

Nowa doktryna bezpieczeństwa energetycznego Rosji

Szymon Kardaś

13 maja prezydent Władimir Putin zatwierdził dekretem nową Doktrynę bezpieczeństwa energetycznego Federacji Rosyjskiej. Dokument składa się z czterech części: 1) postanowień ogólnych, zawierających przede wszystkim słowniczek pojęć; 2) katalogu wyzwań, zagrożeń i czynników ryzyka dla bezpieczeństwa energetycznego Rosji; 3) katalogu celów, zasad, kierunków aktywności i zadań dotyczących zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego oraz 4) postanowienia dotyczące zasad realizacji postanowień Doktryny przez instytucje państwowe.

Zatwierdzona Doktryna jest nową wersją dokumentu przyjętego 29 listopada 2012 roku; poprzednia Doktryna bezpieczeństwa energetycznego miała charakter niepubliczny.

Komentarz

- Przyjęty dokument jest jednym z wielu dokumentów doktrynalnych, przyjmowanych przez rosyjskie władze w odniesieniu do sektora energetycznego. Podstawowymi dokumentami strategicznymi dotyczącymi energetyki są Strategie energetyczne Rosji (do 2020 roku, przyjęta w 2003 roku; do 2030 roku przyjęta w 2009 roku). Poza tym przyjmowane są Schematy generalne odnoszące się do rozwoju konkretnych sektorów (gazowego, naftowego, węglowego etc.).
- W przeciwieństwie do Strategii energetycznych Rosji czy Schematów generalnych odnoszących się do poszczególnych sektorów energetycznych, opublikowana Doktryna bezpieczeństwa energetycznego ma charakter bardzo ogólny. Diagnoza dotycząca wyzwań, zagrożeń i czynników ryzyka nie jest oparta na konkretnych danych, dokument nie zawiera bowiem żadnych wskaźników ilustrujących kondycję sektora czy ewolucję trendów na rynkach zewnętrznych. Również katalog celów i zadań stawianych instytucjom państwowym w zakresie wzmacniania bezpieczeństwa energetycznego ma charakter politycznych deklaracji. Doktryna nie określa także terminów ich realizacji.
- Struktura dokumentu wskazuje na to, że kluczowe znaczenie dla bezpieczeństwa energetycznego Federacji Rosyjskiej mają wyzwania, zagrożenia i czynniki ryzyka o charakterze zewnętrznym. Doktryna potwierdza, że najpoważniejszym czynnikiem ograniczającym rosyjskie działania na rzecz wzmacniania własnego bezpieczeństwa energetycznego są sankcje wprowadzane wobec Rosji przez państwa trzecie (sam dokument używa sformułowania „ograniczenia wprowadzane przeciwko Rosji przez państwa trzecie”). Sankcje, obejmujące ograniczenia w dostępie do technologii oraz

kapitału, są traktowane jako najważniejsze polityczne i ekonomiczne zagrożenie o charakterze zewnętrznym.

