

Więcej niż sąsiedztwo More than Neighbours

Warszawa, styczeń 2007

analiza

Fundacji Batorego

policy brief

Batory Foundation

Konflikt energetyczny Białoruś-Rosja: gra nadal trwa

Wojciech Konończuk

W 2007 roku rosyjskie surowce energetyczne będą dostarczane na Białoruś według nowych zasad. Decyzja Moskwy o podniesieniu ceny gazu i wprowadzeniu cła na eksport ropy naftowej spowodowała, że stosunki rosyjsko-białoruskie znalazły się w największym po 1991 roku kryzysie. Rosja rozpoczęła w ten sposób proces odchodzenia od subsydiowania gospodarki białoruskiej. Ma on doprowadzić do uzyskania kontroli nad strategicznie ważnym sektorem energetycznym, a tym samym zapewnić możliwość wywierania większego wpływu na sytuację polityczną na Białorusi. Dostawy tanich rosyjskich surowców energetycznych były dotychczas najważniejszym elementem decydującym o stabilności gospodarczej reżimu Łukaszenki oraz dowodem poparcia politycznego ze strony Rosji. Mińskowi udało się wprawdzie wynegocjować złagodzenie rosyjskich restrykcji, ale i tak spowodują one poważne obniżenie dochodów białoruskiego budżetu. Wydaje się jednak, że w najbliższym roku Białorusi nie zagraża kryzys gospodarczy, który byłby nieuchronny w przypadku realizacji pierwotnych zapowiedzi Rosji. Kryzys jednak nastąpi, jeśli Białoruś nie zacznie wprowadzać mechanizmów rynkowych, tym bardziej, że ceny na rosyjskie gaz i ropę w kolejnych latach będą rosły.

W rezultacie rosyjsko-białoruski spór energetyczny został tymczasowo załagodzony, ale nie zakończony. Gazprom kolejny raz rozpoczął proces przejmowania kontroli nad Bieltransgazem, o co zabiegał od wielu lat, ale zakończenie tego przedsięwzięcia – jak pokazuje doświadczenie poprzednich lat – wcale nie jest oczywiste. Prawdopodobny opór Białorusi przed przekazaniem strategicznie ważnego przedsiębiorstwa będzie oznaczał, że rosyjsko-białoruski konflikt energetyczny może wejść w nową fazę. Stawkami w toczącej się grze są przyszłość reżimu Łukaszenki i suwerenność ekonomiczna Białorusi.

Uzależnienie Białorusi od rosyjskich surowców energetycznych

Białoruś jest jednym z największych konsumentów gazu ziemnego *per capita* na świecie. Zużycie surowca w 2006 roku wyniosło 21 mld m³ i *per capita* jest o 20% wyższe niż na Ukrainie (78 mld m³), której gospodarkę uważa się za niezwykle energochłonną.



FUNDACJA
BATOREGO

IM. STEFANA

W ostatnim roku Białoruś importowała gaz z Rosji po cenie około 47 dolarów za 1000 m³ (zob. tabela 1), niewiele wyższej od ceny dla odbiorców rosyjskich i kilkukrotnie niższej od ceny, jaką płacą inne państwa regionu.

Tabela 1. Konsumpcja gazu na Białorusi w latach 2001–2006

Rok	Ilość gazu (w mld m ³)	Cena (dolar za 1000 m ³)
2001	17,26	31,1
2002	17,57	30,6
2003	18,11	36,9
2004	19,64	47,7
2005	20,12	47,2
2006*	21	47,2

Dane za: Ministerstwo Statystyk i Analiz Republiki Białoruś; Bieltransgaz. Cyt. w: *Republic of Belarus: Statistical Appendix*, IMF Country Report No. 06/316, August 2006, s. 38–39.

* Szacunki.

Tani rosyjski gaz jest podstawą konkurencyjności wielu białoruskich przedsiębiorstw, w tym kilku największych z branży chemicznej, których produkcja stanowi około 15% eksportu Białorusi.

W 2005 roku Białoruś importowała 19,31 mln ton rosyjskiej ropy naftowej, płacąc 60% ceny światowej. Na własne potrzeby zużyła 5,85 mln ton, a pozostałe 13,48 mln ton, po przetworzeniu w dwóch białoruskich rafineriach w Mozyrzu i Nowopołocku, wyeksportowano na Zachód jako produkty ropopochodne. Model ten był w ostatnich latach niezwykle opłacalny dla Białorusi – tylko w 2005 roku wartość eksportu produktów ropopochodnych wyniosła 4,85 mld dolarów (zob. tabela 2).

Tabela 2. Import i eksport ropy na Białorusi i z Białorusi w latach 2001–2006

Rok	Import ropy (w mln ton)	Eksport produktów naftowych (w mln ton)	Wartość importu ropy (w mld dolarów)	Wartość eksportu produktów naftowych (w mld dolarów)
2001	11,91	7,65	1,37	1,20
2002	14,02	9,87	1,50	1,47
2003	14,88	10,56	1,98	1,96
2004	17,81	12,96	3,23	3,29
2005	19,31	13,48	4,22	4,85
2006*	19,7	14,5	5,41	6,72

Dane za: Ministerstwo Statystyk i Analiz Republiki Białoruś; Bieltransgaz. Cyt. w: *Republic of Belarus: Statistical Appendix*, IMF Country Report No. 06/316, August 2006, s. 40–41.

