

II. ЕНЕРГИЙНИ ПОЛИТИКИ, РЕГУЛИРАНЕ И МЕНИДЖМЪНТ

9. РОЛЯТА НА ПРАВИЛАТА И ИНСТИТУЦИИТЕ В СВЕТОВНАТА ЕНЕРГЕТИКА*

Андреас Голдтау, Ян Мартин Вите
Брукингс институт

УВОД

Дебатите във връзка с държавната политика по енергийната сигурност в наши дни се характеризират със задълбочено внимание върху въпросите, свързани с достъпа до ресурси и съответните геополитически и геоикономически предизвикателства. Напоследък започнаха да се носят легенди за „треската“ в Китай за ресурсите на Африка; достъпът до находищата на газ в Каспийско море е част от големи геополитически планове, а надпреварата за предполагаемите ресурси на Арктика придоби реални очертания.

Акцентът върху енергийната геополитика се корени в големите страхове на потребителите, свързани с наличието на достатъчно енергийни източници. Именно това ги кара да оказват силен натиск върху лицата, отговорни за държавната политика, и да изискват ефективни промени. В САЩ, където за кратко през 2008 г. цената на бензина достигна 4 щатски долара за галон, което доведе до паника в политическите кръгове, енергийната независимост се превърна във водеща тема в тогавашните предизборни кампании. Но тя и в бъдеще ще продължава да бъде водеща в списъка от належащи въпроси пред администрацията на президента Обама. В Европа, където потребителите са свикнали с постоянно високите цени на горивата, общественият дебат е доста по-слаб. Но голямото количество природен газ, внасян от Русия, в съчетание с нестабилните

вътрешни ресурси доведоха до несигурна политическа обстановка и подхраниха страховете от създаване на т.нар. енергийно оръжие. Руснаци и европейци си разменяха не само природен газ, но и все повече обвинения. Агресивните набези на Русия в Грузия през 2008 г. и неразрешените енергийни спорове между Русия и Украйна допълнително засилиха напрежението, свързано с основните евразийски пътища за пренос на газ. Понижаването на цената на петрола напоследък и световната финансова криза донякъде намалиха за известно време значимостта на енергийните проблеми в политическо отношение, но това едва ли ще продължи дълго.

Петролът и газът са суровини, които винаги са имали голямо политическо значение, тъй като са (и ще продължат да бъдат десетилетия наред) основните енергийни източници в света. Очаква се петролът да остане най-големият основен енергиен източник, осигурявайки около 30 % от световната енергия поне до 2030 г. Природният газ, който заема 21 % от световния енергиен пазар през 2006 г., ще достигне дял от около 22 % до 2030 г. Общата консумация на енергия в световен мащаб се очаква да се увеличи с 45 % през същия период (Международна енергийна агенция, 2008, с. 78). Така за потребителите сигурният достъп до петрол и газ на разумна цена ще продължи да има стратегическо значение и съответно ще изисква значителна държавна намеса. За държавите производителки петролът и

* Публикувана през 2010 г. като уводна статия на *Global Energy Governance: The New Rules of the Game*, Brookings Institution Press, Washington, D.C.

газът често са основни източници на приходи и съответно ключови двигатели за развитие на икономиката.

Небалансираното внимание към геополитическото измерение на достъпа до енергийни източници се дължи на късогледото и погрешно схващане, че световната енергийна политика е игра на победители и победени, в която достъпът до енергийни източници на една държава означава липсата на достъп на друга. Подобно схващане отклонява вниманието от някои основни теми, които политиките трябва да вземат предвид, ако искат да изградят ефективно управление на световната енергия. Първата тема е водещата роля, която все повече придобиват международните (по отношение на петрола са даже световните) енергийни пазари в балансирането между търсене и предлагане. Втората и още по-важна тема е значимостта на правилата на играта на национално и международно равнище, които определят тези пазари. Правилата представляват т.нар. институционална архитектура, която е заложена в световния енергиен пазар и управлява основни аспекти от финансирането, търгуването и хеджирането с петролни и газови рискови капитали с помощта на финансовите пазари, инвестиционните преговори и търговските споразумения. Тези правила обхващат и краткосрочните рискове, свързани с предлагането в случай на пазарен срив.

