



Fundacja
Aleksandra Kwaśniewskiego
AMICUS EUROPAE

POLICY PAPERS

Nr 27/2010

Paweł GODLEWSKI

WPLÝW ROPY NAFTOWEJ NA POLITYKĘ I EKONOMIĘ WSPÓŁCZESNEGO IRAKU

Warszawa, 11 października 2010 roku

Irak jest typowym przykładem państwa uzależnionego politycznie i gospodarczo od posiadanych rezerw strategicznych surowców naturalnych oraz od poziomu ich wydobycia. W polskiej nomenklaturze nie występuje nazwa mogąca dokładnie oddać specyfikę tego typu krajów, w języku angielskim określa się ją mianem *natural resource curse*. To znaczy, w dużym uproszczeniu, że budżet takiego państwa jest w znacznym stopniu uzależniony od profitów uzyskiwanych ze sprzedaży ropy naftowej czy gazu ziemnego. Pomimo tego, że w każdym roku fiskalnym wpływają do niego miliardy dolarów, wiąże się to również z wieloma niebezpieczeństwami. Zaczynając od prostych przerw w wydobyciu i eksporcie, a kończąc na fluktuacji cen surowców na międzynarodowych rynkach. W szerszym sensie, uzależnienie gospodarki państwa od jednej z gałęzi bynajmniej nie prowadzi do zrównoważonego wzrostu podpartego mocnymi fundamentami. Sam przemysł naftowy i gazowy wymagają poza tym permanentnego dopływu kapitału i nowych technologii, żeby mogły na bieżąco zaspokajać potrzeby rynków oraz dostosowywać się do globalnego bilansu popytu z podażą.

Irak na przestrzeni kilku ostatnich dekad z powodu szerokiego spektrum przyczyn politycznych i ekonomicznych nie był w stanie poradzić sobie z powyższymi wyzwaniami. Od 1979 roku do dzisiaj jest w stanie niemal permanentnej wojny, za którą w głównej mierze odpowiedzialny był reżim nieżyjącego już Saddama Husajna. Długoletni konflikt z Iranem, atak na Kuwejt i w efekcie potężna kontrofensywa wojsk międzynarodowej koalicji, późniejsze sankcje nałożone przez ONZ oraz wreszcie ostatnia inwazja Stanów Zjednoczonych nie pozwoliły Irakowi na prawidłowy rozwój, co więcej - doprowadziły tamtejszą gospodarkę do niemal całkowitej ruiny.

Kraj posiadający jedno z największych, jeśli nie największe złoża ropy naftowej na świecie, jest w pewien sposób zdany na łaskę międzynarodowych koncernów naftowych, które teoretycznie mogą zapewnić Irakowi odpowiednie fundusze do odbudowy gospodarki. Zdając sobie z tego sprawę władze irackie w 2009 roku zorganizowały dwie rundy licencyjne na kontrakty obejmujące eksplorację tamtejszych pól naftowych. Według niektórych analityków wdrożenie planów znacznego zwiększenia wydobycia ropy w Iraku może na stałe zmienić układ sił na mapie energetycznej świata. Tak naprawdę do końca nie wiadomo ile faktycznych rezerw tego surowca posiada ten kraj. Rezerwy potwierdzone wynoszą ok. 143 miliardów baryłek (ponad 11 procent w skali światowej), jednak liczba ta może okazać się o wiele większa. Do dzisiaj jedynie 17 z 80 irackich pól naftowych zostało faktycznie odkrytych. Złoża gazu ziemnego nie zostały praktycznie w ogóle ruszone. Irak posiada więc w swoich rękach potężny potencjał naftowy. Jeśli zostanie spełnionych szereg warunków, w dłuższej perspektywie Irak pod

względem wydobycia ropy może zbliżyć się nawet do Arabii Saudyjskiej. Tym bardziej, że nie jest ograniczony kwotami wydobywczymi kartelu OPEC.