* Szacunki.

W rezultacie wpływy ze sprzedaży przetworzonej rosyjskiej ropy stanowią około 35% dochodów białoruskiego eksportu¹. W związku z tym niemal 50% wartości eksportu (produkty ropopochodne i chemiczne) Białoruś zawdzięcza niskim cenom surowców energetycznych.

Całkowite uzależnienie od dostaw rosyjskich surowców energetycznych Białoruś częściowo rekompensuje tym, że stanowi ważny kraj tranzytowy dla eksportu gazu i ropy z Rosji do Unii Europejskiej. Szesnaście procent rosyjskiego gazu eksportowanego poza kraje WNP jest przesyłane przez terytorium Białorusi². W 2006 roku były to 44 mld m³, z których 29,5 mld m³ zostało przetransportowane należącym do Rosji gazociągiem jamalskim, a 14,5 mld m³ gazociągami Bieltransgazu³. Białoruś ma jeszcze większe znaczenie w transporcie rosyjskiej ropy. W 2006 roku przez jej terytorium przesłano 81 mln ton ropy i 8,5 mln ton produktów naftowych. Całość eksportu rosyjskiej ropy do krajów UE wyniosła w 2006 roku około 130 mln ton. Białoruś jest więc kluczowym państwem dla tranzytu ropy i gazu z Rosji na rynki unijne.

Problem gazu w stosunkach rosyjsko-białoruskich do 2006 roku

Kwestia dostaw rosyjskiego gazu na Białoruś od początku była mocno upolityczniona. Już w sierpniu 1993 roku Gazprom, z powodu rosnących zaległości płatniczych Mińska, po raz pierwszy ograniczył dostawy gazu dla odbiorców białoruskich. Miesiąc później rosyjski koncern podjął pierwszą próbę przejęcia kontroli nad Bieltransgazem. Podpisana wówczas umowa przewidywała wydzierżawienie Gazpromowi aktywów przedsiębiorstwa na 99 lat w zamian za zwiększenie dostaw gazu na Białoruś oraz zgodę na jego reeksport.

¹ W okresie od stycznia do października 2006 roku ogólna wartość białoruskiego eksportu wyniosła 16,4 mld dolarów, a wartość eksportu produktów naftowych w tym czasie sięgnęła 5,75 mld dolarów. Dane za: Ministerstwo Statystyk i Analiz Republiki Białoruś.

² Pozostałą część transportuje się przez Ukrainę (80%) i gazociągami po dnie Morza Czarnego do Turcji (3,4%).

³ Powstały w 1992 roku Bieltransgaz jest właścicielem białoruskich gazociągów, w tym tranzytowych o łącznej przepustowości 21 mld m³ rocznie. 100% akcji przedsiębiorstwa należy do państwa.

Dokument nie został jednak ratyfikowany przez parlament białoruski. Już wówczas władze w Mińsku rozumiały, jak ważnym strategicznie przedsięwzięciem jest Białtransgaz i jak kluczowym instrumentem pozostaje w relacjach z Moskwą.

W drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych pojawiające się regularnie zadłużenie Białorusi wobec Gazpromu było spisywane lub kredytowane z budżetu rosyjskiego. Do 1998 roku niemal całość należności za gaz Mińsk regulował na zasadzie barteru. Był to jednak okres, kiedy w Moskwie łudzono się jeszcze, że możliwe jest powstanie realnie działającego Państwa Związkowego Białorusi i Rosji, zatem przymykano oko na rosnące z każdym rokiem subsydiowanie gospodarki białoruskiej. Powołując się na specjalne relacje, Łukaszenka żądał, aby cena surowca była identyczna z tą dla odbiorców rosyjskich. I choć nie udało mu się w pełni osiągnąć celu, to i tak cena gazu była dwukrotnie niższa niż ta, jaką płaćta na przykład Ukraina. Pomimo tych ulgowych warunków w latach 1997–2000 Gazprom kilkakrotnie ograniczał dostawy surowca z powodu zaległości finansowych strony białoruskiej.

Jednocześnie Gazprom korzystał z preferencyjnych warunków tranzytu przez terytorium Białorusi. Na mocy dwustronnego porozumienia zawartego w listopadzie 2000 roku rosyjski koncern zgodził się w dalszym ciągu dostarczać tani surowiec w zamian za minimalne stawki opłat tranzytowych, wynoszące 0,55 dolara za przestanie 1000 m³ na odcinku 100 km gazociągami Białtransgazu i 0,46 dolara gazociągiem jamalskim, czyli trzykrotnie niższe niż ukraińskie albo mołdawskie.

