

Miłosz KARPİŃSKI*

System zapasów interwencyjnych ropy naftowej i paliw Międzynarodowej Agencji Energetycznej

STRESZCZENIE. Artykuł poświęcony jest charakterystyce systemu zapasów interwencyjnych Międzynarodowej Agencji Energetycznej (MAE) – zbiorowi wypracowanych metod reagowania na wypadek wystąpienia zakłóceń dostaw ropy naftowej i paliw na rynki światowe. Praca stanowi podstawowe kompendium wiedzy na temat mechanizmu reagowania kryzysowego MAE i zawiera charakterystykę samej Agencji. Prezentuje historię powstania, cele i podstawy prawne funkcjonowania MAE oraz wskazuje na praktyczne aspekty działania Sekretariatu Agencji i państw członkowskich w sytuacjach kryzysowych – z zasady wymagających bardzo szybkich reakcji, kiedy brak jest czasu na szukanie rozwiązań czy polityczne dyskusje. Jest próbą odpowiedzi na pytanie o zasadność utrzymywania niezwykle kosztownych zapasów ropy naftowej i paliw przez państwa – tylko w Polsce ich wartość wynosi około 17 miliardów złotych. Praca ma także na celu przybliżenie odbiorcy istotności ropy naftowej dla współczesnej gospodarki – przytoczone dane wskazują jednoznacznie, iż jakiegokolwiek zabiegi nie byłyby czynione na polu nowych technologii, to ropa naftowa przez najbliższe dekady będzie wciąż niezwykle strategicznym nośnikiem energii dla całego świata. Celem publikacji jest także podniesienie świadomości odbiorcy w zakresie współczesnego rynku naftowego, którym od dawna już nie rządzą tylko siły popytu i podaży, a zmiany cen mają charakter dalece spekulacyjny.

Artykuł nie ma na celu przedstawienia pełnego obrazu rynku naftowego świata i pokazania reguł nim rządzących. Jego celem generalnym jest pokazanie jednego elementu tego rynku – systemu zapasów interwencyjnych ropy naftowej i paliw utrzymywanych przez państwa w ramach Międzynarodowej Agencji Energetycznej – jako czynnika zabezpieczającego

* Dr – Naczelnik Wydziału Ropy Naftowej, Paliw Ciekłych i Międzynarodowej Agencji Energetycznej, Departament Ropy i Gazu, Ministerstwo Gospodarki; e-mail: milosz.karpinski@mg.gov.pl

ciągłość dostaw w sytuacjach kryzysowych oraz jedyne element bilansującego rynek w czasach, kiedy ani światowa podaż ropy ani prognozy co do popytu nie mogą być pewne.

SŁOWA KLUCZOWE: Międzynarodowa Agencja Energetyczna, ropa naftowa, paliwa, zapasy interwencyjne

Wprowadzenie

Ceny ropy naftowej to współcześnie taki sam element codziennych komentarzy gospodarczych, jak ceny walut, dane o bezrobociu, produkcji przemysłowej, czy poziom wiarygodności kredytowej państw. Co i rusz słyszymy także o posiedzeniach Organizacji Państw Eksportujących Ropę Naftową (OPEC) i zastanawiamy się nad kolejnymi rekordami cen paliw. Czarne złoto jest powodem konfliktów zbrojnych, a państwa posiadające jego zasoby uznawane są powszechnie za bardzo zamożne, zwykle autorytarne bądź pogrążone w chaosie. Jesteśmy przekonani, że ropa naftowa się kończy, a jej ceny mogą być tylko wyższe. Państwa nie posiadające znaczących zasobów ropy naftowej są w średniej perspektywie skazane na gospodarcze zawirowania i pełne uzależnienie od cen światowych, bez realnego wpływu na ich wysokość. To zestaw najbardziej powszechnych opinii o rynku ropy naftowej, od lat powtarzany stał się już kanonem wiedzy ogólnej. Ropa naftowa istotnie przestała być tylko zwykłym nośnikiem energii w momencie, kiedy stała się narzędziem rynku finansowego, a jej cena już od bardzo dawna nie jest determinowana wyłącznie prawami popytu i podaży.

Zapasy interwencyjne ropy naftowej i produktów naftowych są absolutnie nieodzownym elementem współczesnej gospodarki. Ich wysokość jest determinantem zachowań rynków międzynarodowych – dość wspomnieć o reakcjach rynków kapitałowych i rynków instrumentów pochodnych na wahania poziomu zapasów ropy naftowej i paliw w USA, publikowanych cotygodniowo.

Samo jednak tworzenie i utrzymywanie zapasów ropy naftowej i paliw nie jest czynnikiem zapewniającym bezpieczeństwo zaopatrzenia w nośniki energii w sytuacji kryzysowej. Potrzebny jest uporządkowany, komplementarny i sprawny system reagowania kryzysowego w postaci zespołu mechanizmów i praktyk, które – kiedy zostaną uruchomione – zapewnią ciągłość struktury dostaw ropy naftowej i paliw na rynki dotknięte zakłóceniami.