Вместо да се фокусират изцяло върху енергийната обезпеченост и съответно върху геополитическото измерение на енергийната сигурност, изследователите и политиките задължително трябва да разширят гледната си точка и да оценят дали и до каква степен съществуващата институционална архитектура на световния енергиен пазар трябва да се реформира в отговор на три основни тенденции: първо, бързо променящите се рамкови условия, най-вече заради появата на нови държави потребители като Китай и Индия; второ, нарастващото влияние на правителствените играчи на пазара на петрол и газ; и трето, нововъзникналите регионални и световни режими на управление и смекчаване на промените в климата.

За първи път настоящата статия предлага подобна всеобхватна гледна точка, като идентифицира и анализира важната роля на правилата и институциите в набелязването на необходимите резултати по отношение на международните пазари

на газ и петрол, като изследва как настоящите тенденции се отразяват върху съществуващите правила на играта и като набелязва последиците за държавната политика.

ЗАЩО ПАЗАРИТЕ И ПРАВИЛАТА СА ОТ ЗНАЧЕНИЕ ЗА ПЕТРОЛА И ПРИРОДНИЯ ГАЗ В МЕЖДУНАРОДЕН МАЩАБ

Най-новите дискусии във връзка с държавната енергийна политика се базират на геополитически и меркантилистки гледни точки. Международната енергийна политика обикновено се представя като повлияна от държави, които се конкурират помежду си за ресурси и които постоянно се съревновават, за да излъчат краен победител. Подобно становище, фокусирано върху интересите на тези държави, не само пренебрегва факта, че пазарните сили са от значение в международната търговия с петрол и газ, но отчита и че през последните три десетилетия пазарните сили придобиха първостепенно значение в определянето на тенденциите в сферата на енергетиката въз основа на реформи, които в много случаи се изискват както от производителите, така и от потребителите.

Налице е ликвиден и конкурентоспособен световен пазар на петрол

В края на 70-те години на XX в. международните пазари на петрол започнаха да претърпяват основни трансформации, важна последица от които беше появата на ликвиден, конкурентоспособен и реално функциониращ световен пазар на петрол. Преди първата петролна криза от 1973 г. международните пазари на петрол се доминираха от вътрешните търговски планове на големите западни компании с концесии в страните – износители на петрол. Наред с тези отношения, макар и не толкова явно, съществуват и междудържавни договорки между страните износители и страните потребители. В резултат на това по-голяма част от петрола в световен мащаб беше разпределен посредством дългосрочни двустранни договори, което доведе до ниска ликвидност на международните пазари. Тези двустранни договори бяха сключени в период, в който не се

очакваше недостиг на наличното количество петрол и рядко се стигаше до подобни проблеми (съществуват няколко изключения като затварянето на Суецкия канал през 1956 г. и ембаргото върху иранския износ на петрол през 1967 г. след национализирането на англо-иранската петролна компания от иранския шах).

Петролните кризи от 70-те години на ХХ в. промениха изцяло правилата на играта по отношение на международния пазар на петрол. Потребителите бяха изправени пред огромната трудност да се откажат от доставките на петрол, изгубени в резултат на ембаргото от 1973 г. и политическата криза в района на Персийския залив от края на 70-те. Скоро след кризата от 1973 г. (усложнена от премахването на американските квоти за внос от администрацията на президента Никсън) се оказа, че откриването на алтернативни енергийни източници е сложно и скъпо. След като условията на пазара на нефт се подобриха значително в края на 70-те години, за първи път в историята потребителите забелязаха ефективно използване на петролното оръжие от страна на държавите производители¹. Тази уязвимост провокира необходимостта от форум на потребителите за ефективно споделяне на информация и предприемане на своевременни действия в случай на петролна криза (Маугери и Лайънс, 2006, с. 116).