Gazprom, który od początku był właścicielem białoruskiego odcinka gazociągu jamalskiego, niezmiennie próbował uzyskać kontrolę również nad siecią gazociągów Białtransgazu. W kwietniu 2002 roku zostało podpisane białorusko-rosyjskie porozumienie, na mocy którego Białoruś w dalszym ciągu mogła kupować tani gaz z Rosji, ale w zamian za to wyraziła zgodę na stworzenie do 1 lipca 2003 roku wspólnego przedsięwzięcia na bazie Białtransgazu. Do Gazpromu miało należeć 50% akcji. Dołączone do umowy porozumienie przewidywało, że przez kolejne pięć lat Białoruś będzie mogła kupować gaz po cenach wewnętrzrosyjskich. Ten element dokumentu,

gwarantujący Gazpromowi uzyskanie części akcji Białtransgazu, nigdy jednak nie wszedł w życie. Oficjalnie strony nie były w stanie dojść do porozumienia w kwestii wyceny przedsięwzięcia. Mińsk twierdził, że jest ono warte co najmniej 5 mld dolarów, podczas gdy Gazprom wyceniał je na 600 mln dolarów. Pomimo tego Białoruś stała na stanowisku, że ma prawo płaćca za gaz cenę wewnątrzrosyjską i faktycznie przez kolejne miesiące tyle płaćca za gaz sprzedawany jej przez Gazprom.

Pierwszy poważny kryzys gazowy między Białorusią a Rosją wybuchł w lutym 2004 roku. Gazprom, który zaczął tracić cierpliwość z powodu wstrzymania przez Mińsk procesu tworzenia wspólnego przedsięwzięcia na bazie Białtransgazu, ogłosił podniesienie ceny gazu do 50 dolarów, na co Mińsk nie wyrażał zgody. Po kilkukrotnym czasowym zmniejszeniu dostaw gazu 18 lutego 2004 roku rosyjski monopolista na 18 godzin wstrzymał przesyłanie surowca na Białoruś przez sieci Białtransgazu. Uderzyło to w odbiorców nie tylko białoruskich, ale również litewskich i polskich. Po raz pierwszy zdarzyło się, że Gazprom zatrzymał eksport do jednego z najważniejszych państw tranzytowych.

Alaksandr Łukaszenka w ostrych słowach oskarżył wówczas Rosję o „terrorizm gazowy” i zagroził, że Mińsk może na znak protestu wystąpić z Państwa Związkowego oraz wprowadzić sankcje odwetowe: ustalić opłaty za istnienie rosyjskich baz wojskowych na terytorium Białorusi, a także podwyższyć ceny za tranzyt ropy i gazu. Co więcej, Białtransgaz zaczął pobierać brakujący mu surowiec z gazociągu jamalskiego. Kryzys zakończył się faktyczną kapitulacją Gazpromu. Koncern został zmuszony do odkręcenia kurka, a cenę ustalono na 46,68 dolarów. Rosja nie tylko nie uzyskała kontroli nad Białtransgazem, ale w dodatku udzieliła Białorusi 200 mln dolarów kredytu na złagodzenie skutków podwyżki oraz zgodziła się na podwyższenie stawki za tranzyt do 0,75 dolara. Niespodziewanie okazało się, że to Mińsk ma więcej argumentów w negocjacjach z Gazpromem, który działał bez wcześniej ustalonej strategii, niestęsznie uznając, że Białoruś natychmiast zgodzi się na jego warunki.

Białorusko-rosyjski kryzys gazowy miał również wpływ na spadek wiarygodności Gazpromu jako dostawcy surowca oraz wywołał poważne obawy co do bezpieczeństwa dostaw w państwach

unijnych i kandydujących do Unii. Podobnie jak w przypadku późniejszego rosyjsko-ukraińskiego kryzysu gazowego (styczeń 2006 roku) winą za wywołanie konfliktu został obarczony rosyjski koncern.

Następnie, do połowy 2006 roku, białorusko-rosyjskie relacje gazowe rozwijały się bezkonfliktowo. Białoruś kupowała gaz po cenie około 47 dolarów i ominęła ją fala podwyżek, która na początku 2006 roku dotknęła inne kraje poradzieckie: Ukraina zaczęła wtedy płacić 95 dolarów, od Armenii, Azerbejdżanu i Gruzji wymagano po 110 dolarów, a Mołdawia kupowała gaz za 150 dolarów. Niższa cena surowca dla Białorusi została utrzymana, mimo że negocjacje na temat przekazania Gazpromowi części akcji Białtransgazu faktycznie wstrzymano. Był to wyraz poparcia politycznego dla Łukaszenki przed wyborami prezydenckimi w marcu 2006 roku.

Rosja zmienia politykę gazową...