Irackie pola naftowe należą do jednych z najlepszych na świecie pod względem jakości. Znajdująca się tam ropa naftowa jest niezwykle łatwa i tania w wydobyciu, co dodatkowo czyni te pola jednymi z najbardziej opłacalnych. Część ekspertów twierdzi, że jeśli Irak na przestrzeni ostatnich dekad rozwijałby się prawidłowo dochody z jej sprzedaży wynosiłyby nawet ok. 80-90 miliardów USD rocznie. Powyższe uwarunkowania czynią Irak bardzo atrakcyjnym z punktu widzenia międzynarodowych koncernów naftowych, które są przekonane co do słuszności inwestycji w tamtym regionie z trzech głównych powodów. Po pierwsze iracka ropa jest wysokiej jakości biorąc pod uwagę jej skład chemiczny (duża zawartość węgla, niska zawartość siarki), tak więc można z niej wytwarzać szeroką gamę produktów pochodnych. Po drugie tamtejsze pokłady znajdują się na bardzo niewielkich głębokościach, nie są więc wymagane głębokie odwierty i przez to większe nakłady inwestycyjne. Ponad jedna trzecia rezerw występuje poniżej 600 m. Jak podaje branżowe pismo *Oil and Gas Journal* koncerny szacują średni koszt wydobycia jednej baryłki ropy naftowej nawet na ok. 1,50 USD. Ta cena jest jedynie porównywalna z kosztami wydobycia surowca w sąsiedniej Arabii Saudyjskiej, poza tym jest bezkonkurencyjna. Dla porównania w Malezji czy Omanie, gdzie koszty operacyjne są stosunkowo niskie, za wydobytą baryłkę trzeba zapłacić 5 USD, w Meksyku i Rosji 6-8 USD, zaś w rejonie Morza Północnego 12-16 USD.

Największe złoża ropy w Iraku występują w północnym Kurdystanie i na południu kraju. Teoretycznie więc główne drogi przesyłu powinny kierować się do dwóch portów – na północy do położonego nad Morzem Śródziemnym tureckiego Ceyhan, a na południu do Basry nad brzegiem Zatoki Perskiej. Praktycznie jednak niemal cała ropa jest eksportowana przez port naftowy w Basrze. Trudna sytuacja polityczna na pograniczu iracko-tureckim sprawiła, że przesył przebiegającym tamtędy rurociągiem jest znacznie ograniczony z powodu zbyt dużego zagrożenia terrorystycznego. Zamknięty od 2003 jest również roku rurociąg Irak – Syria – Liban (ISLP) o przepustowości 200-300 tys. baryłek ropy dziennie. Pomimo, że rosyjska firma Stroytransgaz dostała kontrakt na jego renowację, prace nie zostały jeszcze rozpoczęte. Już od 1991 roku nie działa leżący na południu ropociąg Irak – Arabia Saudyjska (IPSA) o mocach przesyłowych 1,65 miliona baryłek dziennie. Swego czasu prowadzono rozmowy z Jordanem na temat możliwości zbudowania rurociągu łączącego te dwa kraje, ale jak na razie nic z tego nie wyszło. Gros eksportu ropy przebiega więc przez Basrę, której port posiada moce przeladunkowe na poziomie 1,6 mln baryłek.

Irak posiada jeszcze kilka portów położonych nad Zatoką Perską, ale żaden z nich nie jest w stanie pracować na pełnych obrotach. Dopiero niedawno Bagdad podpisał wartą ponad 700 mln USD umowę na budowę nowego terminalu w Basrze o przepustowości 1,8 mln baryłek dziennie. Możliwości przeladunku ropy w tym porcie mogą się zwiększyć do ponad 3 mln baryłek dziennie, co jest powyżej poziomu obecnego wydobycia, ale znacznie poniżej zakładanego w przyszłości.