Obecnie taki system istnieje tylko w ramach paryskiej Międzynarodowej Agencji Energetycznej (MAE). Sprawny, wielokrotnie testowany i jasny mechanizm reagowania antykryzysowego MAE, oparty na zgromadzonych w państwach członkowskich zapasach ropy naftowej i paliw, może być dopiero gwarantem zabezpieczenia rynku przed skutkami zakłóceń dostaw surowców energetycznych w krótkim i średnim okresie.

1. Międzynarodowa Agencja Energetyczna. Historia powstania i cele

Międzynarodowa Agencja Energetyczna (MAE, ang. *International Energy Agency* – IEA, fr. *L'Agence internationale de l'énergie* – AIE) z siedzibą w Paryżu działa jako organ doradczy w zakresie polityk energetycznych wobec 28 państw członkowskich (Polska jest członkiem MAE od 25 września 2008 r.), dążących do zapewnienia swoim obywatelom stałego, niezagrażonego dostępu do czystej i taniej energii (Decyzja...1974).

Międzynarodowa Agencja Energetyczna została powołana Decyzją Rady Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) z dnia 15 listopada 1974 roku przez 16 państw należących do tej organizacji, w celu stworzenia międzynarodowego systemu współpracy i wsparcia w sytuacjach kryzysowych na rynku naftowym. Agencja została powołana jako autonomiczne ciało w ramach OECD, od początku otwarte na akcesję innych państw członkowskich OECD i Wspólnot Europejskich. Powstanie Agencji było odpowiedzią Zachodu na pierwszy kryzys naftowy lat 1973–1975, kiedy OPEC – organizacja powstała w 1960 roku w Bagdadzie, skupiająca kraje naftowe – podjęła decyzję o podwyższeniu cen tego surowca. Podstawą tej decyzji była gra polityczna krajów OPEC z Zachodem – chęć wywarcia na nie nacisku oraz wykazanie istniejącego uzależnienia gospodarek państw zachodnich od dostaw ropy z krajów OPEC. Bezpośrednią przyczyną decyzji była wojna izraelsko-arabska. W 1973 roku ceny ropy wzrosły blisko czterokrotnie, zaś USA i Holandia objęte zostały embargiem na eksport do nich ropy naftowej.

W założeniach aktywność MAE miała być podporządkowana opracowaniu mechanizmu reagowania kryzysowego na wypadek poważnych zakłóceń w dostawach ropy naftowej do państw członkowskich (Scott 1994).

Zasady współpracy państw członkowskich Międzynarodowej Agencji Energetycznej w zakresie sektora energetycznego oraz zasady funkcjonowania mechanizmu działań zaradczych na rynku naftowym, opartego na zasadzie solidarności, zostały określone w podpisanym przez 16 państw założycielskich Porozumieniu o Międzynarodowym Programie Energetycznym z dnia 18 listopada 1974 roku (ang. *Agreement on International Energy Program*, IEP Agreement) (Porozumienie...1974). W ujęciu formalnym MAE jest organem afiliowanym przy OECD, powołanym w celu realizacji postanowień Międzynarodowego Programu Energetycznego (Scott 1994).

W kolejnych latach skład Agencji poszerzył się o nowych członków (do dzisiaj 12 kolejnych państw członkowskich OECD), zainteresowanych poprawą bezpieczeństwa dostaw ropy naftowej i produktów naftowych dla swoich gospodarek. Obecnie Chile, Estonia, Islandia, Izrael, Meksyk i Słowenia pozostają państwami nieczłonkowskimi MAE, będąc jednocześnie członkami OECD (Oil Supply...2007).

Pierwotnie agencja miała za zadanie koordynację środków antykryzysowych w sytuacji wystąpienia zakłóceń dostaw ropy naftowej. Jako że zmienił się od tamtego czasu kształt światowego rynku naftowego, zmieniła się i Agencja wraz ze swoimi celami. Mandat MAE został wzbogacony – obok wciąż rozwijanych środków reakcji na sytuacje kryzysowe –

o dodatkowe obszary, znane jako Polityka Trzech „E”: bezpieczeństwo energetyczne, rozwój gospodarczy i ochrona środowiska (ang. *Three E's Policy: energy security, economic development, environmental protection*). Obecne prace Agencji skupiają się także na kwestiach zmian klimatycznych, reformie rynku, współpracy państw w zakresie nowoczesnych technologii energetycznych i strategii współpracy z głównymi konsumentami i producentami energii na świecie, jak Brazylia, Chiny, Indie czy Rosja oraz krajami OPEC (Energy Technology...2010). MAE jest obecnie najważniejszą organizacją na świecie w obszarze współpracy technologicznej i analizy rynku energetycznego. MAE przez długi czas skupiała swoje wysiłki na analizie światowego rynku naftowego. Obecnie w równym stopniu zajmuje się badaniem rynków energii elektrycznej, węgla, gazu ziemnego i zagadnień efektywności energetycznej budynków, transportu i przemysłu. Celem, jaki obecnie stawia przed sobą MAE, jest budowa świadomości społeczeństw w obszarze energetyki w każdym możliwym aspekcie. Światowy rynek energetyczny zwykł oceniać MAE jako organizację mającą najlepsze dane energetyczne na świecie. Słowem MAE nie jest jedynie instytucją międzynarodową stale oczekującą sytuacji kryzysowych na rynku naftowym, niemniej pierwszym i podstawowym zadaniem MAE jest organizacja systemu zapasów interwencyjnych ropy naftowej i paliw. Dość powiedzieć, że kolektywny mechanizm uwolnienia zapasów państw członkowskich został uruchomiony po raz ostatni w dniu 23 czerwca 2011 r., jako odpowiedź na niestabilność rynku naftowego spowodowaną sytuacją w Libii i innych państwach grupy MENA (Bliski Wschód i Afryka Północna – ang. *Middle East and North Africa, MENA*).