Trzydziestego marca 2006 roku, kilkanaście dni po zakończeniu białoruskich wyborów prezydenckich, Gazprom niespodziewanie ogłosił, że od 2007 roku zamierza podnieść Białorusi cenę gazu do „poziomu rynkowego”. Krótco potem pojawiła się kwota od 140 do 200 dolarów. Dziewiątego maja, według doniesień zwykle dobrze poinformowanego dziennika „Kommiersant”, Władimir Putin podpisał specjalne polecenie nakazujące wstrzymanie bezpośredniego lub pośredniego dotowania przez Rosję gospodarki białoruskiej, a także reeksportu rosyjskich towarów, w tym surowców energetycznych, przez terytorium Białorusi. Informacja ta nie została oficjalnie potwierdzona przez kolejne sześć miesięcy. Dopiero 3 listopada sytuację wyjaśnił nieco rosyjski ambasador w Mińsku Aleksandr Surikow, mówiąc, że nowa cena gazu może wynieść 140 lub 200 dolarów, w zależności od tego, czy Białoruś zgodzi się na sprzedaż 50% akcji Białtransgazu. Dodał również, że „kiedy powstanie Państwo Związkowe, wszystkie kwestie takie jak podwyżka ceny gazu zostaną zdjęte. Płacić tylko za obietnicę wejścia do wspólnego państwa nie zamierzamy”. Mińsk postraszył także Walerij Jaziew, szef komitetu ds. energetyki, transportu i łączności w Dumie, który potwierdził, że od 2007 roku Gazprom zamierza sprzedawać Białorusi gaz za 230 dolarów.

Mińsk, który początkowo unikał komentowania sytuacji wokół dostaw rosyjskich surowców energetycznych, został zmuszony do zajęcia stanowiska. Przewodniczący komisji ds. międzynarodowych i bezpieczeństwa parlamentu białoruskiego Mikalaj Czarhiniec uznał wypowiedź Putina za „noszącą jeśli nie dyktatorski, to ultymatywny charakter” oraz zagroził, że Białoruś może zrewidować warunki obecności rosyjskich obiektów wojskowych na swym terytorium. Głos zabrał też Alaksandr Łukaszenka, który stwierdził, że rok 2007 będzie „bardzo ciężkim i katastroficznym rokiem”, oraz pytał publicznie, „skąd Białoruś ma wziąć miliard dolarów, jeśli Rosja tak znacznie podniesie cenę gazu?”. Polecił on również rządowi, aby poszukiwał alternatywnych źródeł dostaw surowców energetycznych, gdzie tylko jest to możliwe, ze szczególnym uwzględnieniem Wenezueli, Iranu i Azerbejdżanu. Sam Łukaszenka na początku listopada złożył wizytę w Teheranie. Białoruska delegacja udała się również na rozmowy do Baku. Dywersyfikacja dostaw ropy i gazu na Białoruś w ciągu najbliższych kilku lat jest jednak praktycznie niemożliwa.

W trakcie rosyjsko-białoruskich negocjacji o cenie gazu trzykrotnie doszło do spotkania Alaksandra Łukaszenki z Władimirem Putinem – 10 listopada, 29 listopada i 15 grudnia 2006 roku. Podczas drugiego ze spotkań, w trakcie szczytu WNP w Mińsku, rosyjski prezydent mówił o konieczności przejścia na ceny rynkowe oraz poinformował, że obie strony porozumiały się w kwestii stworzenia konsorcjum na bazie Białtransgazu. Jednak informacja ta nie została potwierdzona przez Mińsk. Wszystkie spotkania zakończyły się niepowodzeniem. Rosja nie chciała ustąpić ze swoich żądań, podczas gdy Białoruś nie godziła się na ich zaakceptowanie.

W drugiej połowie grudnia 2006 roku spór gazowy przerodził się w otwarty konflikt, a sytuacja zaczęła przypominać rosyjsko-ukraińskie negocjacje gazowe sprzed roku. Gazprom zagroził, że jeśli nowa umowa nie zostanie podpisana, to 1 stycznia 2007 roku wstrzyma dostawy. W prasie pojawiła się również informacja, że koncern przygotował się na odłączenie gazu Białorusi, zgromadziwszy wcześniej w zbiornikach gazowych w Niemczech i na Litwie dodatkowe ilości surowca. Mińsk odpo-

wiedział groźbą, że jeśli zostaną wstrzymane dostawy, to będzie pobierać gaz z ropociągu jamalskiego. Tym bardziej, że wiązał zawarcie nowej umowy na tranzyt rosyjskiego gazu przez swoje terytorium z jednoczesnym podpisaniem kontraktu na dostawy gazu na własne potrzeby. Gdyby zatem nie istniał dokument regulujący tranzyt, gaz przesyłany przez Białoruś do UE byłby faktycznie kontrabandą. Mińsk uważał, że ma prawo kupować gaz po cenie identycznej jak cena dla przygranicznego regionu smoleńskiego (w 2007 roku są to 54 dolary), powołując się na porozumienie zawarte z Rosją w kwietniu 2002 roku.

Niespodziewanie 26 grudnia Gazprom obniżył proponowaną cenę z 200 do 105 dolarów, z których 75 dolarów miało być płacone gotówką, a 30 dolarów akcjami Białtransgazu. Białoruś odrzuciła jednak to kompromisowe rozwiązanie i próbowała wynegocjować cenę 45 dolarów gotówką i 30 dolarów akcjami przedsiębiorstwa. Rozmowy znalazły się w impasie.

