



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 4 (418) • 18 stycznia 2007 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Adam Eberhardt, Łukasz Kulesa, Emil Pietras (sekretarz Redakcji)

Konsekwencje rosyjsko-białoruskiego sporu energetycznego

Adam Eberhardt

Choć rosyjsko-białoruski konflikt energetyczny zakończył się kompromisem, stosunki między oboma państwami przeszły w stan trwałego kryzysu, a integracja w ramach Państwa Związkowego została ostatecznie przekreślona. Rezultatem polityki rosyjskiej będzie pogorszenie sytuacji gospodarczej na Białorusi. Nie wydaje się jednak, aby w dostrzegalnej perspektywie zagroziło ono władzy Alaksandra Łukaszenki, a tym bardziej wymusiło na nim reformy rynkowe. Należy spodziewać się kontrowersji wokół interpretacji zawartych porozumień oraz dalszej presji władz rosyjskich, m.in. w dziedzinie stosunków handlowych.

Preferencyjne warunki dostaw rosyjskich surowców energetycznych na Białoruś – zarówno gazu ziemnego, jak i ropy naftowej – stanowiły dotąd czynnik sprzyjający utrwaleniu nierynkowego modelu gospodarczego, a w rezultacie służyły również konsolidacji władzy przez prezydenta Alaksandra Łukaszenkę.

Na mocy dwustronnych porozumień Białoruś przez lata nabywała gaz ziemny po cenach wewnątrzrosyjskich, bądź do nich zbliżonych. W zeszłym roku płaciła Gazpromowi 47 dolarów za tysiąc m³ surowca. Dla porównania – Ukrainę obowiązywały ceny dwukrotnie wyższe, a większość państw UE, w tym Polskę, aż pięciokrotnie wyższe. W obliczu pokażnej konsumpcji gazu ziemnego (21 mld m³ rocznie) rosyjskie preferencje przynosiły Białorusi coroczne oszczędności rzędu nawet 4 mld dolarów, znacznie zwiększając konkurencyjność tamtejszej produkcji przemysłowej, ale również zapewniając władzom dodatkowe wpływy do budżetu (wynikające z różnicy między ceną zakupu surowca, a jego sprzedaży odbiorcom krajowym).

Źródłem kolosalnych zysków dla władz białoruskich była także ropa naftowa. Jej dostawy na Białoruś, zgodnie z porozumieniem o unii celnej, były zwolnione z rosyjskich ceł eksportowych. Przeciętna wysokość tych opłat w 2006 r. kształtowała się na poziomie ok. 200 dolarów za tonę surowca, co przy eksporcie w wysokości 20 mln ton oznaczało dla rosyjskiego budżetu stratę ok. 4 mld dolarów. Sprowadzana z Rosji ropa przetwarzana była w białoruskich rafineriach w Mozyrzu i Nowopołocku, a otrzymane produkty naftowe odsprzedawano w państwach UE. Wbrew oczywistym interesom Rosji, ale również niezgodnie z zasadami unii celnej, pobierane na tym etapie cła eksportowe (w dodatku nieznacznie zaniżone w celu przyciągnięcia rosyjskich kompanii naftowych, co również było złamaniem porozumienia) trafiały wyłącznie do białoruskiego budżetu. Niepełne dane z 2005 r. wskazują, że wpływy Białorusi z eksportu wytworzonych przez nią produktów naftowych były o 1 mld dolarów wyższe niż całość kosztów zakupu rosyjskiej ropy, którą zaspokajany był również niemały popyt wewnętrzny.

Rosyjskiego wsparcia dla Białorusi w najmniejszym stopniu nie odwzajemniały władze białoruskie. Wręcz przeciwnie – prezydent Łukaszenka konsekwentnie sprzeciwiał się działaniom na rzecz rozszerzenia integracji w ramach Państwa Związkowego (przyjęcie Aktu konstytucyjnego, wprowadzenie wspólnej waluty z centrum emisyjnym w Moskwie), a również odrzucał rosyjskie postulaty w sprawach szczegółowych, w tym również z dziedziny energetyki i handlu. Wbrew porozumieniom podpisanym w 1993 oraz 2002 r. nie doszło do utworzenia *joint venture* na bazie białoruskiego monopolisty gazowego Biełtransgazu. Pomimo formalnego istnienia unii celnej Białoruś przez lata była jednym z państw, stosujących najwięcej środków ochronnych przeciw importowi towarów z Rosji.

Nowe zasady współpracy energetycznej. Zwiększająca się stopniowo determinacja władz rosyjskich do ograniczenia ukrytych subwencji dla Białorusi doprowadziła w ostatnich tygodniach do głębokiego kryzysu między oboma państwami. Choć spory na tle współpracy energetycznej wybuchały również w poprzednich latach (listopad 2002, luty 2004), to skutki obecnego konfliktu będą znacznie donioślejsze, zarówno ze względu na poziom napięć jaki wywołał, jak i warunki kompromisu.