Sporych zmian w Iraku oczekiwano po zajęciu go przez Amerykanów w 2003 roku. Dostyc ograniczone pojmowanie charakteru tego konfliktu oraz późniejszej okupacji amerykańskiej rodziły przekonanie, że zielone światło dostaną zachodnie (zwłaszcza amerykańskie) koncerny energetyczne, które stworzą w Iraku nową bonanzę naftową. Skrajnie niestabilna sytuacja wewnętrzna oraz brak szerszego konsensusu politycznego w Iraku okazały się jednak przeszkodami nie do pokonania, jak się okazało siły koalicji nie były w stanie odbudować infrastruktury potrzebnej do znacznego zwiększenia wydobycia i eksportu ropy. Co więcej, przeprowadzane na dużą skalę ataki terrorystyczne oraz rozwinięty czarny rynek znacznie zmniejszały dochody rządu premiera Nuriego Al-Malikiego. Trudno jest dokładnie oszacować, jakie straty sektor naftowy poniósł w wyniku operacji terrorystycznych, łatwiej jest obliczyć straty wynikające z samego tylko przemytu. Szacuje się, że aż ok. 70 procent ropy przerobionej po 2003 roku w głównej rafinerii w Bajji trafiło na czarny rynek, co oznaczało 2 miliardy USD strat każdego roku. Ponadto wielkim problemem okazał się nielegalny wywóz ropy poza granice Iraku spowodowany działaniami samego rządu, który znacznie subsydiował ropę (dosyć popularne działanie w krajach Zatoki Perskiej), dzięki czemu stała się ona kuriozalnie tania nawet w porównaniu z innymi krajami w rejonie Zatoki Perskiej. Irackie rafinerie kupują ropę za jedyne 2 centy amerykańskie za baryłkę, zaś litr benzyny na stacji kosztuje ok. 0,001 dolara amerykańskiego, podczas gdy w Katarze 0,16, w Kuwejcie 0,20, a w Syrii 0,40 dolara. Po tym, jak granice Iraku zostały otwarte, nastąpił wielki odpływ ropy, co doprowadziło do poważnego zachwiania rynku – czarny rynek rozprzestrzenił się, a na stacjach benzynowych rosły kolejki. Miasta irackie ponownie cierpiały z powodu przerw w dostawach prądu z elektrowni zasilanych przez ropę, której brakowało.

Zlikwidowanie czarnego rynku wymagałoby głównie inicjatywy politycznej i ustawodawczej rządu, więc bardziej zauważalne były działania antyterrorystyczne. Rząd iracki wraz z Koalicją uruchomiły szereg programów mających na celu poprawę bezpieczeństwa infrastruktury naftowej (4,300 km rurociągów), która często stawała się obiektem zamachów. Utworzono strefy ochronne rurociągów (*Pipeline Exclusion Zones*) pomiędzy Kirkukiem i centrum rafineryjnym w Bajji. Niedługo zostaną odgródzone nowe strefy na odcinkach pomiędzy Bajji i

Bagdadem oraz Doure i Hillą. Drugim krokiem podjętym przez władze było stworzenie policji naftowej (*Oil Police*) odpowiedzialnej za infrastrukturę (pola naftowe, rurociągi, rafinerie, konwoje, stacje benzynowe) na terenie całego Iraku. Obecnie siły te składają się z 47 batalionów. Pomimo braku odpowiedniego sprzętu, oddziały te mają stać się samodzielne już pod koniec 2010 roku.

Póki sytuacja wewnętrzna była niestabilna, a ceny ropy przez pewien czas były rekordy na światowych rynkach, problemy irackiego sektora naftowego pozostawały niedocenione albo nierozwiązywalne. W obecnej sytuacji, kiedy zaprowadzono w Iraku względną stabilizację, a ceny surowców mocno zniżkowały, problem powrócił na agendę. Irackie władze uznały, że jedyną drogą do sukcesu jest otwarcie irackiego sektora naftowego i gazowego dla zagranicznych koncernów, z tym że nie na zasadach dyskryminujących stronę iracką. W 2008 roku ministerstwo d.s. ropy naftowej zaprosiło do rozmów międzynarodowe koncerny naftowe. Podstawowym celem tych negocjacji był wzrost wydobycia ropy w Iraku do 4 milionów baryłek w 2013 roku i 6 milionów baryłek cztery lata później. Zainteresowanie wyraziły m.in. amerykańskie ExxonMobil, Chevron i Anadarko, australijski BHP Billiton, oraz francuski Total. Irakijczycy proponowali dwuletnie umowy typu *service-contract* uwzględniające dostarczenie technologii, sprzętu i usług.