Porozumienie udało się osiągnąć niemal w ostatniej chwili. Tuż przed północą 31 grudnia szef Gazpromu Aleksiej Miller i białoruski wicepremier Uładzimir Siemaszko podpisali dwa dokumenty: kontrakt na dostawę i tranzyt gazu obowiązujący do 1 stycznia 2011 roku oraz protokół o stworzeniu wspólnego przedsiębiorstwa na bazie Białtransgazu. Cena w 2007 roku została ustalona na 100 dolarów za 1000 m³. Jednak w kolejnych latach opłaty mają się kształtować według formuły: 67% ceny rynkowej w 2008 roku, 80% w 2009 roku i 90% w 2010 roku⁴. Jednocześnie wzrosła cena tranzytu gazociągami Białtransgazu z 0,75 dolara do 1,45 dolara⁵.

Zgodnie z podpisanym dokumentem do 2011 roku 50% akcji Białtransgazu zostanie sprzedanych Gazpromowi za 2,5 mld dolarów w czterech ratach po 12,5% (625 mln dolarów), płaconych w odstępach rocznych. Pierwsze 12,5% akcji białoruskiego przedsiębiorstwa ma zostać sprzedanych do 1 czerwca 2007 roku.

⁴ Nie określono dokładnie, co oznacza termin „cena rynkowa”. W oświadczeniu Gazpromu znalazła się jedynie informacja, że formuła ceny gazu dla Białorusi będzie „odpowiadać formule ceny przy dostawach rosyjskiego gazu do Europy”.

⁵ Według oświadczenia przedstawicieli Gazpromu będzie ona niezmienna do 2011 roku, natomiast według strony białoruskiej została ustalona tylko na 2007 rok, a następnie ma rosnąć w miarę wzrostu cen gazu.

Gazprom zgodził się więc z maksymalną wyceoną Białtransgazu (5 mld dolarów), zaproponowaną przez bank ABN Ambro.

...i naftową

Dwunastego grudnia 2006 roku, kiedy toczyły się intensywne negocjacje dotyczące ceny gazu, rząd rosyjski poinformował, że „w celu ochrony interesów ekonomicznych Rosji” od 1 stycznia 2007 roku zostanie wprowadzone cło na eksport ropy na Białoruś. Jego wysokość wynosi obecnie 180,7 dolarów za tonę. Dotychczasowy bezcłowy wwóz rosyjskich surowców energetycznych na Białoruś był możliwy dzięki zawartej w 1995 roku unii celnej z Rosją, która zniósła granicę między oboma krajami. Jednocześnie unia ta przewidywała, że dochody z cła na produkty naftowe eksportowane z Białorusi będą dzielone pomiędzy budżety obu państw w proporcji 85% (Rosja) : 15% (Białoruś). Jednak w 1998 roku Mińsk przestał przekazywać do budżetu rosyjskiego wpływy z cła, które w pełnej wysokości zaczęły trafiać do budżetu białoruskiego. Wprowadzenie przez Rosję cła na eksport ropy na Białoruś faktycznie jest równoznaczne z końcem unii celnej.

Gdyby ta decyzja Rosji weszła w życie, oznaczałoby to wzrost ceny rosyjskiej ropy sprzedawanej Białorusi z 275 dolarów w 2006 roku do 455 dolarów w 2007 roku, co byłoby dla Mińska znacznie bardziej dotkliwe niż podwyżka ceny gazu⁶. Wydatki na zakup ropy wrosłyby z około 5,41 mld dolarów w 2006 roku do około 8,94 mld dolarów w 2007 roku. Co więcej, przerób surowca w białoruskich rafineriach, a następnie jego reeksport do UE znalazłby się na granicy opłacalności.

Z braku granicy celnej między Rosją a Białorusią zyski czerpały również rosyjskie firmy naftowe. Białoruskie cło eksportowe na produkty naftowe było bowiem niższe od rosyjskiego – w 2006 roku wynosiło 57–75 dolarów za tonę, podczas gdy przy eksporcie z Rosji – 108 dolary. Korzystając z ulgowych warunków podatkowych, rosyjskie kompanie naftowe dostarczały surową ropę do białoruskich rafinerii,

⁶ W 2006 roku Białoruś wydała na zakup 21 mld m³ rosyjskiego gazu około miliard dolarów. W 2007 roku za zakup podobnej ilości będzie musiała zapłacić około 2,1 mld dolarów.

a następnie – już jako białoruskie produkty ropopochodne – eksportowały do krajów Unii Europejskiej⁷. Według ministra przemysłu i energetyki Rosji Wiktora Christienko „wszystkie rosyjskie kompanie naftowe w celu uniknięcia wyższego podatku rozpychały się łokciami, aby tylko móc wysyłać surowiec przez Białoruś”. W rezultacie działania tego mechanizmu rosyjski budżet tracił rocznie około 1,8 mld dolarów.