2. Rola systemu zapasów interwencyjnych MAE we współczesnym świecie

Przewidywania zawarte w *World Energy Outlook 2011* zakładają, że rosnący popyt na usługi transportowe i koszty wydobycia po raz kolejny potwierdzają koniec ery taniej ropy. Krótkookresowa presja na rynki naftowe może być zmniejszona przez wolniejszy wzrost gospodarczy, jednak trendy po stronie popytowej i podażowej utrzymują presję cenową. Średnia cena importowanej ropy w krajach Międzynarodowej Agencji Energetycznej pozostaje wysoka, zbliżając się w 2035 r. do poziomu 120 USD za baryłkę w wartościach dolara z 2010 r. (ponad 210 USD za baryłkę w wartości nominalnej). Cały przyrost netto popytu na ropę i paliwa ropopochodne pochodzi z sektora transportowego w gospodarkach wschodzących, jako że wzrost gospodarczy zwiększa zapotrzebowanie na przemieszczanie się i transport dóbr. Popyt na ropę i paliwa ropopochodne (wyłączając biopaliwa) rośnie z 87 milionów baryłek dziennie (mbbl/d) w 2010 r. do 99 mbbl/d w 2035 r. Całkowita liczba samochodów osobowych podwaja się do poziomu prawie 1,7 mld w 2035 r. Sprzedaż samochodów na rynkach poza OECD przewyższa tę w OECD w 2020 r., a centrum produkcji pojazdów przenosi się do państw spoza OECD już przed 2015 r. *World Energy*

Outlook 2011 przewiduje wzrost kosztów dostarczenia ropy na rynek, jako że przedsiębiorstwa naftowe są zmuszane do sięgnięcia po coraz to trudniejsze i droższe w eksploracji źródła. Import ropy do USA, obecnie największego światowego importera, spada wraz ze wzrostem efektywności zużycia i rozwojem nowych źródeł dostaw, jak ropa zaciśnięta (ang. *tight oil*), jednak rosnąca zależność od importu w innych regionach potęguje obawy o koszty importu i bezpieczeństwa dostaw. 80% ropy konsumowanej w państwach azjatyckich spoza OECD w 2035 r. będzie pochodzić z importu, w porównaniu z nieco ponad połową w 2010 r. Globalnie rośnie zależność od stosunkowo niewielkiej liczby producentów, głównie z Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej, gdzie transport ropy odbywa się szlakami narażonymi na niebezpieczeństwo. W ujęciu zagregowanym wzrost produkcji ropy z tego regionu stanowi ponad 90% potrzebnego przyrostu produkcji na świecie, podnosząc udział OPEC w produkcji globalnej powyżej 50% w 2035 r. (World... 2011). Niekonwencjonalne źródła ropy należą do najdroższych dostępnych, gdyż wymagają bardzo dużych wstępnych nakładów kapitałowych, które zwykle zwracają się dopiero w długim okresie. W konsekwencji odgrywają one kluczową rolę w ustalaniu przyszłej ceny ropy naftowej i struktury jej podaży w długim okresie (Medium-Term... 2011). Jednak mając na uwadze amerykańskie doświadczenia w zakresie wpływu rozwoju pozyskania gazu ze złóż niekonwencjonalnych na cenę gazu (znaczny spadek w 2011 r.) można przypuszczać, że w przypadku ropy naftowej sytuacja się powtórzy (Grudziński, Szurlej 2011).

Wszystko to sprawia, że sytuacja niepewności na światowym rynku naftowym może być w najbliższych latach jego stałym elementem – duży popyt generowany zwłaszcza przez Chiny i Indie połączony z niejasnymi prognozami wysokości zasobów i wydobywania są tutaj czynnikami determinującymi. Tym bardziej w obecnych czasach potrzeba czynnika stabilizacji w postaci skutecznego systemu zapasów interwencyjnych, które mogą zostać uruchomione w każdej chwili. Całkowite zapasy ropy naftowej i paliw państw MAE wynoszą 4,1 mld baryłek (ponad 570 mln ton), z czego 1,6 mld baryłek (ponad 230 mln ton) to zapasy utrzymywane wyłącznie na wypadek sytuacji kryzysowych. Obecne światowe dzienne zużycie wynosi około 77 mln baryłek. Polska dysponuje łącznie wolumenem zapasów w wysokości 4,1 mln ton ropy naftowej i 2,9 mln m³ paliw gotowych, co zabezpiecza ponad trzymiesięczną konsumpcję kraju (Energy Policies... 2011).