В резултат на петролните кризи държавите – потребители на петрол, част от Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР), създадоха механизми за справяне с критични ситуации и обединиха усилията си в Международна енергийна агенция (МЕА). Междувременно усилията на държавите – износители на петрол, да национализират вътрешното производство не само лишиха големите западни петролни корпорации от концесии и следователно от достъп до резерви, но и нарушиха вертикалната интеграция в индустрията. В резултат на това новосъздадените

национални петролни компании (НПК) бяха лишени от възможността за рафиниране и правото на представителство в страните вносители. Този процес доведе до драматични резултати, като повиши значително конвертируемостта на суровия петрол, и по този начин подпомогна създаването на световен виртуален запас от петрол, което доведе до по-прозрачно и предсказуемо ценообразуване. На практика така беше поставено началото на мащабна либерализация на световния пазар на петрол. Стремещът към либерализация беше подкрепен от няколко държави производители (между които, важно е да се отбележи, и Саудитска Арабия) в надеждата им да постигнат по-голям контрол върху държавните бюджети, пряко зависещи и от най-малките изменения във вариращите цени на петрола. Пазарните сили вече бяха заели мястото на държавната политика като основен движещ фактор, а стремещът към либерализация доведе до създаването на спот пазари на петрол в Ню Йорк и Лондон, както и на петролни фючърс (петрол на хартия). Това доведе до изграждането на един нов петролен свят, който вече не зависеше от дългосрочни двустранни договори (Биолси, 1995). От друга страна, либерализацията на петрола в световен мащаб доведе до генерирането на полезни резултати, които улесниха осигуряването на нови доставки и увеличиха ценовата конкуренция².

Либерализацията на международните пазари на петрол се оказа невероятно ефективна. Днес голяма част от петрола се продава на стоковата борса или чрез сравнително краткосрочни договори, чиито цени са свързани с цените на стоковите борси. По този начин петролът се превърна във „видима“ суровина. Разбира се, известно количество петрол се търгува чрез дългосрочни и двустранни договори. Дори да предположим, че едва 50 % от петрола, произведен в световен мащаб, зависят от пазарните механизми, това се равнява на около 40 млн. барела на ден, които се търгуват на свободния пазар³. На практика

¹ Оказва се, че след ембаргото от 1973 г. условията на пазара на петрола се подобряват, най-вече в резултат на тенденцията към спад на търсенето в световен икономически мащаб. Повишаването на цените от ОПЕК доведе до сериозно намаляване на потреблението и до промени в използваните технологии в страните потребители, което постепенно намали и използването на енергийни източници там.

² Ценовата конкуренция е най-вече резултат от факта, че при един либерализиран пазар за новите производители на петрол е по-лесно да продават с помощта на спот пазарите, защото дългосрочните договори са често трудно постижими при липсата на значителен опит в производството.

³ Ако дадена продукция е изключена от търговския обмен, това не означава, че тя струва по-малко; цената зависи най-вече от сключения договор.

съществува ликвиден световен пазар, където се продават количества, които надхвърлят пазарите на почти всички останали стоки – на физически търгуваните и на производните.

Създаването на световен и ликвиден пазар на петрол доведе до няколко важни последици. Първо, благодарение на него е невъзможно да има ефективно ембарго на петрола. Следователно приказките за петролното оръжие, които напоследък отново са актуални, нямат разумно основание. След като петролът се продаде на световния пазар, няма производител, който да може да контролира къде и при кого отива⁴. Значителните стратегически резерви, създадени от повечето държави потребители през последните десетилетия, ефективно намаляват възможностите за сериозни сривове на пазара. Второ, като се вземат предвид конкуриращите се сили, от които зависи световният пазар на петрол, постигането на стабилност по отношение на цените чрез национална или международна политическа намеса е напълно невъзможно. Конкретен пример е постоянният неуспех на ОПЕК да контролира световната продукция, както и да определя цените. Разбира се, това не означава, че залагането на различни ценови равнища не може да насочи цените на петрола нагоре или надолу в краткосрочна перспектива. Идеята е, че цената на петрола в световен мащаб е най-вече резултат от действието на пазарните сили и не може да бъде изкуствено намалявана или увеличавана чрез прилагането на различни политики в дългосрочен аспект. Всъщност опитите за манипулиране на ценовите равнища или за въздействие върху световния пазар на петрол по други начини се оказват неефективни или, както е видно понякога, могат да доведат до обратен ефект.

В процес на създаване: световен пазар на газ

На този етап, най-вече в резултат на преноса чрез тръбопроводи, природният газ си остава суровина, която се търгува предимно на регионално равнище. В географско отношение най-

важните пазари са основно в Евразия, Северна Америка и Азиатско-тихоокеанския регион. Ето защо пазарите на газ се либерализират по-бавно, повечето договори за доставка си остават дългосрочни. Докато при основните потребителски пазари и по-конкретно в САЩ се забелязва либерализиране, голяма част от търговията с газ – например в Евразия, се осъществява чрез дългосрочни двустранни договори, характеризирани се с ограничителни клаузи по отношение на дестинацията и цени, свързани с друг енергиен заместител, най-често петрол.

