



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

Nr 58 (590) • 21 października 2009 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Łukasz Adamski, Mateusz Gniazdowski,
Beata Górka-Winter, Leszek Jesień, Agnieszka Kondek (sekretarz redakcji),
Łukasz Kulesa, Ernest Wyciszkievicz

Forum Państw Eksporterów Gazu – klub dyskusyjny czy załączek kartelu?

Ernest Wyciszkievicz

Instytucjonalizacja współpracy eksporterów gazu ziemnego nie doprowadzi w najbliższej dekadzie do wyłonienia się skutecznego kartelu zdolnego do wpływania na ceny przez sterowanie podażą. Istnieją bariery natury rynkowej i politycznej, które powodują, że proste przeniesienie mechanizmów działania OPEC na rynek gazowy jest niewykonalne. Koordynacja działań producentów może jednak prowadzić w przyszłości do nieformalnego podziału rynków. UE może przeciwstawić się temu niekorzystnemu dla jej członków zjawisku poprzez dokończenie procesu budowy wewnętrznego rynku gazu.

Ewolucja. W ostatnich miesiącach państwa należące do powołanego w 2001 r. Forum Państw Eksporterów Gazu (ang. GECF) przyspieszyły formalizację współpracy. W grudniu 2008 r. został przyjęty statut i postanowiono utworzyć stały sekretariat w Doha w Katarze. Członkami Forum są obecnie: Algieria, Boliwia, Brunei, Egipt, Gwinea Równikowa, Indonezja, Iran, Libia, Malezja, Nigeria, Katar, Rosja, Trynidad i Tobago, Wenezuela oraz Zjednoczone Emiraty Arabskie. Kazachstan, Holandia i Norwegia mają status obserwatorów.

Eksporterzy gazu powołali GECF, gdy z powodu nadpodaży i niskich cen ropy i gazu to odbiorcy dyktowali warunki na rynku. W latach 2003–2007 gwałtowny wzrost cen surowców zmienił rozkład sił na korzyść eksporterów, którzy jednak nie chcieli w czasie koniunktury ograniczać się wspólnymi uzgodnieniami. Do obecnego zacieśniania współpracy doprowadził wybuch kryzysu finansowo-gospodarczego w 2008 r., skutkujący spadkiem popytu na surowce i cen. Ewolucja ta pokazuje silne uzależnienie współpracy od uwarunkowań rynkowych, które albo skłaniają do koordynacji działań, albo prowadzą do konkurencji.

Spotkania Forum oraz dwustronne porozumienia energetyczne między gazowymi monopolistami z Rosji, Algierii czy Kataru wywołały dyskusję na temat zagrożeń płynących z tej współpracy dla konsumentów gazu, zwłaszcza europejskich. Rozpowszechniła się opinia, że Forum stanowi załączek gazowego kartelu (na wzór naftowego OPEC), który będzie zdolny do ograniczania produkcji w celu manipulowania cenami gazu, a pośrednio do politycznego wykorzystywania tych zdolności. Obawy potęguje nieprzejrzystość GECF, bowiem do tej pory nie ujawniono brzmienia statutu, a cele można jedynie dedukować ze sprzecznych i ogólnikowych wypowiedzi przedstawicieli krajów członkowskich. Niepokój budzi fakt, że państwa Forum kontrolują ponad 80% światowych rezerw gazu i niemal połowę globalnego eksportu. Proste przeniesienie mechanizmów działania OPEC na rynek gazowy jest jednak niewykonalne w najbliższych 10–15 latach.

Bariery rynkowe. Rynek gazowy znacznie różni się od naftowego. Po pierwsze, zapotrzebowanie na gaz jest w długim okresie bardziej elastyczne w reakcji na wahania cen niż w przypadku ropy naftowej. W państwach rozwiniętych gaz jest często wykorzystywany do produkcji energii elektrycznej, a tym samym ma wiele substytutów (olej opałowy, węgiel, energia jądrowa, źródła odnawialne). Konkurencja między różnymi nośnikami sprawia, że wzrost ryzyka związanego z dostawami i ceną gazu prawdopodobnie spowodowałby zwrócenie się w kierunku innych źródeł.

Po drugie, międzynarodowy rynek gazowy jest oparty o długoterminowe dostawy i dedykowaną infrastrukturę przesyłową, która sprawia, że nie istnieje rynek światowy, ale rynki regionalne (USA–Kanada, Europa–Rosja–Afryka Płn. i zdominowany przez LNG rynek producentów z Bliskiego Wschodu i Azji Płd.-Wsch. oraz dalekowschodnich konsumentów). W perspektywie 20–30 lat być

może rynek gazu skroplonego nabierze walorów elastycznego rynku światowego z dużym udziałem transakcji krótkoterminowych, na razie jednak nawet on jest dość sztywny i zdominowany przez długoterminowe kontrakty. W tej sytuacji ewentualne próby ograniczania produkcji gazu ziemnego przez głównych eksporterów wiązałyby się z koniecznością wypowiedzenia lub zerwania umów, a tym samym ogromnymi stratami finansowymi i kosztami politycznymi.