Decyzję o wprowadzeniu cła na eksport ropy na Białoruś Rosja wyjaśniła tym, że Mińsk odrzucił jej żądania przekazywania do budżetu rosyjskiego 85% dochodów z białoruskiego cła eksportowego na produkty ropopochodne. Mińsk proponował proporcję 70% (Białoruś) : 30% (Rosja), na co z kolei nie zgodziła się Moskwa. Tego radykalnego kroku nie zrobiono jednak niespodziewanie. Jeszcze w kwietniu 2006 roku Rosja próbowała bezskutecznie przekonać Białoruś do przekazywania jej połowy dochodów z cła. Kolejnym sygnałem było wspomniane już rozporządzenie Putina z 9 maja 2006 roku, które znalazło potwierdzenie w grudniu. Wreszcie 25 października problem poruszył sam rosyjski prezydent podczas telewizyjnego „wywiadu z narodem”⁸. Oficjalna reakcja Mińska była początkowo wyjątkowo umiarkowana. Białoruski MSZ ogłosił, że „wprowadzenie przez Rosję ceł na dostawy ropy na Białoruś narusza szereg obowiązujących porozumień, regulujących zasady wolnego handlu pomiędzy oboma krajami”. Można jednak przypuszczać, że w trakcie negocjacji ceny gazu poruszano jednocześnie sprawę zniesienia cła na ropę i że obie kwestie były negocjowane „w pakiecie”. Wspomniał o tym

⁷ Struktura rosyjskich dostawców ropy na Białoruś wyglądała następująco: Surgutneftiegaz 30%, Rosneft’ 25%, Sibneft’ (obecnie Gazpromneft’) 13%, Łukoil 11%, Sławneft’ 10%, Russneft’ 6,5%, pozostali 4,5%.

⁸ Władimir Putin powiedział, że w stosunkach z Białorusią „niektóre rzeczy nas rzeczywiście niepokoją. Patrzymy na przykład na ilość naszej surowej ropy, która dostarczana jest do rafinerii na Białorusi, patrzymy na potrzeby samej republiki i patrzymy na to, ile produktów ropopochodnych jest wysyłanych potem za granicę. I tutaj musimy oczywiście zaprowadzić porządek w procesie zwykłego dialogu z naszymi białoruskimi kolegami (...) Jeśli nie uda nam się osiągnąć porozumienia, będziemy musieli wprowadzić jakieś ograniczenia, czego byśmy bardzo nie chcieli”. 25.10.2006, http://kremlin.ru/appears/2006/10/25/1303_type63376type63380type82634_112959.shtml.

Łukaszenka, mówiąc 3 stycznia 2007 roku, że polecił podpisanie umowy gazowej, gdyż „rząd i kierownictwo Rosji obiecały nam rozwiązać problem z ropą. Ogłoszono, że kiedy tylko rozwiązana będzie sprawa kontraktu na gaz ziemny i tranzyt, wówczas będzie rozwiązana kwestia dostaw ropy naftowej”.

Białoruś zaproponowała kompromisowe rozwiązanie – podział cła w równych proporcjach między budżety obu państw. Nie znajdując odzewu w Moskwie, 3 stycznia 2007 roku Mińsk wprowadził cła w wysokości 45 dolarów za tonę na tranzyt rosyjskiej ropy przez terytorium białoruskie, co zostało określone przez białoruskie MSZ jako „środek odwetowy”. Zaskakująca decyzja Białorusi złamała kilka dwustronnych porozumień i wywołała oburzenie Moskwy, która uznała, że „podobne podejście nie ma analogii w świecie”, a Rosja uiszcza już przecież opłatę tranzytową. Zdarzenie to pokazało, jak bardzo zdeterminowany był Łukaszenka, aby powrócić do bezcłowego importu rosyjskiej ropy.

W kolejnych dniach kryzys zaczął się pogłębiać. Białoruś odmówiła kupowania rosyjskiej ropy po nowej cenie i zaczęła kraść surowiec z ropociągu tranzytowego „Družba”. W rezultacie 7 stycznia Transneft’, operator rurociągu, wstrzymał przesyłanie ropy na Białoruś, a tym samym zostały wstrzymane dostawy dla odbiorców w Unii Europejskiej, przede wszystkim dla Polski i Niemiec. Początkowo Rosja obarczała winą za zatrzymanie eksportu surowca stronę białoruską. Dopiero po kilkunastu godzinach wiceprezes Transneftu, Siergiej Grigoriew, przyznał, że to jego firma zakręciła kurek naftowy ze względu na nielegalne pobieranie surowca przez Białoruś. W ten sposób skutki konfliktu białorusko-rosyjskiego dotknęły również odbiorców w UE. Mińsk bronił się, twierdząc, że pobierana ropa jest opłatą za nieopłacane przez Rosję cło tranzytowe. Moskwa początkowo odmówiła negocjacji, gdyż uznała, że warunkiem wstępnym ich rozpoczęcia jest zniesienie przez Białoruś cła tranzytowego. Sytuację wyjaśniła dopiero rozmowa telefoniczna Władimira Putina i Alaksandra Łukaszenki. W rezultacie 10 stycznia Białoruś ogłosiła zniesienie cła tranzytowego, a Transneft’ wznowił dostawy ropy przez rurociąg „Družba”. Otworzyło to drogę do uregulowania sprawy rosyjskiego cła na eksport ropy na Białoruś.

