

Nowa strategia energetyczna Rosji – optymistyczne plany w niepewnych czasach

Szymon Kardaś

2 kwietnia rosyjski rząd przyjął *Strategię energetyczną Federacji Rosyjskiej do 2035 roku*. Jest to trzecia redakcja dokumentu przyjęta w ostatnich dwóch dekadach i jednocześnie najbardziej syntetyczna. Kolejne wersje z jednej strony miały na celu prezentację kondycji rosyjskiego sektora energetycznego i jego głównych wyzwań, a z drugiej były politycznym sygnałem dla partnerów zagranicznych, zachęcającym do rozwijania współpracy energetycznej z Rosją.

Najnowsza strategia energetyczna zatwierdzona została z sześcioletnim opóźnieniem, na co miały wpływ zarówno czynniki ekonomiczne – dynamiczne zmiany na rynkach energetycznych – jak i polityczne – konflikt Rosji z Zachodem w związku z agresją wobec Ukrainy czy rosnąca niestabilność na Bliskim Wschodzie. Nowa strategia wyraźniej niż poprzednie artykułuje wyzwania wewnętrzne i zewnętrzne stojące przed krajowym sektorem energetycznym. Nowością jest także ściślejsze podporządkowanie celów polityki energetycznej priorytetom określonym przez Władimira Putina w ramach tzw. dekretów majowych, przyjętych po wyborach prezydenckich w 2018 r. Dokument jest też ilustracją aktualnego układu sił w rosyjskim sektorze energetycznym: wskazuje na rosnące znaczenie Novateku i rozwijanych przez koncern projektów LNG przy jednoczesnym zachowaniu przywilejów Gazpromu (utrzymanie monopolu na eksport gazu systemem rurociągowym). Zarazem dokument sygnalizuje ograniczone możliwości umacniania pozycji innych, mniej wpływowych uczestników rynku. Choć założenia nowej strategii są bardziej realistyczne niż wskaźniki prognozowane w jej poprzedniej wersji, to jednak nadal mają one bardzo ambitny kształt (szczególnie w odniesieniu do eksportu węgla, ropy i gazu). Istnieją więc poważne wątpliwości, czy w obliczu dynamicznie zmieniającej się sytuacji na rynkach energetycznych nie zdezaktualizują się one w horyzoncie najbliższych miesięcy.

Struktura i polityczne znaczenie dokumentu

Najnowsza strategia energetyczna jest trzecim tego typu dokumentem przyjętym w ostatnich

dwóch dekadach. W 2003 r. przyjęto *Strategię energetyczną Rosji do 2020 r.*, a w 2009 r. *Strategię energetyczną Rosji do 2030 r.* Dokument obejmuje cztery części: pierwsza przedstawia główne cele, priorytety i kierunki rozwoju rosyjskiego sektora



Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia
ul. Koszykowa 6a, 00-564 Warszawa
tel.: (+48) 22 525 80 00, info@osw.waw.pl

www.osw.waw.pl

REDAKCJA MERYTORYCZNA: Adam Eberhardt
REDAKCJA: Katarzyna Kazimierska, Tomasz Strzelczyk,
Szymon Sztyk
SKŁAD: Wojciech Mańkowski

Opinie wyrażone przez autorów analiz
nie przedstawiają oficjalnego stanowiska władz RP.

energetycznego; druga ukazuje główne tendencje rozwoju sytuacji w poszczególnych jego obszarach na tle zmieniających się uwarunkowań i trendów globalnych; trzecia prezentuje główne zadania i planowane środki ich realizacji w poszczególnych obszarach sektora; czwarta zaś określa główne mechanizmy i etapy realizacji założeń dokumentu.

» **Nowa strategia energetyczna zawiera trzeźwą ocenę kluczowych wyzwań stojących przed rosyjskim sektorem energetycznym.**

Strategia jest kluczowym dokumentem opisującym kondycję rosyjskiego sektora energetycznego oraz wskazującym główne cele, wyzwania i kierunki aktywności władz państwowych oraz innych podmiotów funkcjonujących w jego ramach. Poza prezentacją ogólnego potencjału sektora dokument *de facto* oddaje stan aktualnego układu sił między najważniejszymi grupami interesów, na co wskazują postanowienia dotyczące planowanych działań w poszczególnych obszarach. Uwypuklenie potencjału sektora ma być zachętą dla partnerów zagranicznych do rozwijania współpracy energetycznej z Rosją.