3. System zapasów interwencyjnych Międzynarodowej Agencji Energetycznej

Międzynarodowa Agencja Energetyczna, jako autonomiczny organ działający w ramach OECD, skupiający 28 państw członkowskich, w celu zabezpieczenia się przed skutkami zakłóceń dostaw ropy naftowej i produktów naftowych, wypracowała i koordynuje system środków tworzących kolektywny mechanizm reagowania kryzysowego.

3.1. Obowiązki państw członkowskich MAE

Porozumienie o Międzynarodowym Programie Energetycznym z dnia 18 listopada 1974 roku tworzy podstawowe ramy prawne funkcjonowania mechanizmu wzajemnego wspierania się państw członkowskich w sytuacjach kryzysowych na rynku naftowym (ang. *Oil Emergency Sharing System*).

Porozumienie to określa: zobowiązania państw członkowskich, procedury uruchamiania mechanizmu oraz jego dezaktywacji, zasady prowadzenia systemu informacji o międzynarodowym rynku ropy naftowej, ramy konsultacji z przedsiębiorstwami naftowymi, zasady prowadzenia długofalowej współpracy energetycznej, zasady współpracy z krajami producentami i innymi krajami konsumentami, strukturę i organa MAE, jak również zasady podejmowania decyzji i przydział głosów dla poszczególnych państw członkowskich MAE, zobowiązania finansowe państw członkowskich oraz zasady akcesji do Porozumienia (Porozumienie... 1974).

Zgodnie z postanowieniami Porozumienia, państwa należące do MAE są zobowiązane do:

- ❖ posiadania zapasów interwencyjnych ropy naftowej i produktów naftowych, w wysokości odpowiadającej 90-dniowemu importowi netto ropy naftowej i produktów naftowych,
- ❖ posiadania środków ograniczenia popytu, umożliwiających zmniejszenie zużycia produktów naftowych o 7%, w przypadku obniżenia dostaw ropy i produktów naftowych do państw MAE jako grupy o 7%, oraz o 10%, w przypadku obniżenia dostaw ropy naftowej i produktów naftowych o co najmniej 12% w stosunku do zwykłej struktury dostaw,
- ❖ posiadania instrumentów gwarantujących udział państw członkowskich w mechanizmie alokacji dostępnych dostaw ropy naftowej i produktów naftowych, polegającym na udostępnieniu przez państwa członkowskie – mające dostęp do ropy naftowej i produktów naftowych – części ich wolumenu państwom, które odczuwają skutki zakłóceń w dostawach ropy naftowej i produktów naftowych, przy czym transakcje opierają się na cenach rynkowych,
- ❖ posiadania planów interwencji na rynku naftowym, obejmujących wyżej wymienione narzędzia oraz procedury ich uruchamiania,
- ❖ posiadania skutecznych systemów gromadzenia i przekazywania informacji statystycznych na temat wewnętrznego rynku naftowego,
- ❖ udziału w pracach organów MAE,
- ❖ udziału w finansowaniu Sekretariatu MAE (poziom płaconych przez poszczególne państwa członkowskie składek jest powiązany z wartością produktu narodowego brutto tych państw. Zasady, określone w Załączniku do Rezolucji Rady OECD w sprawie określania wkładu państw członkowskich do budżetu Organizacji z dnia 10 grudnia 1963 roku, polegają na wykorzystaniu szacunków PNB państw członkowskich na kolejne trzy lata, następnie obliczeniu średniej wartości PNB dla jednego roku i na obliczeniu na tej podstawie relacji PNB poszczególnych państw członkowskich do – w ten sam sposób liczonych – wartości PNB wszystkich krajów członkowskich).

Cały zestaw obowiązków państw członkowskich MAE wydaje się złożony, natomiast poszczególne obowiązki składają się w konsekwencji na komplementarny zestaw, tworzący

mechanizm antykrzysowy MAE, który sprowadza się w istocie do wspólnej decyzji państw członkowskich o uruchomieniu środków antykrzysowych w sytuacji wystąpienia zakłóceń (Oil Supply... 2007).