Dwunastego stycznia premierzy Rosji i Białorusi, Michaił Fradkow i Siarhiej Sidorski, po dwóch dniach negocjacji, wypracowali kompromisowe porozumienie. Stawka rosyjskiego cła na eksport ropy na Białoruś została zmniejszona ze 180,7 dolarów za tonę do 53 dolarów i będzie ono nakładane wyłącznie na surowiec przeznaczony – po przetworzeniu w białoruskich rafineriach – na reeksport (14 mln ton w 2007 roku), nie obejmie natomiast ropy na potrzeby rynku wewnętrznego (6 mln ton)⁹. Uzgodniono również, że Białoruś zachowana pełne dochody z własnego cła eksportowego na produkty ropopochodne¹⁰. Jednocześnie białoruska stawka eksportowa została zwiększona do wielkości rosyjskiej. Za naruszenie tego warunku umowa przewiduje karę w formie zwiększenia rosyjskiego cła na ropę do normalnego poziomu. Umowa tymczasowo uregulowała trwający od kilku tygodni białorusko-rosyjski kryzys energetyczny.

Wnioski i prognozy

- Głównym celem polityki rosyjskiej wobec Białorusi jest uzyskanie nad nią trwałej kontroli politycznej przez doprowadzenie do pełnego uzależnienia gospodarczego. Chodzi o stworzenie takich warunków, przy których Białoruś, pomimo formalnego zachowania niepodległości, nie będzie mogła funkcjonować odrębnie od Rosji. Moskwa nie wierzy już w możliwość stworzenia realnie działającego Państwa Związkowego i – choć nie porzuciła jeszcze zupełnie retoryki integracyjnej – próbuje wpływać na sytuację na Białorusi za pomocą surowców

⁹ Strony ustaliły także, że w 2008 roku Białoruś zapłaci cło na import rosyjskiej ropy w wysokości 33,5% jego normalnej wielkości, a w 2009 roku 35,6%. Wielkość rosyjskiego cła eksportowego jest zmienna i uzależniona od ceny ropy. Obecnie jego stawka wynosi 180,7 dolarów, co oznacza, że przy utrzymaniu tej ceny Białoruś zapłaciłaby 60 dolarów w 2008 roku i 64 dolary w 2009 roku.

¹⁰ Umowa przewiduje skomplikowany schemat podziału białoruskiego cła z eksportu produktów ropopochodnych. W 2007 roku 70% ma trafiać do budżetu rosyjskiego, a 30% do budżetu Białorusi, w 2008 roku proporcja ta ma wynosić 80%:20%, a w 2009 roku 85%:15%. W rzeczywistości jest to wirtualny podział, gdyż całe cło będzie pozostawało w budżecie białoruskim, a Rosja będzie pobierała w zamian cło na eksport ropy na Białoruś (53 dolary za tonę).

energetycznych. Polityka Rosji wobec Mińska jest o tyle nowa, że państwo rosyjskie nigdy w tak zdecydowany i radykalny sposób nie stosowało „broni energetycznej” wobec swojego „najbardziej lojalnego sojusznika”. Uzyskanie kontroli nad Biełtransgazem oraz innymi strategicznymi aktywami gospodarczymi (przede wszystkim rafineriami i zakładami chemicznymi) ma być środkiem prowadzącym do całkowitego uzależnienia białoruskiej gospodarki od Rosji, przy czym Białoruś nie będzie mogła równoważyć tej zależności przez kontrolę nad gazociągami tranzytowym przesyłającym rosyjski gaz do Unii Europejskiej. W rezultacie każda przyszła próba zerwania z zależnością od Moskwy będzie musiała zakończyć się dla Białorusi wielkim kryzysem gospodarczym.

- Podpisany kontrakt gazowy nie jest kapitulacją Białorusi, a sukces osiągnięty przez Gazprom można uznać za umiarkowany. Rosyjski koncern doprowadził wprawdzie do podwyżki ceny gazu, ale Białoruś i tak będzie płaciła najniższą cenę ze wszystkich państw WNP. Mińskowi udało się także rozdzielić kwestie zawarcia kontraktu na dostawy gazu i stworzenia wspólnego przedsiębiorstwa na bazie Biełtransgazu. Można przypuszczać, że przejęcie przez Gazprom nawet części białoruskiego koncernu nie będzie łatwym zadaniem. Nie należy wykluczać, że powtórzy się historia z 2002 roku, kiedy po podpisaniu podobnego porozumienia Białoruś w nieskończoność przeciągała jego realizację, w rezultacie czego nie weszło ono w życie. Poza tym wiele wskazuje na to, że Białoruś, jak wielokrotnie bywało w przeszłości, będzie miała problem z terminowym regulowaniem płatności za gaz. Zasugerował to na początku stycznia białoruski premier Siarhiej Sidorski, mówiąc, że warunki zawartej umowy są zadaniem nie do udźwignięcia dla gospodarki Białorusi; uznał on jednocześnie, że „jeśli nie będzie nam starczać pieniędzy, aby zapłacić, to będziemy prosili naszych partnerów z Gazpromu o odroczenie płatności”.