Długi proces redakcyjny

Wyjątkowość najnowszego wydania dokumentu polega m.in. na tym, że przyjęto go ze znaczącym opóźnieniem; pierwszy projekt *Strategii energetycznej Federacji Rosyjskiej do 2035 roku* został bowiem opublikowany w styczniu 2014 r., a kolejne jego redakcje w 2015, 2017 i 2019 r. Na wydłużenie prac miały wpływ przede wszystkim zmiany zachodzące na globalnych i regionalnych rynkach energetycznych: drastyczne spadki cen ropy w okresie 2014–2016 i od 2019 r., fluktuacje cenowe na regionalnych rynkach gazowych, zmienność popytu na surowce energetyczne. Istotną rolę odegrały również wydarzenia polityczne na arenie międzynarodowej: głęboki kryzys w stosunkach z partnerami zachodnimi związany z rosyjską agresją wobec Ukrainy i sankcjami nałożonymi w związku z tym przez UE, USA oraz inne kraje Zachodu; niestabilność na Bliskim Wschodzie; nasilenie dyskusji i działań zmierzających do po-

wiązania polityki energetycznej z celami polityki klimatycznej, szczególnie na mającym strategiczne znaczenie dla Rosji rynku Unii Europejskiej. Ostateczny tekst dokumentu wskazuje również na to, że prace redakcyjne ukończone zostały na krótko przed jego zatwierdzeniem; do treści wpisano bowiem odniesienia do rozprzestrzeniającej się aktualnie pandemii COVID-19.

Strategia energetyczna: co nowego?

Zatwierdzony dokument jest krótszy niż przyjęta w 2009 r. *Strategia energetyczna Rosji do 2030 roku* i posiada znacząco odmienną strukturę. Jest też bardziej syntetyczny i w klarowniejszy sposób prezentuje diagnozę sytuacji w poszczególnych obszarach sektora energetycznego Rosji oraz jego główne zadania przewidziane w horyzoncie do 2035 r. Ostateczna wersja strategii jest jednocześnie mniej szczegółowa niż pierwotna, zaprezentowana w styczniu 2014 r. W zatwierdzonym dokumencie zmieniła się także periodyzacja realizacji strategii. W obecnym kształcie została ona rozłożona na dwa etapy: do 2024 r. oraz na lata 2025–2035. Zarówno strategia przyjęta w 2009 r., jak i pierwszy projekt nowej, ze stycznia 2014 r., zakładały realizację zadań w trzech etapach.

Nowa strategia energetyczna wyraźniej niż poprzednia artykułuje wyzwania stojące przed rosyjskim sektorem energetycznym, przedstawiając bardziej rozbudowany ich katalog. Większość z ich trafnie oddaje rzeczywiste problemy, z jakimi mierzą się podmioty kształtujące i realizujące rosyjską politykę energetyczną. W strategii uznano bowiem, że najważniejsze wyzwanie stanowi globalne spowolnienie gospodarcze; podkreślono również, że problemem jest coraz większa nieprzewidywalność i nieokreśloność sytuacji na rynkach energetycznych. W dokumencie po raz pierwszy wskazano także na nowe czynniki, które mogą poważnie wpływać na trendy popytowo-podażowe na rynkach energetycznych. Przykładowo, charakteryzując główne wyzwania ekonomiczne, polityczne i społeczne dla perspektyw Rosji na rynkach naftowych, wpisano do dokumentu ryzyka związane z rozprzestrzenianiem się koronawirusa. Poza tym zwraca uwagę, że rosyjskie władze

zakładają długofalowy charakter polityki sankcji prowadzonej przez Zachód po 2014 r.

Strategia jako odzwierciedlenie układu sił w sektorze energetycznym

Treść dokumentu wskazuje, że jest on wypadkową interesów kluczowych podmiotów uczestniczących w kształtowaniu i realizacji polityki energetycznej Rosji. Z jednej strony zakłada, że funkcjonowanie sektora ma służyć osiągnięciu istotnych celów polityki wewnętrznej (w tym socjalnej) państwa. Ilustracją tego jest wpisanie do strategii konieczności realizacji zadań wynikających z przyjętych przez rosyjskie władze tzw. projektów narodowych, określonych w dekreście prezydenckim z 7 maja 2018 r. o celach państwowych i strategicznych zadaniach w rozwoju Federacji Rosyjskiej do 2024 r. Ponadto wskazano w niej szereg innych dokumentów strategicznych i programów dotyczących rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, które zostały uwzględnione podczas jej redakcji. W najnowszej strategii znalazło się także odniesienie do mechanizmów współpracy międzynarodowej, których funkcjonowanie jest bardziej istotne z punktu widzenia interesów państwa niż koncernów działających w sektorze (np. ograniczanie limitów wydobycia ropy w OPEC+ czy plany budowy wspólnego rynku energetycznego w ramach Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej). Z drugiej strony dokument jest próbą równoważenia ścierających się interesów różnych grup działających w rosyjskim sektorze energetycznym: utrzymania uprzywilejowanej pozycji Gazpromu w odniesieniu do tzw. gazu rurociągowego, Novateku w segmencie LNG czy Rosniefti w sektorze naftowym. Strategia przewiduje też możliwość ograniczonego rozszerzania wpływów przez inne podmioty (zapowiedź zwiększania dostępu do zasobów szelfu kontynentalnego, poprawa warunków dostępu do infrastruktury przesyłowej). Zapisano w niej również plany stopniowej likwidacji do 2035 r. tzw. subsydiowania skrośnego w sektorze elektroenergetycznym (ponoszone przez duże rosyjskie firmy przemysłowe koszty utrzymywania niskich cen energii w wybranych regionach kraju).