3.2. Przegląd środków antykrzysowych MAE

Stosownie do przepisów rozdziału IV Porozumienia o Międzynarodowym Programie Energetycznym, państwa członkowskie MAE podejmują wspólne działania zaradcze na rynku naftowym, w przypadku zaistnienia zakłóceń prowadzących do obniżenia dostaw ropy naftowej i produktów naftowych do państw MAE jako grupy o co najmniej 7% (w porównaniu z dostawami z okresu bazowego, który stanowią ostatnie cztery kwartały z każdorazowym uwzględnieniem czynnika zwłoki wynoszącym jeden kwartał). Zgodnie z art. 7 ust. 2 i 3 Porozumienia „Państwu Uczestniczącemu, którego prawo do dostaw przewyższa sumę zwykłej produkcji krajowej i faktycznego importu netto dostępnego podczas kryzysu naftowego, przysługiwać będzie prawo do alokacji upoważniające do dokonania dodatkowego importu netto równego powyższej różnicy”, natomiast „Państwo Uczestniczące, którego suma zwykłej produkcji krajowej i faktycznego importu netto, dostępnego podczas kryzysu naftowego, przewyższa prawo do dostaw przysługujące temu Państwu, jest zobowiązane do alokacji, która wymagałaby od tego Państwa dostarczenia w sposób bezpośredni lub pośredni ilości ropy równej powyższej różnicy do pozostałych Państw Uczestniczących [...]”. Przekazanie dostaw ropy naftowej lub produktów naftowych opiera się na transakcjach o charakterze komercyjnym – to bardzo ważna zasada Porozumienia. Alokacja ropy naftowej bądź produktów naftowych w sytuacji kryzysowej nie jest datkiem pozostałych państw członkowskich. Interwencja ma na celu tylko i wyłącznie możliwe zbliżenie struktury dostaw kraju dotkniętego problemem do jego sytuacji sprzed kryzysu. Mechanizm kryzysowy MAE nie może w żaden sposób zmieniać struktury rynku naftowego.

W celu realizacji zobowiązań wynikających ze wskazanego przepisu Porozumienia, państwa członkowskie są zobowiązane do podjęcia działań polegających na (Porozumienie... 1974):

- ✧ uwolnieniu zapasów ropy naftowej lub produktów naftowych z utrzymywanych przez siebie zapasów,
- ✧ alokacji dostaw z tych zapasów na rzecz państw, które najbardziej odczuły zakłócenia w dostawach,
- ✧ wprowadzeniu środków mających na celu ograniczenie zużycia paliw na rynkach krajowych.

Mechanizm regulowany w Porozumieniu przewiduje również podjęcie wspólnych działań w przypadku, gdy zakłócenia na rynku dotknęły jedno państwo członkowskie, a dostawy ropy naftowej lub produktów naftowych do tego państwa uległy obniżeniu o co najmniej 7% w stosunku do okresu podstawowego (tzw. działanie selektywne, ang. *selective trigger*). Ponadto, mechanizm przewiduje działania także w sytuacji, gdy sytuacja kryzysowa dotyczy tylko „ważnego regionu” państwa członkowskiego, ale pod warunkiem, że

rynek ropy naftowej tego kraju nie jest całkowicie zintegrowany, co w konsekwencji oznacza brak możliwości wewnętrznej ingerencji danego państwa dla zagwarantowania ciągłości dostaw ropy naftowej i produktów naftowych na wskazanym obszarze.

Wprowadzenie środków mających na celu ograniczenie zużycia paliw na rynkach krajowych (ang. *demand restrain measures*) jest z kolei mechanizmem odwołującym się głównie do zmiany nawyków społecznych. Katalog środków ograniczenia popytu jest zwykle podzielony na środki mniej uciążliwe społecznie (m.in. obniżenie maksymalnych dopuszczalnych prędkości, ograniczenie częstotliwości ruchu pojazdów wielkotonażowych, zakaz organizacji masowych imprez motorowych oraz zakaz sprzedaży paliw do zbiorników innych niż wbudowane zbiorniki pojazdów) oraz te o większym wpływie na codzienne funkcjonowanie (zakaz używania pojazdów prywatnych w weekendy, zakaz poruszania się pojazdów o określonych numerach rejestracyjnych w określone dni tygodnia, ograniczenia funkcjonowania transportu publicznego, określenie maksymalnej ilości paliw, jaką może nabyć jedna osoba lub przypadających na jeden pojazd, włącznie z racjonowaniem dostępu do produktów naftowych) (Energy Policies... 2011).

Wraz z ewolucją sytuacji na rynku naftowym, niezbędne okazało się dostosowanie mechanizmów opisanych w IEP Agreement do wymogów szybszej i skoordynowanej reakcji – państwa członkowskie uznały istniejący mechanizm za niewystarczający. Najbardziej oczywistym posunięciem byłaby nowelizacja Porozumienia o Międzynarodowym Programie Energetycznym z 1974 r., jednak z uwagi na bardzo różne interesy państw członkowskich i konieczność ponownej ratyfikacji Porozumienia w państwach członkowskich, zdecydowano o modernizacji systemu reagowania kryzysowego MAE w postaci decyzji Rady Zarządzającej. Zgodnie z art. 4 Decyzji Rady Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju z dnia 15 listopada 1974 roku, ustanawiającej Międzynarodową Agencję Energetyczną, oraz art. 52 Porozumienia, decyzje Rady Zarządzającej MAE są wiążące dla państw członkowskich. Rada Zarządzająca jest najwyższym organem MAE (art. 49 pkt 1 IEP Agreement). Zgodnie z przepisem art. 51 pkt 1 IEP „Rada Zarządzająca będzie podejmować decyzje i udzielać rekomendacji niezbędnych do poprawnego działania Programu”.