Po trzecie, żaden z członków Forum, łącznie z Rosją, czyli największym producentem i eksporterem, nie dysponuje nadwyżkowymi mocami produkcyjnymi i eksportowymi możliwymi do uruchamiania w odpowiedzi na sytuację na rynku (taką funkcję państwa stabilizującego rynek i dyscyplinującego innych producentów pełni w OPEC Arabia Saudyjska).

Bariera polityczna. Wśród samych uczestników Forum panują rozbieżne opinie na temat jego roli. Iran i Wenezuela – jedyni członkowie niebędący eksporterami gazu – otwarcie mówią o kartelu, podczas gdy Rosja i Algieria zapowiadają wyłącznie koordynację pewnych działań. Ostrożność największych eksporterów spowodowana jest tym, że działania kartelowe byłyby nieskuteczne. Członkowie GECF potrzebują tej organizacji dla różnych celów. Występują między nimi dysproporcje pod względem wielkości rezerw, produkcji i eksportu oraz docelowych rynków zbytu, które przekładają się na różnice interesów. Niektórzy zaopatrują w LNG tylko rynki dalekowschodnie, inni eksportują LNG do państw obszaru euro-atlantycznego, jeszcze inni przesyłają gaz rurociągami wyłącznie do Europy. Iran i Wenezuela to na razie potencjalni eksporterzy. Dla jednych podstawowym celem jest maksymalizacja zysków, inni (na przykład Rosja) pragną dodatkowo zrealizować cele polityczno-strategiczne. Ewentualny kartel byłby podatny na wewnętrzne konflikty, bowiem trudno przypuszczać, aby Rosja lub Katar były skłonne do podporządkowania własnych gazowych strategii kolektywnym uzgodnieniom. Dla przykładu, w sytuacji zwiększonego zainteresowania w UE dostawami LNG z Kataru, mającymi łagodzić zależność od Rosji, nie należy spodziewać się, że arabski eksporter będzie ograniczać własne ambicje w imię interesów Gazpromu.

Polityka Rosji. Rosja nie zmieni ostrożnego stanowiska wobec GECF, ale będzie wspierać jego rozwój, licząc na wykorzystanie organizacji jako politycznego parasola nad dwu- lub trójstronnymi przedsięwzięciami. Taki charakter mają na przykład porozumienie Gazpromu z algierskim Sonatrach z początku 2008 r. oraz umowa z Iranem i Katarą z listopada ub.r. o powołaniu „gazowej trójki”, mającej być siłą napędową tworzonej organizacji i jednocześnie nieformalnym ciałem zbierającym się kilka razy do roku w celu omówienia możliwości wspólnej realizacji projektów infrastrukturalnych, wydobywczych i transportowych. Dla Rosji – niezdolnej do szybkiego zagospodarowywania złóż na Półwyspie Jamalskim i Morzu Barentsa – zaangażowanie w Afryce Północnej daje dostęp do tańszych złóż i rynków południowo-europejskich, a ponadto pozwala na przeciwdziałanie możliwej konkurencji. Dla Algierii i Libii Gazprom jest atrakcyjnym partnerem ze względu na możliwość transferu technologii oraz kapitału, a tym samym ograniczenie zależności od zachodnich firm i zniwelowanie ich przewagi konkurencyjnej.

Wnioski. Zacieśnianie współpracy eksporterów gazu jest wywołane ich rosnącymi obawami zarówno o bieżące bezpieczeństwo zbytu surowca z powodu zmniejszającego się popytu w Europie, jak i o długofalowe efekty liberalizacji rynku UE oraz możliwego ograniczania roli paliw kopalnych dla przeciwdziałania zmianom klimatu. Na razie największym eksporterem (Rosji, Algierii) zależy na zachowaniu obecnej struktury rynku bazującej na kontraktach długoterminowych, która w istocie uniemożliwia stworzenie kartelu cenowego. Ponadto, w razie dość prawdopodobnego powrotu wysokich cen, pojawi się między eksporterami więcej powodów do rywalizacji, aniżeli ścisłej koordynacji. Najbliższa dekada będzie okresem ścierania się odmiennych interesów państw GECF. Kolektywne wykorzystanie kontroli nad dostawami gazu w celach politycznych, na wzór naftowego embarga OPEC z lat 70., będzie mało prawdopodobne z uwagi na potencjalne wysokie polityczne i ekonomiczne koszty takiej operacji, zwłaszcza dla tych eksporterów, którzy nie mają zdywersyfikowanych rynków zbytu. Nie jest zresztą w interesie producentów prokurowanie działań zniechęcających do korzystania z gazu. Celem będzie podtrzymanie obaw przed kartelem na umiarkowanym poziomie pozwalającym na ich polityczne spożytkowanie, ale nieprowadzącym do konsolidacji i wspólnej reakcji konsumentów.

Zwiększona koordynacja działań eksporterów gazu niekoniecznie musi prowadzić do kartelu. Jej efektem mogą być inne formy współdziałania o implikacjach dla bezpieczeństwa energetycznego UE, na przykład próby nieformalnego podziału rynków w Europie w celu zapobiegania wzajemnej konkurencji. Z perspektywy UE najlepszym remedium na takie inicjatywy powinno być zakończenie budowy rynku wewnętrznego gazu.