Potwierdzeniem planów zachowania uprzywilejowanej pozycji Gazpromu jest utrzymanie jego

monopolu w zakresie eksportu gazu systemem rurociągowym. Strategia dopuszcza co prawda możliwość uzyskania dostępu do zagranicznych rynków gazowych przez inne firmy, ale tylko w ramach jednolitego kanału eksportowego należącego do Gazpromu. Z założeń dotyczących rozbudowy mocy przesyłowych wynika, że koncern ten najprawdopodobniej nie planuje w najbliższych latach budowy kolejnych szlaków eksportowych do Europy. Strategia zakłada bowiem, że do 2035 r. łączne moce przesyłowe w tzw. kierunku zachodnim utrzymane będą na poziomie 325 mld m³ gazu rocznie. Oznacza to, że tranzyt przez Ukrainę zostanie najprawdopodobniej utrzymany również po 2024 r. Uwzględniając bowiem plany eksportowe Gazpromu (255,4–300,6 mld m³ w 2035 r.), utrzymanie lub niewielki wzrost popytu na rosyjski gaz w Europie oraz łączne moce przesyłowe alternatywnych wobec ukraińskiego szlaków (190,5 mld m³), można stwierdzić, że realizacja zobowiązań kontraktowych nie będzie możliwa bez wykorzystania ukraińskiej magistrali. Ze strategii wynika również, że Gazprom planuje budowę nowej infrastruktury gazociągowej przeznaczonej dla rynków azjatyckich (wielkość mocy przesyłowych ma bowiem wzrosnąć do 80 mld m³ w 2035 r.) – nie są jednak sprecyzowane ani szlaki, ani rynki. Ponadto najnowsza wersja strategii zakłada połączenie sieci gazowej wschodniej z europejską.

” Określone w strategii priorytety są wypadkową interesów państwa oraz kluczowych graczy w sektorze energetycznym, takich jak Gazprom czy Novatek.

Pewnym ukłonem w stronę tzw. niezależnych producentów gazu jest zapisanie w strategii zamiaru doskonalenia zasad niedyskryminacyjnego dostępu do należącej do Gazpromu infrastruktury przesyłowej (sprawiedliwe, ustalone w transparentny sposób taryfy).

Interesy Novateku zostały z kolei uwzględnione poprzez znaczące dowartościowanie w strategii znaczenia rozwoju sektora LNG, w którym koncern utrzymuje obecnie pozycję dominującą. Wiele

wskazuje na to, że efektem lobbingu Novateku jest wpisanie do ostatecznej wersji dokumentu zarówno tworzenia klastra LNG na Półwyspie Jamalskim i Półwyspie Gydańskim, jak i budowy terminali przeładunkowych w Murmańsku i na Kamczatce. Ponadto uwzględniono w dokumencie nie tylko znaczenie już działających terminali LNG Novateku (w szczególności projektu Jamał LNG), ale także plany realizacji kolejnych projektów: Arktyczny LNG 2, a nawet Arktyczny LNG 3 (choć nie ma jeszcze jasności co do jego parametrów). Jednocześnie zawarto w nim bardzo ogólne plany Gazpromu dotyczące budowy zakładu produkcji LNG w regionie Ust-Ługi oraz projektu Dalekowschodni LNG przygotowywanego przez Rosnieft’.

