанії, які постачають тепло, до збільшення інвестицій в енергоефективність.

Збільшення внутрішнього видобутку природного газу.

Лібералізація цін на газ на усті свердловини, забезпечення справедливого доступу до ринку, спрощення процедур видачі ліцензій та усунення інших перешкод для інвестицій могло б сприяти суттєвому зростанню внутрішнього видобутку природного газу, що ще більше знизило б потребу в постачанні російського газу.

Завершення реструктуризації «Нафтогазу України»

Реструктуризація і реформування «Нафтогазу України» шляхом його розділення на незалежні дочірні підприємства та приватизацію непрофільних функцій має стати основним пріоритетом для нової президентської адміністрації. План реформ має бути негайно схвалений Кабінетом Міністрів.

**Пріоритет 3: Диверсифікація енергопостачання та інтеграція в європейський енергетичний ринок.** Україна має негайно інтегрувати свою енергетичну інфраструктуру в європейський енергетичний ринок через з'єднувальні трубопроводи на рівні регіональної енергетичної платформи Вишеградської групи. Диверсифікаційні проекти, включаючи реверсне постачання газу через газопровід «Братство» має отримати пріоритетне значення та сприяння як через європейські фінансові інструменти так і через чіткі кроки України в напрямку створення більш прозорого і стабільного українського газового сектору. Розширення українсько-польського з'єднувального газопроводу та будівництво необхідної трубопровідної інфраструктури для отримання доступу до СПГ-терміналу в Свіноуйще (Польща) та розширення північного з'єднувального трубопроводу з Румунією має пройти ґрунтовне опрацювання, включаючи залучення європейського фінансування (проекти спільного інтересу).

На додачу до диверсифікації постачання природного газу, Україна також має розглянути можливості диверсифікації постачання ядерного палива та розширення співпраці в ядерному секторі з неросійськими компаніями.

**Пріоритет 4: Стабілізація газових відносин з РФ.** Навіть у випадку продовження енергійних зусиль з диверсифікації, РФ залишиться важливим постачальником і транзитним партнером в найближчому майбутньому. Відповідно, РФ і Україна повинні стабілізувати свої відносини та досягнути згоди щодо прозорого і такого, що викликає довіру, договору про постачання газу та режим транзиту. Розважлива і добре підготовлена переговорна стратегія з акцентом на довгострокову стабільність замість короткострокових політичних цілей є необхідною умовою. Залучення ЄС і зовнішньої промислової експертизи в переговорний процес могло б прискорити отримання результатів, які б відповідали сучасній практиці міжнародних ділових відносин. Зважаючи на стратегічне значення цього переговорного процесу, відповідальність має бути покладена прямо в руки прем'єр-міністра або президента. Має бути визнано необхідність залучення до переговорів технічної компетенції посадових осіб з українського енергетичного сектору, проте деякі з цих осіб також є перепонами для реформ та отримали вигоду від корупційних ділових практик в минулому. Постійна заборгованість за газ РФ має бути вирішена раз і назавжди за допомогою міжнародної спільноти.

#### **Рекомендації для Трансатлантичного співтовариства**

Пильна увага до монополістичних договірних практик «Газпрому». ЄС і Енергетичне співтовариство мають посилити і прискорити зусилля з подолання монополістичної практики «Газпрому» та створити більш конкурентний та ліквідний європейський енергетичний ринок. Це також надзвичайно важливо для України у її переговорах з РФ та для більш сприятливого доступу до реверсних потоків з Словаччини, Угорщини і Польщі.

Підтримка переговорної команди України на переговорах з «Газпромом». Незважаючи на те, що першочергова відповідальність за стабілізацію енергетичних відносин з РФ лежить на Україні, участь ЄС в переговорах має бути ініціативною для забезпечення узгодженості та відповідності з європейськими правилами та положеннями. ЄС може допомогти Україні посилити її засоби впливу через надання групи експертів – включаючи економістів, фінансових експертів, правників та фахівців з функціонування енергетичного ринку – щоб вони перебували в «задній, допоміжній кімнаті» з українськими політиками під час переговорів з російськими лідерами і «Газпромом».