We wrześniu 2008 roku pomysł upadł i jednak iracki minister ds. ropy Hussain Al-Shahristani wyszedł z nową inicjatywą zorganizowania rund licencyjnych na umowy *service-contract*, tyle że długoterminowe. Do udziału zaproszono 41 międzynarodowych koncernów. Pierwsza runda odbyła się w lipcu 2009 r. Z powodu zbyt twardej pozycji negocjacyjnej narzuconej przez irackie władze podpisana została tylko jedna umowa z konsorcjum brytyjskiego BP i chińskiego CNPC uwzględniająca pole *Rumaila*. Koncerny zgodziły się na opłatę 2 USD za każdą wydobytą baryłkę i zobowiązały się do zainwestowania 25 miliardów dolarów w ciągu następnych trzech do pięciu lat. Później podpisano jeszcze jeden kontrakt z konsorcjum składającym się z włoskiego Eni, amerykańskiego Occidental i koreańskiego KOGAS, które zobowiązało się na zwiększenie mocy wydobywczych pola *Zubair* z 200 tys. baryłek ropy do 1,1 miliona.

ne firmy nie zdecydowały się na zaproponowane warunki. Przyczyną wysokich oczekiwań strony irackiej była chęć optymalizacji wydobycia i zysków oraz obawa o możliwe oskarżenia ze strony społeczeństwa o sprzedawanie irackiego skarbu narodowego za „bezcen”. Jedynie dwie podpisane umowy oznaczały porażkę pierwszej rundy. Negocjatorzy z ramienia koncernów widocznie nie byli zadowoleni z warunków udzielania licencji. Spore niedociągnięcia zaistniały również od strony prawnej, ponieważ oferowane kontrakty nie były do końca jasne. Pełniejszy obraz można było uzyskać jedynie po przeczytaniu m.in. dokumentu ministerstwa ds.

ropy (*Oil Final Tender Protocol – FTP*) oraz po przeanalizowaniu publicznych przemówień ministra Al-Shahristaniego.

Irakijczycy wyciągnęli pewne wnioski i druga grudniowa runda licencyjna odbyła się na nieco zmienionych i łatwiejszych do przyjęcia warunkach. Do przetargu przystąpiło 30 koncernów. Podczas pierwszej rundy oferowano pola, z których ropa jest już wydobywana (90 procent ogólnego wydobycia w Iraku), podczas drugiej zaoferowano pola w większości odkryte, ale ze słabo rozwiniętym wydobyciem. Zmiana pozycji negocjacyjnych zaowocowała zakontraktowaniem dużo większej ilości pól. Wśród największych zwycięzców znalazł się rosyjski Lukoil z norweskim Statoilem, które wygrały przetarg na gigantyczne pole *West Qurna-2* (ok. 13 miliardów baryłek ropy). Koszt wydobycia jednej baryłki z *West Qurna-2* został wyceniony na jedyne 1,15 USD. Drugim największym wygranym było konsorcjum złożone z holenderskiego Royal Dutch Shell i malezyjskiego Petronas, które uzyskało dostęp do pola naftowego *Majnoon* (1,39 dolara za wydobytą baryłkę), w którym znajduje się ok. 12,6 miliardów baryłek ropy. Liczba sprzedanych licencji w drugiej rundzie doszła do siedmiu. Minister Al-Shahristani wyraził gorącą nadzieję, że po tym jak koncerny rozpoczną eksplorację pól wydobycie w Iraku w ciągu kilku najbliższych lat wzrośnie do 12 mln baryłek dziennie (to więcej niż wydobywa Arabia Saudyjska i Rosja). W podobnym tonie wypowiadał się wiceprezes Lukoilu Leonid Fedun, który zapowiedział rewolucję na rynkach ropy naftowej.