- Białorusi udało się doprowadzić do znacznego zmniejszenia cła na ropę naftową importowaną z Rosji. Wynegocjowane porozumienie jest jednak mniej korzystne, niż oczekiwał Mińsk. W trakcie negocjacji dążył on bowiem do zupełnego zniesienia cła na importowaną

ropę. Wynegocjowany kompromis ograniczy zyski budżetu białoruskiego – a ze względu na ujednoczenie cła białoruskiego z rosyjskim mniej opłacalny stanie się również eksport produktów ropopochodnych do UE – ale i tak będzie to mniej dotkliwe rozwiązanie niż w przypadku wprowadzenia przez Rosję cła na eksport ropy w zapowiadanej początkowo wysokości.

- Rosja, mimo że dąży do ograniczenia subsydiowania gospodarki białoruskiej, zgodziła się na zawarcie kompromisowych umów na dostawy surowców energetycznych, gdyż faktycznie nie jest zainteresowana doprowadzeniem do kryzysu gospodarczego na Białorusi, jaki bez wątpienia zostałby wywołany przez połączenie efektu podwyżki cen gazu i wprowadzenia cła na ropę w wysokości 180,7 dolarów. Destabilizacja sytuacji gospodarczej w tym kraju mogłaby wywołać niepokoje społeczne i poskutkować niekontrolowaną zmianą władzy, co bez wątpienia nie leży w interesie Rosji. Tym bardziej, że w ciągu najbliższych miesięcy Moskwa będzie zajęta zbliżającymi się rosyjskimi wyborami parlamentarnymi i prezydenckimi.

- Podniesienie przez Rosję ceny gazu, a przede wszystkim zmiana zasad dostaw ropy naftowej oznaczają początek końca białoruskiego modelu gospodarczego, którego głównym fundamentem były dostawy tanich surowców energetycznych. Białoruś będzie zmuszona do stopniowego wprowadzania reform ekonomicznych i mechanizmów rynkowych, gdyż w przeciwnym wypadku jej gospodarkę czeka bardzo poważny kryzys, który grozi kryzysem politycznym. Zmianom gospodarczym będą musiały więc towarzyszyć zmiany wewnątrz reżimu, ale otwarte pozostaje pytanie, jak długo będą trwały i jak daleko będą idące.

- Skutki decyzji Moskwy staną się odczuwalne już w 2007 roku. Wprowadzenie przez Rosję cła na eksport ropy spowoduje straty dla budżetu białoruskiego w wysokości około 1 mld dolarów rocznie, a zwiększenie cen gazu doprowadzi do dodatkowych strat rzędu 1 mld dolarów. W rezultacie skumulowane koszty Białorusi, poniesione w wyniku podwyżki cen rosyjskich surowców energetycznych, mogą doprowadzić do utraty około 6% PKB kraju.

Według niektórych szacunków dalsze podnoszenie cen gazu przez Rosję spowoduje, że 45% białoruskich przedsiębiorstw działających na rynku krajowym i 60% na rynkach zagranicznych straci swą konkurencyjność. Wzrost cen gazu zostanie częściowo zrównoważony podwyżką opłat tranzytowych do 1,45 dolara oraz uzyskaniem 625 mln dolarów pierwszej raty za Białtransgaz (o ile Mińsk rzeczywiście zrealizuje umowę z Gazpromem). Białoruś może również podnieść opłatę za tranzyt rosyjskiej ropy. Obecna stawka 0,51 dolara za przesłanie 1 tony na odcinku 100 km jest najniższa w Europie.

- Rosyjsko-białoruskie negocjacje gazowo-naftowe pokazały, że nie tylko odbiorca jest uzależniony od dostaw surowca, ale również dostawca jest uzależniony od państwa tranzytowego. Mińsk udowodnił, że jest w stanie zastosować pewne środki odwetowe poważnie naruszające rosyjskie interesy i mające na celu wymuszenie na Rosji złagodzenia restrykcji. Jednym z takich środków była decyzja o wprowadzeniu cła na tranzyt rosyjskiej ropy oraz nielegalne pobieranie surowca z ropociągu tranzytowego, co spowodowało pełne wstrzymanie przez Rosję dostaw do UE.

- Wydarzenia z pierwszych dni stycznia 2007 roku nie kończą kryzysu w stosunkach białorusko-rosyjskich. W przypadku niewywiązania się przez Białoruś z umowy o stopniowej sprzedaży Gazpromowi akcji Białtransgazu lub w wyniku zaległości w płatnościach za gaz w najbliższych miesiącach kryzys ten może wejść w nową fazę. Moskwa zapowiedziała również, że może zdecydować się na wprowadzenie ceł na niektóre białoruskie towary spożywcze. Łukaszenka mógłby wówczas zrealizować swoje groźby z początku stycznia, kiedy polecił rządowi, aby ten „skierował do Rosji propozycję zapłaty za wszystko, co teraz otrzymuje bezpłatnie, poczynając od obiektów wojskowych i tranzytu”. W przypadku zaostrzenia się stosunków rosyjsko-białoruskich niewykluczone jest także podjęcie przez Mińsk kwestii własności gazociągu jamalskiego. Można więc przypuszczać, że w najbliższych miesiącach stosunki białorusko-rosyjskie pozostaną niestabilne. Kryzys energetyczny niewątpliwie zapoczątkował przejście tych stosunków na jakościowo nowy poziom.

Tekst został ukończony 15 stycznia 2007 roku.