



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 3 (343) • 10 stycznia 2006 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Adam Eberhardt, Maciej Krzysztofowicz,
Łukasz Kulesa, Emil Pietras (sekretarz Redakcji), Edyta Posel-Częścik

Konsekwencje rosyjsko-ukraińskiego konfliktu gazowego

Adam Eberhardt

Stanowisko rosyjskiego Gazpromu, uzależniające dostawy gazu ziemnego na Ukrainę od jej zgody na prawie pięciokrotny wzrost ceny surowca, wywołało kryzys o reperkusjach wykraczających poza stosunki dwustronne. Konflikt zakończył się prestiżową porażką Rosji: ucierpiał jej wizerunek zarówno na Ukrainie, jak i w świecie. Rosyjsko-ukraińskie porozumienie gazowe ma charakter kompromisowy, jednak dwuznaczność niektórych postanowień umowy będzie przedmiotem kontrowersji w następnych miesiącach.

Gazprom 1 stycznia 2006 r. wstrzymał dostawy gazu ziemnego dla Ukrainy w odpowiedzi na jej sprzeciw wobec żądania prawie pięciokrotnej podwyżki cen surowca. Strona rosyjska domagała się natychmiastowego przejścia od preferencyjnej stawki 50 USD do 230 USD za 1000 m³, a więc osiągnięcia poziomu cenowego, jaki obowiązuje większość odbiorców w UE (w tym Polskę). Ukraina zasadniczo akceptowała urynkowanie cen, domagając się jednak okresu przejściowego. Wskazywała przy tym na nierówne traktowanie jej w porównaniu z innymi państwami posowieckimi (Gazprom zażądał 150 USD od Mołdawii, 120 USD od państw bałtyckich, a dla Białorusi utrzymał cenę 47 USD/1000 m³).

Ułtymatywne stanowisko kontrolowanego przez władze rosyjskie Gazpromu tylko po części wynikało z chęci maksymalizacji zysków finansowych. Przebieg sporu oraz wypowiedzi jego uczestników wskazywały, że wstrzymując dostawy gazu, Rosja usiłowała również zwiększyć swoje szanse na przejęcie gazociągów tranzytowych, osłabić pozycję proeuropejskich władz Ukrainy na trzy miesiące przed wyborami parlamentarnymi oraz sprowokować kryzys w ich stosunkach z państwami zachodnimi. Plan przewidywał, że pozbawiony surowca ukraiński rząd będzie musiał iść na kosztowne politycznie ustępstwa wobec Gazpromu, albo zdecydować się na podbieranie surowca dostarczanego tranzytem do UE.

Konsekwencje polityczne. Choć Ukraina rzeczywiście zdecydowała się na bezprawny pobór gazu przeznaczonego na potrzeby odbiorców w UE, to europejskie media oraz politycy odpowiedzialnością za sprowokowanie międzynarodowego kryzysu obarczyli Rosję. Państwa zachodnie nie uległy argumentacji rosyjskich władz, które przekonywały, że działania Gazpromu są motywowane wyłącznie ekonomią, a przyczyną zaostrzenia sporu jest uporczywe odrzucanie przez Ukrainę reguł rynkowych. Twarde stanowisko negocjacyjne strony rosyjskiej zaczęło być postrzegane jako polityczna presja, podważająca wizerunek Rosji jako wiarygodnego dostawcy surowców. Szczególnie stanowczo swoje zaniepokojenie sformułowała sekretarz stanu USA Condoleezza Rice, podkreślając, że Rosja łamie reguły obowiązujące państwa G8 (kryzys zbiegł się w czasie z przejściem przez Rosję rotacyjnego przewodnictwa w grupie).

Paradoksalnie, konflikt zamiast wesprzeć argumentację na rzecz budowy omijającego Ukrainę (i Polskę) rurociągu północnego na dnie Morza Bałtyckiego, wzmocnił głosy kwestionujące ten projekt, jako motywowany politycznymi interesami Rosji. W państwach europejskich nasiliły się również opinie wzywające do powrotu do energetyki atomowej lub budowy gazociągu Nabucco z Iranu przez Turcję. Przedstawiciele Unii oraz państw członkowskich zaczęli nawoływać do podjęcia prac nad wspólną polityką energetyczną UE. Te opinie, będące reakcją na bieżącą sytuację, nie wpłyną

zapewne na proces decyzyjny w wymienionych sprawach. Świadczą o zmniejszeniu zaufania UE do Rosji, co w przyszłości może osłabić skuteczność rosyjskiej polityki zagranicznej.

Reakcja państw zachodnich wymusiła na Rosji przywrócenie dostaw gazu oraz zawarcie kompromisowego porozumienia z Ukrainą, co zostało odebrane jako wyraz słabości polityki rosyjskiej. Efektywność szantażu energetycznego, jednego z ostatnich instrumentów oddziaływania Rosji w stosunkach z Ukrainą, okazała się ograniczona. W dodatku wśród znacznej części Ukraińców doszło do wyraźnego wzrostu nastrojów antyrosyjskich. Wstrzymanie dostaw gazu w sezonie zimowym, przed prawosławnymi świętami Bożego Narodzenia, oraz transmitowanie tego w rosyjskiej telewizji zostało potraktowane jako działania konfrontacyjne, wymierzone w społeczeństwo. Może to poprawić wynik wyborczy rządzącej „Naszej Ukrainy” oraz opozycji skupionej wokół Julii Tymoszenko kosztem prorosyjskiej partii „Regiony Ukrainy”.

