



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 14 (1126), 10 lutego 2014 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Artur Gradziuk • Piotr Kościński
Roderick Parkes • Marcin Terlikowski

Reforma sektora ropy i gazu w Meksyku

Miguel Ángel Alva González¹, Kinga Brudzińska, Zuzanna Nowak

Rozpoczęta w grudniu ubiegłego roku reforma sektora energetycznego w Meksyku jest przełomowa, gdyż oznacza koniec ponad 70-letniego monopolu państwowego koncernu paliwowego Pemex na korzystanie ze złóż ropy i gazu. Przyjęta ustawa, a przede wszystkim możliwość tworzenia spółek joint venture z Pemexem, daje prywatnym i zagranicznym firmom dostęp do meksykańskich rezerw ropy naftowej (pod względem wielkości zajmujących 18. miejsce w globalnym rankingu) oraz złóż niekonwencjonalnych (4. miejsce na świecie). Polskie firmy produkujące maszyny i sprzęt dla sektora naftowego mogą zyskać szansę współpracy z miejscowymi kontrahentami.

Reforma energetyczna w Meksyku ogłoszona pod koniec zeszłego roku została uznana za jedną z najważniejszych w ciągu ostatnich 20 lat (porównywalna jest jedynie z reformą rolną z 1992 r.). Była ona możliwa dzięki modyfikacji zapisów w konstytucji, dotychczas zakładających wyłączność państwa na korzystanie z bogactw naturalnych oraz monopol koncernu państwowego (Pemexu) w sektorze ropy i gazu. Postulowane zmiany mają na celu otwarcie sektora energetycznego na inwestycje prywatne oraz zagraniczne (pod określonymi warunkami), co ostatecznie ma przyczynić się do rozwoju oraz wzrostu zdolności wytwórczej sektora. Rezerwy ropy naftowej Meksyku szacuje się dziś na ok. 11,4 mld baryłek, z kolei potencjał meksykańskich złóż łupkowych (szacunki Pemexu) to 4,2 bln m³ gazu oraz 31,9 mld baryłek ropy. Oprócz dopuszczenia zagranicznych firm do poszukiwań i wydobywania gazu i ropy, reforma wprowadza konkurencję w obszarze przetwarzania, transportu, magazynowania oraz dystrybucji zasobów naturalnych. Ponadto zmienia relacje między narodowym koncernem naftowym a państwem. Pemex, do tej pory kontrolowany przez państwo, został zobowiązany do restrukturyzacji, która ma zapewnić rozwój i wzrost produkcji.

Reforma nadaje także więcej kompetencji instytucjom i agencjom państwowym (m.in. Narodowej Komisji Węglowodorów) oraz tworzy Meksykański Fundusz Paliwowy, który ma być odpowiedzialny za pobieranie, administrację i dystrybucję dochodów pochodzących z sektora ropy i gazu. Państwo pozostaje nadal jedynym właścicielem zasobów, ale od teraz będzie mogło zawierać umowy określające podział zysków i ryzyka w sektorze energetycznym również z prywatnymi i zagranicznymi przedsiębiorstwami. Szczegóły dotyczące m.in. sposobu obliczania wartości złóż węglowodorów, procedur przetargowych oraz rodzaju umów będą określone dopiero w ramach przepisów wykonawczych pozwalających na wdrożenie reformy energetycznej. Przepisy te zostaną ogłoszone w kwietniu br. To od nich tak naprawdę zależeć będą skala reformy oraz zasięg otwarcia sektora dla firm zagranicznych.

Polityczne i gospodarcze uwarunkowania reformy. Niewątpliwie o uchwaleniu reformy decydowały w dużej mierze względy polityczne. Rządząca Partia Rewolucyjno-Instytucjonalna (PRI), która po 12 latach (podczas których blokowała przeprowadzenie podobnej reformy) powróciła do władzy, chce udowodnić, że potrafi rządzić krajem o wiele sprawniej niż jej poprzedniczka – Partia Akcji Narodowej. Wśród społeczeństwa entuzjazm dla reformy był znacznie mniejszy. Mimo że we wrześniu 2013 r. w sondażu firmy konsultingowej Vianovo opowiedziało się za nią 53% ankietowanych, tylko 22% uważa, że powinna ona być priorytetem obecnego rządu, a aż 56% chce, by Pemex, jako symbol suwerenności narodowej, został w rękach państwowych.

¹ Miguel Ángel Alva González jest meksykańskim ekonomistą, konsultantem w dziedzinie energii i transportu, aktualnie przebywa w Niemczech.