W dniu 10 grudnia 1981 r. Rada Zarządzająca wydała decyzję dotyczącą przygotowań do przyszłych zakłóceń dostaw (*December 1981 Governing Board Decision on Preparation for Future Supply Disruptions*). Decyzja ta pozwala MAE na uruchomienie mechanizmu reagowania kryzysowego w każdej sytuacji, która może powodować zagrożenie funkcjonowania światowej gospodarki – bez konieczności oczekiwania na spadek dostaw rzędu 7% średniego dziennego poziomu ostatecznej konsumpcji w okresie bazowym – jak przewiduje Porozumienie o Międzynarodowym Programie Energetycznym (art. 12–14). Na podstawie tej decyzji państwa członkowskie są zobowiązane do szybkiej reakcji w sytuacji kryzysowej. Decyzja ta pozostawia jednak państwom członkowskim wybór metody wdrożenia środków antykryzysowych (Decyzja...1981).

W dniu 11 lipca 1984 r. Rada Zarządzająca wydała kolejną decyzję dotyczącą zapasów i przerw w dostawach (*July 1984 Governing Board Decision on Stocks and Supply Disruptions*) – zwaną decyzją CERM (*Coordinated Emergency Response Measures*). Decyzja ta wzmacniała zobowiązania państw członkowskich określone w decyzji z 1981 r.

poprzez wprowadzenie procedur uruchamiających na poziomie MAE mechanizmu antykrzysowego – po uprzedniej ocenie sytuacji i podjęciu decyzji co do wdrażanych narzędzi uzupełnienia niedoborów ropy i/lub paliw na rynku światowym. Decyzja ta wprowadziła również zasadę koordynacji działań krajowych przez Sekretariat MAE tak, aby wspólne działania państw członkowskich przyniosły pożądaną efekt i były spójne (Decyzja... 1984).

Decyzja Rady Zarządzającej z dnia 22 lipca 1995 r. dotycząca polityki działań antykrzysowych (*July 1995 Governing Board Decision on Emergency Response Policies*) potwierdza decyzje z 1981 i 1984 r. oraz dodatkowo wzmacnia mechanizm konsultacji i podkreśla istotność działań antykrzysowych dopasowanych do aktualnej sytuacji na rynku – jej ocena należy do Sekretariatu MAE i dokonywana jest w konsultacji z państwami członkowskimi (Decyzja...1995).

W dniu 22 października 2002 r. MAE przyjęła dokument *Initial Contingency Response Plan* (ICRP), będący potwierdzeniem decyzji z lat 1981–1995. Dokument stanowi praktyczną wskazówkę uruchamiania mechanizmu antykrzysowego MAE. Zakłada, że Dyrektor Wykonawczy MAE przygotowuje wstępną ocenę sytuacji, będącą podstawą decyzji o uruchomieniu mechanizmu antykrzysowego (*Initial Assessment*) i poddaje go szerokiej konsultacji z państwami członkowskimi. *Initial Assessment* zawiera także sugestie Dyrektora Wykonawczego co do wielkości udziału poszczególnych państw we wspólnym mechanizmie uwolnienia zapasów (wolumen uwolnienia zależy od procentowego udziału państwa w konsumpcji finalnej okresu bazowego – *Base Period Final Consumption*). Zgodnie z ICRP uruchomienie środków kryzysowych zostaje uznane za potwierdzone w momencie otrzymania oficjalnej informacji Dyrektora Wykonawczego MAE w postaci tzw. listu uruchamiającego (ang. *Letter of Activation*), a państwa członkowskie wprowadzają środki kryzysowe w ciągu 15 dni od tego momentu. ICRP przewiduje także procedurę informowania Sekretariatu MAE przez państwa członkowskie o szczegółowych metodach wprowadzenia mechanizmu w życie (*Initial... 2002*).

Całość kontaktów państw członkowskich z Sekretariatem MAE w takiej sytuacji odbywa się wyłącznie drogą elektroniczną (przedstawicielem Polski w Radzie Zarządzającej MAE jest Minister Gospodarki; Wydział Ropy Naftowej, Paliw Ciekłych i MAE Departamentu Ropy i Gazu Ministerstwa Gospodarki jest organizacyjnie punktem kontaktowym dla wszystkich spraw związanych z Agencją, także w sytuacji wystąpienia sytuacji kryzysowych).

Sekretariat opiera swoją ocenę potencjalnego zagrożenia na różnych źródłach, włączając w to bezpośrednią informację od spółek naftowych i z kanałów dyplomatycznych, zapytania kierowane do poszczególnych przedsiębiorstw i państw członkowskich (*Oil Supply... 2007*). Zgodnie z art. 21 Porozumienia, każde państwo członkowskie ma prawo żądać od Sekretariatu MAE dokonania stwierdzenia zaistnienia sytuacji kryzysowej.