Podpisanie tych kontraktów okazało się w równym stopniu sukcesem, jak i zaskoczeniem, ponieważ po inwazji amerykańskiej w 2003 *gras* analityków twierdziło, że USA zajęło Irak w celu pozyskania tamtejszej ropy i w następstwie nawet doprowadzenia do spadku znaczenia kartelu OPEC na arenie międzynarodowej. Fakt, że żadna amerykańska firma nie dostała kontraktu na największe pola jest w pewnym sensie dowodem na to, że Irak jest w jakimś stopniu państwem niezależnym od USA. Bardziej wiarygodne wydaje się więc, że jednym z celów zajęcia Iraku była nie tyle grabież ropy, co raczej zmniejszenie potencjalnego zagrożenia przerwania dostaw ropy naftowej z rejonu Zatoki Perskiej.

W chwili obecnej koncernom, które zdobyły licencje, będzie bardzo trudno rozpocząć pracę na pełną skalę. Nie chodzi tutaj bynajmniej o potencjał pól, ale o aktualne warunki natury prawno-politycznej. Wciąż nie jest rozwiązana kwestia bezpieczeństwa, dalej dochodzi do ataków terrorystycznych wymierzonych w ludność cywilną, przemysł i administrację rządową. Irak nie posiada odpowiedniej infrastruktury, która mogłaby być użyta do transportu kilku milionów baryłek ropy więcej. Potrzebna jest renowacja istniejących i budowa nowych rurociągów na odcinkach północ-południe. Pod względem prawnym żaden z koncernów nie może być pewny podpisanych kontraktów, ponieważ do dzisiaj nie udało się stworzyć odpowiedniego

ustawodawstwa dla przemysłu naftowego. Od 2003 roku nad wstępnym zarysem prawa dot. węglowodorów (*Hydrocarbon Framework Law*) pracuje trzyosobowy Komitet ds. Ropy i Gazu powołany przez iracki parlament. Z powodu zbyt rozbieżnych zdań zaproponowana ustawa nie została ratyfikowana i nie znosi się na to również teraz. Pomimo tegorocznych wyborów parlamentarnych iraccy parlamentarzyści spotkali się na oficjalnym posiedzeniu jedynie raz, na dziewiętnaście minut. Jednym z głównych powodów braku dojścia do konsensusu i podpisania nowego prawa naftowego jest dystrybucja zysków ze sprzedaży ropy, jednak poza propozycją utworzenia dwóch funduszy naftowych (*Oil Revenue Fund* i *Future Fund* przeznaczonych na przyszłe inwestycje) wstępny projekt ustawy nie rozwiązuje tego problemu. Jest to w ogóle dosyć burzliwy temat w samym Iraku ponieważ legalizowanie kontraktów zawieranych z zagranicznymi koncernami jest odwrotne od dotychczasowych arabskich tendencji nacjonalizacji sektora naftowego. Dlatego jako zabezpieczenie przed zdominowaniem przemysłu przez obce podmioty iracki rząd udziela jedynie terminowych kontraktów uwzględniających wydobycie ropy, rozwój pól, produkcję i marketing.

Przyglądając się średniemu poziomowi wydobycia ropy w Iraku na przestrzeni ostatnich dekad (przeważnie wahał się pomiędzy 2 i 3 mln baryłek dziennie) można zauważyć, że nie był on i nadal nie jest adekwatny do potencjału naftowego tego państwa. Za taki stan rzeczy odpowiadają głównie długoletnie wojny, niestabilna sytuacja wewnętrzna oraz nieodpowiedzialna polityka rządu. Nie pozwoliło to zapewnić irackiemu sektorowi naftowemu podstawowych rzeczy do prawidłowego jego funkcjonowania. Te rzeczy to przede wszystkim inwestycje na odpowiednim poziomie, zapewniony dopływ najnowszych technologii, wsparcie ustawodawcze oraz bezpieczeństwo infrastruktury.

Koncerny, które zdobyły licencje na pola naftowe, mogą zapewnić ze swojej strony inwestycje oraz technologię. Żeby tak się stało, strona iracka musi po pierwsze stworzyć u siebie adekwatne otoczenie prawne oraz ochronić infrastrukturę wydobywczą i przesyłową, nie wspominając o międzynarodowej kadrze inżynierskiej. Jeśli te wzajemne zależności będą wypracowane, praktycznie nic nie stoi na przeszkodzie, żeby Irak zaczął wreszcie odbudowywać swoją gospodarkę.