O ile w strategii energetycznej do 2030 r. wspomniano bardzo ogólnie o planach rozwijania projektów LNG i potencjału eksportowego w tym zakresie, o tyle nowa redakcja dokumentu jest dużo bardziej konkretna. Do 2035 r. Rosja planuje produkcję LNG na poziomie 80–140 mln ton rocznie, co miałyby dać jej pozycję lidera lub wicelidera w skali globalnej. Strategia odnotowuje, że LNG przyczynia się do pogłębiania procesu globalizacji rynku gazowego, co wpływa na przyspieszenie wyrównywania cen. Dokument nie tylko przewiduje ogólne doskonalenie ram prawnych i finansowych rozwoju sektora, lecz także postuluje dalszą liberalizację zasad eksportu surowca przy założeniu, że nie będzie to prowadzić do konkurencji między rosyjskimi firmami na rynkach zewnętrznych.

Ambitne cele w czasach turbulencji

Przyjęta ostatecznie wersja strategii zakłada dużo bardziej optymistyczne wskaźniki w kluczowych sektorach niż pierwotne założenia przedstawione w styczniu 2014 r. Ilustracją tego są pozytywne prognozy dotyczące wydobycia oraz eksportu ropy i gazu (zob. Aneks). Najbardziej optymistycznie szacowany jest wzrost wydobycia i eksportu węgla. Jeszcze w pierwszym wariantcie projektu strategii opublikowanym w styczniu 2014 r. wskazywano, że mogą one w 2035 r. kształtować się na poziomach: 354–415 mln ton (wydobycie) i 87–123 mln ton (eksport). Tymczasem zgodnie

z zatwierdzoną wersją strategii mają one wynieść odpowiednio: 485–668 mln ton i 257–392 mln ton. Malejące wśród eksporterów węgla znaczenie takich krajów jak Kolumbia i Indonezja jest przez Rosję postrzegane jako szansa na uzyskanie statusu kluczowego – obok Australii – eksportera surowca w horyzoncie długoterminowym (przy założeniu, że węgiel nadal pozostanie dla wielu krajów tanim i łatwo dostępnym surowcem).

” Jednym z głównych priorytetów w zakresie umacniania rosyjskiej pozycji na zewnętrznych rynkach energetycznych ma być sektor LNG.

Choć dokument zakłada bardzo ambitne cele w zakresie produkcji i eksportu surowców energetycznych, to jednak są one oparte na wątpliwych przesłankach dotyczących ogólnych wskaźników gospodarczych w Rosji i na kluczowych rynkach eksportowych. Strategia przewiduje bowiem, że średnie roczne tempo wzrostu gospodarczego w Rosji wyniesie w latach 2019–2035 od 2,3% do 3%. Będzie to trudne do utrzymania, szczególnie w najbliższych latach, ze względu na konsekwencje gospodarcze związane z pandemią koronawirusa. Drastycznie może się także zmienić sytuacja w UE i w Chinach, tj. na kluczowych dla Rosji surowcowych rynkach eksportowych. Tym samym budzi wątpliwości zasadność przyjmowania dokumentu strategicznego dla sektora w warunkach dynamicznie zmieniającej się sytuacji na rynkach energetycznych. Można bowiem przyjąć, że wiele założeń, na jakich oparty był dokument, a tym samym prognoz i planów może się zdezaktualizować w ciągu kilku najbliższych miesięcy.

ANEKS. Prognozy dotyczące kluczowych parametrów rosyjskiego sektora energetycznego

	Strategia energetyczna do 2030 r.	Strategia energetyczna do 2035 r.	
	Wersja zatwierdzona w 2009 r.	Pierwsza wersja projektu strategii z 2014 r.	Wersja zatwierdzona w 2020 r.
Wydobycie ropy (w mln ton)	530–535	470–530	490–555
Eksport ropy (w mln ton)	222–248	189–254	243,7–251,9
Przetwórstwo ropy (w mln ton)	275–311	255–270	b.d.
Wydobycie gazu (w mld m ³)	885–940	860–936	859,7–1000,7
Eksport gazu rurociągowego (w mld m ³)	349–368	301–360	255,4–300,6
Konsumpcja energii elektrycznej w Rosji (w TWh)	1740–2164	1458–1570	1310–1380
Eksport energii elektrycznej (w TWh)	45–60	32–45	9,9–10,9
Wydobycie węgla (w mln ton)	425–470	354–415	485–668
Eksport węgla (w mln ton)	69–74	87–123	257–392

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych w *Strategii energetycznej Federacji Rosyjskiej do 2030 roku*, projekcie *Strategii energetycznej Federacji Rosyjskiej do 2035 roku* (pierwsza wersja opublikowana w styczniu 2014 r.) oraz w *Strategii energetycznej Federacji Rosyjskiej do 2035 roku* w wersji zatwierdzonej 2 kwietnia 2020 r.