Dotychczas MAE trzykrotnie decydowała o uruchomieniu mechanizmu antykrzysowego. Po raz pierwszy w 1991 roku, podczas wojny w Zatoce Perskiej po podpaleniu pól naftowych oraz instalacji wydobywczych (Scott 1994). Po raz drugi, w 2005 roku MAE zwolniła rezerwy w wysokości 60 milionów baryłek w ciągu 30 dni po tym, jak huragan Katrina wpłynął na drastyczne zmniejszenie produkcji w USA. Po raz trzeci w historii mechanizm uwolnienia zapasów w celu uzupełnienia niedoborów rynku został uruchomiony

23 czerwca 2011 r. – Nobuo Tanaka, Dyrektor Wykonawczy Międzynarodowej Agencji Energetycznej ogłosił, iż 28 państw członkowskich MAE (w tym Polska) zgodziło się na uwolnienie zapasów ropy naftowej i paliw w wysokości 60 mln baryłek (ok. 8 mln ton) w ciągu 30 dni. Celem aktywacji kolektywnego mechanizmu reagowania MAE była odpowiedź na trwające zakłócenia w dostawach ropy z Libii. MAE oszacowała, iż konflikt w Libii spowodował wycofanie z rynku łącznie od początku 2011 r. około 132 mln baryłek (ok. 18 mln ton) lekkiej, słodkiej ropy naftowej, co spowodowało napięcia i niepewność podaży na rynkach naftowych (www.iea.org).

System środków antykryzysowych MAE jest bardzo szeroki i może wydawać się, że działalność MAE jest podporządkowana oczekiwaniu na kryzys naftowy. Jednak należy zdecydowanie podkreślić, że obecnie najlepszym i najpewniejszym mechanizmem uchronienia się od sytuacji kryzysowej na rynku naftowym jest doskonała wiedza na temat struktury rynku światowego w każdym regionie oraz trafne przewidywanie zachowań rynku w przyszłości. Nie bez racji MAE gromadzi olbrzymie ilości danych i liczb, które – przetworzone ogromnym wysiłkiem analityków Agencji – dają najpełniejszy możliwy obraz struktury światowego rynku naftowego, poddawany następnie szczegółowym analizom przez uczestników rynku energetycznego na całym świecie.

4. Polskie normy dotyczące zapasów interwencyjnych

W polskim prawie katalog możliwych działań interwencyjnych wynikających ze zobowiązań związanych z członkostwem w Międzynarodowej Agencji Energetycznej został określony w art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. *o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym* (Dz. U. Nr 52, poz. 343, z późn. zm.). Zgodnie z art. 34 pkt 1 ustawy w sytuacji konieczności wypełnienia przez Rzeczpospolitą Polską zobowiązań międzynarodowych dotyczących zabezpieczenia rynku ropy naftowej lub rynku paliw, minister właściwy do spraw gospodarki może – w drodze rozporządzenia – zezwolić na obniżenie ilości zapasów obowiązkowych ropy naftowej lub paliw na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub jego części, określając wielkość obniżenia tych zapasów oraz sposób i termin ich odtworzenia (Ustawa... 2007).

Zapasy interwencyjne powinny odpowiadać 90-dniowemu średniemu dziennemu zużyciu wewnętrznemu ropy naftowej i produktów naftowych oraz 30-dniowemu średniemu dziennemu zużyciu wewnętrznemu gazu płynnego (LPG). Zapasy interwencyjne powiększa się dodatkowo o rezerwę na poczet zapasów niedostępnych z przyczyn technicznych oraz ubytków podczas przemieszczania. Rezerwa ta wynosi 10% tworzonych i utrzymywanych zapasów interwencyjnych. Wysokość zapasów państwowych ustawa określa na poziomie nie niższym niż 14 dni średniego dziennego zużycia, natomiast producenci i handlowcy są zobowiązani do tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych na poziomie 76 dni średniego dziennego zużycia (zapasy obowiązkowe) (Energy Policies... 2011).

Zapasy obowiązkowe ropy naftowej lub paliw mogą być utrzymywane poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – na terytorium innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej, pod warunkiem zawarcia umowy międzyrządowej między Rzeczypospolitą Polską a państwem, na terytorium którego zapasy te będą magazynowane (Polska nie ma obecnie podpisanych umów międzyrządowych w zakresie magazynowania zapasów obowiązkowych) (Ustawa... 2007).

Zapasy państwowe ropy naftowej i produktów naftowych są utrzymywane przez Agencję Rezerw Materiałowych. Zapasy państwowe ropy naftowej i produktów naftowych utrzymuje się wyłącznie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Tworzenie i utrzymywanie zapasów obowiązkowych ropy naftowej i paliw jest finansowane ze źródeł własnych producentów oraz handlowców i stanowi koszt uzyskania przychodu danego podmiotu. Zapasy państwowe ropy naftowej i produktów naftowych są finansowane ze środków budżetu państwa oraz wpływów Agencji Rezerw Materiałowych (Energy Policies... 2011).