Jak zaznacza Marek Dąbrowski w raporcie *think-tanku* CASA „*Building a Market Economy in Iraq*”, obecną sytuację w Iraku można porównać w pewnym stopniu do tej panującej w byłych republikach radzieckich. Różnica polega jednak na tym, że Irak teoretycznie ma łatwiejszą drogę do reform gospodarczych. Podczas trwania ery saddamowskiej tamtejsza gospodarka pozostawała w dużej mierze w rękach prywatnych (z wyjątkiem kluczowych gałęzi, jak energetyka), a za granicą kształcili się kadry, które później zasilili iracki przemysł. Pomimo

względnie dogodnych uwarunkowań, oczywiście istnieje bardzo dużo problemów, które muszą być rozwiązane. Podstawowy pakiet zmian, oprócz wspomnianych wcześniej, powinien obejmować przede wszystkim liberalizację rynku płac, urynkowienie cen oraz sprywatyzowanie państwowych koncernów, co doprowadziłoby do wzrostu konkurencyjności. Konkurencyjność jest jednym z najważniejszych elementów silnej gospodarki.

Jeżeli Irak wyjdzie wreszcie z impasu, może stać się niezwykle ważnym podmiotem politycznym i gospodarczym w rejonie Zatoki Perskiej. Pozwoliłoby to na zbalansowanie albo wręcz zdystansowanie wpływów Iranu, który jest największym naturalnym wrogiem Iraku. Okoliczności są sprzyjające. Pomimo, że wielu analityków twierdzi, że *oil peak* w państwach uprzemysłowionych mamy już za sobą, na horyzoncie wschodzą nowe potęgi azjatyckie, które równoważą spadek zapotrzebowania na surowce w krajach OECD. Sytuacją w Iraku żywo interesowana jest szczególnie Unia Europejska, mając w perspektywie zaopatrzenie w gaz rurociągu Nabucco. Jest to dosyć abstrakcyjny projekt, zważywszy na brak odpowiedniego interkonektora z tureckim *hubem* gazowym w Erzurum. Pewne nadzieje daje jednak rozpisana niedawno przez władze irackie trzecia runda licencyjna na trzy pola gazowe, z których gaz może teoretycznie kiedyś trafić do Nabucco.

* * *

Paweł Godlewski – Absolwent historii na Uniwersytecie w Białymstoku, student podyplomowych studiów Stosunków Międzynarodowych i Dyplomacji w Collegium Civitas. Zajmuje się międzynarodową polityką ekonomiczną ropy naftowej i gazu ziemnego.

Tezy przedstawiane w serii „Policy Papers” Fundacji *Amicus Europae* nie zawsze odzwierciedlają jej oficjalne stanowisko.

Nadrzędną misją Fundacji AMICUS EUROPÆE jest popieranie integracji europejskiej, a także wspieranie procesów dialogu i pojednania, mających na celu rozwiązanie politycznych i regionalnych konfliktów w Europie.

Do najważniejszych celów Fundacji należą:

- Wspieranie wysiłków na rzecz budowy społeczeństwa obywatelskiego, państwa prawa i umocnienia wartości demokratycznych;
- Propagowanie dorobku politycznego i konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej;
- Propagowanie idei wspólnej Europy i upowszechnianie wiedzy o Unii Europejskiej;
- Rozwój Nowej Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem Ukrainy i Białorusi;
- Wsparcie dla krajów aspirujących do członkostwa w organizacjach europejskich i euroatlantyckich;
- Promowanie współpracy ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki, szczególnie w dziedzinie bezpieczeństwa międzynarodowego i rozwoju gospodarki światowej;
- Integracja mniejszości narodowych i religijnych w społeczności lokalne;
- Propagowanie wiedzy na temat wielonarodowej i kulturowej różnorodności oraz historii naszego kraju i regionu;
- Popularyzowanie idei olimpijskiej i sportu.

FUNDACJA AMICUS EUROPÆE

Al. Przyjaciół 8/5, 00-565 Warszawa,
Tel. +48 22 848 73 85, fax +48 22 629 48 16
www.kwasniewskialeksander.pl
e-mail: fundacja@fae.pl