Повністю використати інституції з питань регулювання міжнародних відносин. Для створення імпульсу і кращої переговорної позиції щодо РФ, Україна має енергійно продовжувати використання інструментів з питань регулювання міжнародних відносин, особливо в контексті перебільшених вимог «Газпрому». Цей наступ має включати Стокгольмський арбітраж, посередництво, запропоноване Енергетичною Хартією та СОТ. Необхідними також є швидкі дії щодо вимоги компенсації за енергетичні активи, конфісковані РФ в Криму до всіх доступних міжнародних судів.

Для задоволення вимоги із вдосконалення енергоефективності необхідно активно залучати міжнародну спільноту через спеціалізовані програми та експертизу. Увага ЄБРР до конкретних проектів з підвищення енергоефективності є похвальною та заслуговує на посилення. ЄБРР все ще надає надто багато позик в РФ, основна частина цього фінансування могла б бути спрямована в Україну. ЄІБ також мав би прискорити фінансування України та спрямувати більше коштів в напрямку проектів з енергоефективності та менше на кредитні лінії іншим банкам. Головним покращенням є встановлення лічильників тепла і електроенергії в кожному будинку або вході (під'їзд), а також на кожному елементі опалення в квартирах (калориметр). Виділення коштів (без повернення) на ці лічильники та здійснення контролю за їх встановленням має стати пріоритетом.

Запровадження програми «твіннінгу». «Твіннінгова» програма між країнами-членами ЄС і новою адміністрацією в Україні могла б стати життєво важливим інструментом співпраці. «Твіннінгова» програма дозволить європейським партнерам надавати підтримку з перенесення, імплементації та запровадження в дію законодавства ЄС з метою подальшого наближення України до європейської спільноти. Партнери будуть обмінюватися кращими практиками, розробленими в ЄС та заохочувати довгострокові відносини. Європейські експерти, зокрема, Вишеградська група, мають бути залучені в якості радників в управлінні українськими державними енергетичними компаніями.

Посилення європейського Енергетичного співтовариства. Договір про створення європейського Енергетичного співтовариства має бути посилений шляхом створення суду до вдосконалення роботи секретаріату через надання йому виконавчих функцій та права застосовувати антимонопольне законодавство, державну допомогу і правил злиття та поглинання. Секретаріат Енергетичного співтовариства також має надати допомогу Україні в підготовці документів для арбітражного провадження в Стокгольмі.

### **Середньо і довгострокові завдання для України і Трансатлантичної спільноти**

Середньо- і довгострокові пріоритети для енергетичних програм України мають включати в себе:

- розвиток видобутку природного газу з нетрадиційних джерел та на шельфі Чорного моря шляхом залучення провідних американських і європейських енергетичних компаній;
- збалансоване розширення використання відновлюваних видів енергії (біомаса, вітрова і сонячна енергетика) на прозорій основі;
- посилення безпеки критичної інфраструктури відповідно до кращих практик ЄС і НАТО;
- створення стратегічних запасів палива у співпраці з сусідніми країнами ЄС;
- завершення імплементації енергетичних пакетів ЄС в контексті зобов'язань в рамках Договору про створення Енергетичного співтовариства;
- модернізація української ГТС у тісній взаємодії з ЄС;
- перехід на європейську систему обліку природного газу за допомогою якісних індикаторів (теплової здатності);
- модернізація національної електричної системи з її паралельною синхронізацією з ЄС;
- створення стратегічних резервів нафти і нафтопродуктів відповідно до вимог ЄС і МЕА.

*Роз'яснення: ця дорожня карта була розроблена групою українських і міжнародних експертів за координації заступника директора Atlantic Council Dinu Patriciu Eurasia Center Девіда Корані в рамках ініціативи Ради «Україна в Європі». Пан Корані висловлює вдячність Маргариті Бальмасада, Костянтину Бородіну, Едварду Чоу, Михайлу Гончару, Анімі Орбан та Джону Робертсу за їх участь і внески до цього документу.*