Podsumowanie

Niedostateczność inwestycji, skupienie zasobów energetycznych świata w rękach zaledwie kilku państw, niestabilna sytuacja polityczna w głównych regionach wydobywczych i wykorzystywanie surowców energetycznych jako elementu uprawiania geopolityki, to główne składowe dzisiejszej sytuacji napięcia na globalnym rynku naftowym. Dodawszy do tego rosnący popyt na nośniki energii w krajach rozwijających się i działania o charakterze spekulacyjnym na rynkach ropy naftowej należy stwierdzić, że potrzeba istnienia strategicznego systemu zapasów interwencyjnych ropy naftowej i paliw jest dzisiaj nawet większa niż podczas pierwszego kryzysu naftowego w latach siedemdziesiątych XX w.

Literatura

- Decyzja... 1974 – Decyzja Rady Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) z dnia 15 listopada 1974 roku. Decision of the Council Establishing an International Energy Agency of the Organisation (adopted by the Council at its 373rd Meeting on 15th November, 1974. The Delegates for Finland, France and Greece abstained).
- Decyzja... 1981 – Decyzja Rady Zarządzającej Międzynarodowej Agencji Energetycznej z dnia 10 grudnia 1981 roku w sprawie przygotowań do przyszłych zakłóceń dostaw (*December 1981 Governing Board Decision on Preparation for Future Supply Disruptions*), Dokument nr: IEA/GB(81)86.
- Decyzja... 1984 – Decyzja Rady Zarządzającej Międzynarodowej Agencji Energetycznej z dnia 1 lipca 1984 roku w sprawie zapasów i zakłóceń dostaw (*July 1984 Governing Board Decision on Stocks and Supply Disruptions*), Dokument nr: IEA/GB(84)27.

- Decyzja... 1995 – Decyzja Rady Zarządzającej Międzynarodowej Agencji Energetycznej z dnia 22 lipca 1995 roku w sprawie Polityk Reagowania Antykryzysowego (*July 1995 Governing Board Decision on Emergency Response Policies*), Dokument nr: IEA/GB(95)11.
- Energy Policies... 2011 – *Energy Policies of IEA Countries. Poland 2011 Review*, OECD/IEA 2011.
- Energy Technology... 2010 – *Energy Technology Perspectives 2010. Scenarios & Strategies to 2050*, OECD/IEA 2010.
- Initial... 2002 – *Initial Contingency Response Plan*, IEA 2002.
- Medium-Term... 2011 – *Medium-Term Oil&Gas Markets 2011*, OECD/IEA 2011.
- Oil Supply... 2007 – *Oil Supply Security. Emergency Response of IEA Countries 2007*, IEA/OECD 2007.
- Porozumienie... 1974 – Porozumienie o Międzynarodowym Programie Energetycznym z dnia 18 listopada 1974 roku, ze zmianami z dnia 25 września 2008 roku (*Agreement on International Energy Program*).
- SCOTT 1994 – SCOTT R., 1994 – History of The International Energy Agency 1974–1994. IEA The First 20 Years. Vol. 1 Origins and Structures, OECD/IEA 1994.
- Ustawa... 2007 – Ustawa z dnia 16 lutego 2007 roku o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym (Dz. U. Nr 52, poz. 343, z późn. zm.).
- World... 2011 – *World Energy Outlook 2011*, OECD/IEA 2011.
- www.iea.org, data aktualizacji: 23 czerwca 2011 r.
- GRUDZIŃSKI, SZURLEJ 2011 – GRUDZIŃSKI Z., SZURLEJ A., 2011 – Węgiel, ropa, gaz ziemny – analiza cen w latach 2006–2011. Przegląd Górniczy Nr 7–8, s. 306–313. Wyd. ZG SITG, Katowice.

Miłosz KARPIŃSKI

System of Intervention Stocks of Crude Oil and Fuels within the International Energy Agency

Abstract

Presented study is dedicated to the characteristics of system of intervention stocks of crude oil and fuels within the International Energy Agency (IEA) – a set of developed methods of emergency response measures in case of supply disruptions. This essay provides a basic information on the IEA's emergency response mechanism and gives a frame profile of the Agency itself. The article presents a history, aims and legal rudiments of the IEA's functioning as well as includes description of practical operations of the IEA's Secretariat and member states in case of real emergency. – As a rule needing very quick decisions with no time for finding solutions or political deliberations. Publication makes an attempt of responding to a question of reasoning of keeping extraordinarily expensive oil stocks by the states – only in Poland the value of stocks amounts to 17 billion zlotys. The study aims also at

illustrating to the Reader the importance of crude oil for today's world economy – quoted data get us to an interchangeable conclusion that whatever revolution in the field of new technologies takes place, crude oil will still for decades remain extremely strategic energy carrier for the whole world. This article intends also to increase the Reader's awareness of contemporary oil market, which has for long now been ruled not only by supply/demand factors and price volatility has deeply speculative nature.

The study does not intend to present a full picture of contemporary oil market and rules of its functioning. The dominant aim of this publication is to illustrate nothing but only one element of this market – a system of intervention stocks of crude oil and fuels maintained by countries within the International Energy Agency, as a factor of securing supplies in case of emergency and the sole market balancing element in times, when neither world supply nor demand prognosis can be certain.

KEY WORDS: International Energy Agency-crude oil-fuels-intervention stocks