Zgodnie z wypracowaną ugodą cena gazu dla Białorusi na 2007 r. wzrosła ponad dwukrotnie (do 100 dolarów za tysiąc m³, co kosztować będzie Białoruś dodatkowo około miliarda dolarów). W ciągu następnych trzech lat koszt surowca ma nadal stopniowo rosnać, osiągając w 2011 r. cenę obowiązującą odbiorców w UE, pomniejszoną o koszty transportu. Rosja zdołała wymusić rozpoczęcie prywatyzacji Biełtranshazu, choć sukces ten okupiła akceptacją dla wygórowanych białoruskich żądań cenowych (2,5 mld dolarów za nabycie połowy akcji) oraz – co może okazać się szczególnie istotne – rozłożeniem transakcji w czasie. Gazprom ma zostać właścicielem połowy przedsiębiorstwa dopiero po spłaceniu ostatniej raty w czerwcu 2010 r., co daje władzom białoruskim czas na podważenie porozumień.

W przypadku ropy naftowej wciąż dysponujemy nieprecyzyjnymi informacjami, które utrudniają dokonanie ostatecznej oceny porozumienia. Poinformowano bowiem o wprowadzeniu rosyjskiego cła eksportowego w wysokości 53 dolarów (29% standardowej stawki) na ropę sprzedawaną Białorusi, a także o porozumieniu, zgodnie z którym większość wpływów ze sprzedaży przez Białoruś produktów naftowych transferowanych będzie do Rosji. Białoruskie cła eksportowe pobrane w 2007 r. mają być podzielone w proporcji 70:30 (w kolejnych latach – 80:20 i 85:15). Nie wiadomo, czy rosyjska ropa rzeczywiście będzie obciążona cłami na obu granicach (co całkowicie podważyłoby sensowność dalszego jej przetwórstwa na Białorusi), czy też cło pobierane na granicy rosyjskiej będzie traktowane jako przedpłata akonto opłat na granicy białoruskiej (co oznaczałoby dla Białorusi stratę rzędu miliarda dolarów rocznie).

Konsekwencje sporu. Choć wciąż nie sposób dokładnie wyliczyć kosztów, jakie poniosą władze białoruskie w wyniku ustępstw wobec Rosji, to na podstawie przebiegu sporu oraz analizy dostępnych danych wysnuć można wstępne wnioski odnośnie przyszłości sytuacji na Białorusi oraz jej stosunków z Rosją.

Przesądzony jest kres utrzymującej się od kilku lat korzystnej koniunktury gospodarczej na Białorusi, opierającej się głównie na preferencyjnych dostawach rosyjskich surowców energetycznych oraz wykorzystywaniu niedoskonałych mechanizmów unii celnej. Głębokość kryzysu będzie uzależniona od tego, czy białoruskie przedsiębiorstwa zdołają się utrzymać na rynku rosyjskim, co stanowi ostatni z fundamentów „białoruskiego cudu gospodarczego”. W minionych tygodniach nie brakowało przesłanek (m.in. konflikt o cukier) wskazujących na zmniejszenie się stopnia pobłażliwości władz rosyjskich również w tej dziedzinie.

Nawet w razie spełnienia się pesymistycznych dla Mińska scenariuszy, pogorszenie się sytuacji gospodarczej Białorusi nie będzie najprawdopodobniej na tyle głębokie, żeby zachwiać trwałością władzy Alaksandra Łukaszenki (choć jego popularność zapewne spadnie), a już na pewno – czego spodziewa się część komentatorów – aby wymóc na nim reformy rynkowe. Popularność Łukaszenki w znacznym stopniu wynika z przesłanek ideologicznych (a nie bytowych) oraz braku czytelnej społecznie alternatywy. Ponadto ewentualna liberalizacja gospodarki podważyłaby autorytarne podstawy systemu władzy białoruskiego prezydenta, ograniczając jego instrumenty oddziaływania na sytuację w kraju, a zatem dodatkowo go osłabiając. Z tych samych powodów formułowane w ostatnich dniach prozachodnie deklaracje Łukaszenki należy traktować jedynie jako zabieg propagandowy. Odpowiedzią władz na problemy gospodarcze będą: wzrost etatyzmu, działania na rzecz mobilizacji społecznej oraz kampania propagandowa, obarczająca odpowiedzialnością część władz rosyjskich, a szczególnie Władimira Putina, odchodzącego za rok z funkcji prezydenta.

Tym samym spodziewać się należy porzucenia przez strony retoryki Państwa Związkowego. Wykorzystywany przez Łukaszenkę schemat polegający na czerpaniu realnych profitów w zamian za prorosyjskie hasła okazał się nieskuteczny. Ostatnie działania władz rosyjskich – wymierzone m.in. w największy sukces integracji gospodarczej, jakim jest unia celna – wskazują, że w Moskwie po latach trzymania się polityki gestów propagandowych, ostatecznie zwyciężył pragmatyzm gospodarczy.

Strategia Kremla polegać będzie na osłabianiu Łukaszenki, żeby wymusić na nim dalsze stopniowe ustępstwa (np. udział rosyjskiego kapitału w prywatyzacji białoruskiego przemysłu), ale jednocześnie uniknąć otwartego długotrwałego konfliktu, który mógłby mieć bardzo negatywne skutki dla wizerunku Rosji w białoruskim społeczeństwie. Świadczy o tym treść ostatnich porozumień energetycznych, w których nie brakuje kompromisowych gestów ze strony Rosji. Łukaszenka te reguły zmuszony jest akceptować z nadzieją że zbliżające się w Rosji wybory prezydenckie doprowadzą do zmiany, która umożliwi renegocjację obecnych porozumień.