- Zawarty w doktrynie katalog wyzwań zewnętrznych wskazuje, że rosyjskie władze trafnie identyfikują najważniejsze procesy zachodzące na globalnym i regionalnych rynkach energetycznych, mogące wpłynąć na pozycję Rosji w światowej energetyce. Obejmuje on następujące elementy: rosnące znaczenie Azji Południowo-Wschodniej dla globalnego wzrostu gospodarczego; spadek globalnego popytu na surowce energetyczne i zmiany w globalnym miksie energetycznym; wzrost konkurencji wśród eksporterów; zmiany bazy normatywnej; wzrost produkcji LNG oraz wzrost znaczenia OZE w globalnym miksie energetycznym. Doktryna odnotowuje, że najważniejszym zewnętrznym wyzwaniem o charakterze politycznym jest polityka klimatyczna, co znajduje potwierdzenie w działaniach podejmowanych przez Unię Europejską czy Chiny.
- Katalog najważniejszych zewnętrznych czynników ryzyka wskazuje z kolei na to, że rosyjskie władze zdają sobie sprawę z wewnętrznych ograniczeń dotyczących funkcjonowania sektora energetycznego. W pierwszej kolejności wymienia się bowiem w Doktrynie niewystarczające zdolności szybkiego reagowania podmiotów rosyjskiego sektora energetycznego na zmieniające się trendy na rynkach zewnętrznych. Wskazuje się także na brak wystarczającej gotowości rosyjskiego sektora paliwowo-energetycznego do funkcjonowania w warunkach zagrożeń o charakterze wojskowo-politycznym. Jednocześnie Dokument stwierdza wprost, że część czynników ryzyka spoczywa po stronie państw trzecich i organizacji międzynarodowych, które w niewystarczającym stopniu wypracowały mechanizmy uprzedzania Rosji o działaniach dyskryminacyjnych wobec rosyjskich podmiotów. Za czynnik ryzyka uznano także wysoki stopień niepewności sytuacji na rynkach energetycznych, co wpływa na decyzje dotyczące długoterminowych projektów inwestycyjnych.
- Mimo że katalog wewnętrznych wyzwań, zagrożeń i czynników ryzyka jest bardziej rozbudowany niż część dotycząca uwarunkowań zewnętrznych, to zawarte w nim elementy nie obejmują tych o kluczowym znaczeniu dla funkcjonowaniu sektora. Doktryna wymienia po stronie wyzwań wewnętrznych zmianę modelu społeczno-gospodarczego rozwoju kraju oraz sytuację demograficzną; z kolei po stronie zagrożeń – nieadekwatność możliwości sektora paliwowo-energetycznego w stosunku do potrzeb społeczno-gospodarczych państwa, obniżenie jakości bazy surowcowej, braki kadrowe, wzrost przestępczości w sektorze. Dokument jednocześnie unika jednoznacznych odniesień dotyczących konieczności zmiany modelu zarządzania sektorem, którego upolitycznienie jest jednym z głównych wyzwań wewnętrznych. Pewne odniesienia w tym zakresie przewiduje katalog czynników ryzyka, ale zawarte w nim elementy nie obejmują kompleksowej diagnozy problemu. Poza tym niektóre stwierdzenia zawarte w tej części dokumentu pozostają ze sobą w pewnej sprzeczności: z jednej strony za czynnik ryzyka uznano brak koordynacji działań w ramach poszczególnych sektorów energetyki w warunkach ograniczonej kontroli państwa, a z drugiej nadmierną monopolizację wybranych sektorów, nierówne warunki konkurencji i nadmierne obciążenia fiskalne ze strony państwa.
- Przedstawiony w dokumencie katalog celów, kierunków aktywności i zadań władz Federacji Rosyjskiej w zakresie wzmocnienia bezpieczeństwa energetycznego wskazuje

z kolei na to, że nie należy się w najbliższym czasie spodziewać poważniejszych zmian systemowych dotyczących funkcjonowania sektora. Wśród priorytetowych kierunków aktywności wskazuje się bowiem na centralną rolę państwa w procesach decyzyjnych dotyczących sektora (m.in. doskonalenie zasad państwowego zarządzania w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego; wzmacnianie uprawnień kontrolnych; rozbudowa infrastruktury). Struktury państwowe będą również odgrywać kluczową rolę w kształtowaniu warunków współpracy firm rosyjskich z partnerami zagranicznymi. Katalog zadań obejmuje bowiem m.in. działania na rzecz wyłączenia konkurencji między rosyjskimi eksporterami surowców energetycznych na rynkach zewnętrznych. Centralna rola państwa widoczna jest także w odniesieniu do zadań związanych prawnomiędzynarodową ochroną interesów rosyjskich podmiotów działających w sferze energetycznej oraz w odniesieniu do zmniejszania zależności technologicznej od partnerów zagranicznych (oddzielny katalog zadań odnosi się do substytucji importu i rozwoju technologicznego w rosyjskim sektorze paliwowo-energetycznym).