Konsekwencje gospodarcze. Największym sukcesem władz ukraińskich jest uniknięcie drastycznych podwyżek. Średni koszt importowanego surowca ma wynosić 95 USD za 1000 m³. Oznacza to prawie dwukrotny wzrost ceny rosyjskiego gazu, ale także wyższe koszty importu gazu środkowoazjatyckiego (w grudniu władze ukraińskie informowały o kontrakcie z Turkmenistanem, który miał być realizowany po cenie zaledwie 50-60 USD). Warunkiem kompromisu było bowiem zaakceptowanie przez Ukrainę pośrednictwa mało znanej, zarejestrowanej w Szwajcarii spółki RosUkrEnergo. Przedsiębiorstwo jest częściowo kontrolowane przez Gazprom, ale – według doniesień mediów – udziały w nim mają również przedstawiciele rosyjskich władz oraz ukraińskiego biznesu. Uzyskanie przez spółkę wyłączności na dostawy rosyjskiego i środkowoazjatyckiego gazu na Ukrainę oraz zastosowanie skomplikowanych formuł cenowych znacznie zmniejsza przejrzystość rosyjsko-ukraińskich relacji w sferze surowcowej, narażając je na pasożytnicze działania niejawnych grup biznesowych. Należy jednak zwrócić uwagę, że choć Ukraina płacąc RosUkrEnergo rentę za import gazu środkowoazjatyckiego zwiększy pewność dostaw surowca – bez zgody Gazpromu realizacja grudniowego kontraktu z Turkmenistanem byłaby wątpliwa ze względu na wielkość turkmeńskich zobowiązań i ograniczone możliwości lokalnej sieci przesyłowej.

Wśród innych ustaleń korzystnych dla Rosji znalazł się zakaz reeksportu gazu przez Ukrainę (było to istotne dla utrzymania cen preferencyjnych) oraz zapowiedź całkowitego odejścia od barteru we wzajemnych rozliczeniach. Rosja wymogła również zapowiedź utworzenia spółki na bazie ukraińskiego państwowego Naftohazu i RosUkrEnergo, która ma dystrybuować surowiec na Ukrainie. W porozumieniu zapisano, że do spółki zostaną włączone bliżej niesprecyzowane ukraińskie aktywa, co wywołało spekulacje na temat przyszłości prowadzących do Europy ukraińskich gazociągów tranzytowych. Utworzenie wspólnego rosyjsko-ukraińskiego konsorcjum, które by nimi zarządzało, od lat pozostaje jednym z głównych postulatów strony rosyjskiej. Wypowiedzi ukraińskich polityków wskazują jednak, że właśnie najnowszy kryzys gazowy przekreślił szanse Gazpromu na utworzenie w dostrzegalnej przyszłości wspólnego konsorcjum. Samodzielna kontrola nad gazociągami okazała się dla władz ukraińskich kluczowym elementem obrony przed energetycznym szantażem ze strony Gazpromu. Łączy się ona również z korzyściami finansowymi. W omawianym porozumieniu zapowiedziano 50 procentowy wzrost ceny tranzytu rosyjskiego surowca (z 1,09 do 1,6 USD za przesył 1000 m³ na odcinku 100 km). Potencjalnie niekorzystna dla Ukrainy jest za to kwestia zmiany taryf – podczas gdy wysokość opłat za tranzyt ma być niezmienna przez pięć lat, to w przypadku gazu jedynie przez najbliższe pół roku. Inny punkt porozumienia uzależnia wszakże zmiany taryf od obopólnej zgody stron.

Niejednoznaczność porozumienia w punktach dotyczących stałości cen surowca oraz powołania przedsiębiorstwa dystrybucyjnego będzie sprzyjał nowym kontrowersjom. Trwałemu rozstrzygnięciu kwestii gazowych nie będzie również sprzyjać kampania wyborcza na Ukrainie. Julia Tymoszenko zażądała anulowania zawartego porozumienia, natomiast premier Jurij Jechanurow zapowiedział dodatkowe negocjacje na temat dostaw gazu w 2006 r. Pomimo utrzymywania się potencjału konfliktu w rosyjsko-ukraińskich relacjach energetycznych nie należy się obawiać, by nowe kontrowersje miały równie ostry przebieg jak wydarzenia ostatnich dni. Koszty polityczne eskalacji konfliktu okazały się zbyt duże zarówno dla władz rosyjskich, jak i Gazpromu, dążącego do zwiększenia zainteresowania zagranicznych udziałowców swoimi akcjami.

Choć ostatni kryzys oznaczał wzrost cen gazu dostarczanego na Ukrainę, to nie należy oczekiwać szoku dla ukraińskiego przemysłu. Umiarkowana podwyżka wymusi raczej pozytywne przekształcenia, zmierzające przede wszystkim do zmniejszenia energochłonności gospodarki, konsumującej obecnie sześciokrotnie więcej surowca niż Polska (76 mld m³ wobec 13 mld m³). Na przestrzeni ostatnich 15 lat dostawy taniego rosyjskiego gazu utrwalały uzależnienie Ukrainy od Rosji i wstrzymywały modernizację ukraińskiej gospodarki, sprzyjając głównie interesom związanych z władzą grup oligarchicznych.