Oprócz uwarunkowań politycznych, przeprowadzenie reformy ma też solidne uzasadnienie gospodarcze. Meksyk stracił dekady, jeśli chodzi o modernizację i zaawansowanie technologiczne sektora energetycznego, ze względu na utrzymujący się w nim monopol państwowy. Dziś okazuje się, że systemy zarządzania i organizacji koncernu są mało skuteczne, a co gorsza nie potrafią sprostać problemom, z jakimi współcześnie boryka się meksykański sektor energetyczny. Tak więc spadek produkcji ropy naftowej (głównie z największego złoża Cantarell), brak technologii wydobywania pokładów złóż łupkowych, jak również najniższy od 2009 r. wzrost gospodarczy (ok. 1,3% w 2013 r.) skłoniły obecny rząd do szybszego przeprowadzenia reformy. W ciągu ostatniej dekady produkcja ropy naftowej spadła z 3,4 mln baryłek w 2004 r. do 2,5 mln w 2013 r. Choć za sprawą obniżenia kosztów przychody przed opodatkowaniem wzrosły o 42% w latach 2008–2012, to ze względu na obecny system podatkowy Pemex ponosił straty. Ucierpiało na tym budżet państwa, który Pemex zasila aż w 1/3. Wskutek braku inwestycji i nowych przedsięwzięć spadła produktywność Pemexu. Według badań przeprowadzonych przez Economist Intelligence Unit w 2011 r. wydajność pracownika Pemexu była dwa i pół raza niższa niż zatrudnionego w Brazylii (w Petrobras).

Ponadto Meksyk, dziś dziewiąty co do wielkości producent ropy naftowej, musi importować blisko 50% benzyny oraz 65% produktów petrochemicznych, głównie ze Stanów Zjednoczonych. Pemex nie ma bowiem wystarczających technicznych i finansowych możliwości zwiększenia produkcji ropy naftowej. Szczególnie dotyczy to perspektywicznych, ale niekonwencjonalnych złóż: głębinowych złóż ropy naftowej, stanowiących 58% zasobów Meksyku, i złóż gazu łupkowego, które są eksploatowane tylko częściowo. W związku z tym rząd meksykański szacuje, że reforma doprowadzi do zwiększenia produkcji ropy naftowej (do 3 mln baryłek w 2018 r. i do 3,5 mln w 2025), bezpośrednich inwestycji zagranicznych, ożywienia PKB (dodatkowe 2% do 2025 r.), wzrostu zatrudnienia (utworzenie ok. 2 mln nowych miejsc pracy w najbliższych 10 latach) i do wzmocnienia niezależności energetycznej Meksyku.

Wyzwania. Reforma energetyczna może stać się punktem zwrotnym dla gospodarki meksykańskiej pod dwoma, trudnymi do pogodzenia, warunkami. Po pierwsze, musi być przejrzysta dla sektora prywatnego i zagranicznego. Będzie to zależało od regulacji wdrażających reformę, dotyczących zwłaszcza dopuszczalnych form inwestycji zagranicznych (np. rodzajów czy wysokości podatków oraz opłat za udzielane przez rządy kontrakty i licencje), które wkrótce zostaną zaprezentowane Kongresowi. Jeśli, zgodnie z zapowiedziami, działalność poszukiwawcza i wydobywczą będzie możliwa tylko na podstawie umów niewspółmiernych do poziomu podejmowanego ryzyka, wiele firm, na które liczy Meksyk (głównie z USA), może się zniechęcić. Po drugie, reformie energetycznej musi towarzyszyć walka z korupcją (zwłaszcza w Pemexie) i przestępczością zorganizowaną w kraju. Wojna z kartelami narkotykowymi zniechęca prywatnych inwestorów, zwiększa koszty działalności gospodarczej (np. o ubezpieczenie w razie porwania) oraz ogranicza wydatki państwa na tworzenie odpowiedniego klimatu inwestycyjnego.

Wnioski. Reforma meksykańskiego sektora ropy i gazu będzie miała wpływ przede wszystkim na rynek północnoamerykański, gdyż zwiększenie produkcji węglowodorów może dodatkowo wzmocnić niezależność kontynentu od dostaw z Afryki Zachodniej i Bliskiego Wschodu. Ze względu na bliskość geograficzną oraz powiązania gospodarcze, naturalnymi partnerami w realizacji reformy staną się firmy z USA i Kanady. Jednakże, jeśli warunki zawierania kontraktów przedstawione w regulacjach wdrażających reformę będą atrakcyjne dla inwestorów zagranicznych, również przedsiębiorstwa azjatyckie oraz europejskie spróbują wejść na meksykański rynek.

Polska powinna obserwować zmiany zachodzące w Meksyku, gdyż reforma może mieć wpływ na rozwój światowego wydobywania gazu łupkowego. Ponadto Narodowa Strategia Energetyczna Meksyku na lata 2013–2020 zakłada, że nowe cele związane z produkcją gazu łupkowego będą wymagać szczegółowych przepisów regulacyjnych. W konsekwencji Polska i Meksyk mogłyby np. ustanowić stałą platformę wymiany informacji na temat stanu prac nad przepisami o eksploracji i wydobywaniu gazu niekonwencjonalnego. Co ważniejsze, wskutek reformy, a tym samym potrzeby modernizacji sektora, otwierają się możliwości współpracy dla polskich firm produkujących na potrzeby przemysłu naftowego. Taką szansę potwierdzają negocjowane obecnie umowy między Polską a Brazylią. Polskie firmy zainteresowane rynkiem meksykańskim powinny mieć na uwadze, że w 2013 r. Meksyk został dodany przez polskie Ministerstwo Gospodarki do listy rynków perspektywicznych, co może im pozwolić na skorzystanie z rządowego wsparcia (takiego jak np. ułatwienie udziału w targach czy misjach gospodarczych w Meksyku).