През последните години обаче, започна да се забелязва и обособяването на световен пазар на газа, като все по-голяма роля придобива т.нар. втечен природен газ (ВПГ). Намаляващите местни залежи на природен газ, комбинирани с нарастващото търсене, намаляващите разходи и подобрените технологии за втечняване на газа, превръщат ВПГ във все по-атрактивен и необходим алтернативен източник на енергия, особено в Европа (Йергин, 2004). Икономическата рецесия напоследък превърна европейския пазар в пазар на купувача, а новите открития на нетрадиционен газ забавиха необходимостта от внос на ВПГ в САЩ. Широко очакваното пренасищане с газ в Европа може да се окаже доста краткотрайно, когато икономиката се съживи, особено ако ЕС трябва да изпълнява амбициозните си цели, свързани с климатичните промени. На либерализирания американски пазар в зависимост от развиващите се структури за изразходване на средства ВПГ може да продължи да играе важна роля в надпреварата с другите видове газ.

ВПГ не само увеличава възможните енергийни източници за потребителите (допринася за енергийната сигурност), но и стимулира ценовата конкуренция на пазарите на газ (вече е възможно съществуването на различни цени в райони, които преди не са били свързани помежду си). Въз основа на съвременните тенденции МЕА предвижда, че до 2010 г. до 20 % от търсенето на газ в държавите от ОИСР могат да се покриват от ВПГ. Смята се, че 80 % от увеличението в междурегионалната търговия с газ до 2030 г. ще се дължи на ВПГ (МЕА, 2008, с. 119).

⁴ Трябва да отбележим, че някои производители от ОПЕК продават петрол, като в договора са включени клаузи, свързани с определени дестинации, които ограничават последваща препродажба от страна на купувача. Ето защо най-успешните спот пазари се намират в САЩ и Европа.

В момента не съществува световен пазар на газ и ще отнеме известно време той да се развие изцяло. Освен това, както обясняваме подробно в настоящата статия, световният пазар на газ няма да има същите характеристики като пазара на петрол. Разходните структури в двете индустрии са коренно различни – разходите за втечняване на газа, за транспорта и регазификацията ще си останат значителни въпреки развиващите се технологии. За разлика от петрола обаче, с течение на времето качествата на природния газ се влошават, което затруднява съхраняването му. В резултат дългосрочните договори вероятно ще продължат да бъдат най-разпространеният начин на търгуване дори и на интернационализирания пазар на газа. Но бизнесът с природен газ се променя непрекъснато и вероятно ще продължи да се развива и в бъдеще. Във връзка с това развитието на ВПГ може да доведе и до развиване на спот пазарите на газ (те вече функционират, макар и с доста тесен обхват), което ще осигури допълнителен буфер за потребителите, пред които може да изникнат неочаквани проблеми с доставките на енергийни източници заради политически или други събития.

НЯМА ПАЗАРИ БЕЗ ИНСТИТУЦИИ – ТОВА СА ПРАВИЛАТА НА ИГРАТА

Въпреки всички приказки за достъпа до енергия и честите притеснения за евентуални проблеми с доставките, важно е да се осъзнае, че и петролът, и газът са суровини, които вече (в случая на петрола) или все повече (в случая на газа) се търгуват в световен мащаб. Пазарните сили на търсене и предлагане, регулирани от ценовия механизъм, са ключови фактори за определяне равнищата на инвестиране в, както и за производството и потреблението на петрол и газ.

Също толкова важно е да се осъзнае, че тези пазари, както всички останали, не могат да функционират без институции. Според дефиницията, дадена от Дъглас Норт преди почти две десетилетия, институциите могат да се определят като правилата на играта, по които играят актьорите (Норт, 1990). Институциите включват формални правила (закони, регулации) и неформални ограничения (норми, конвенции) и обикновено използват определени механизми за прилагането им. Изследването на институциите се осно-

вава на разбирането, че пазарите ще работят перфектно само при липсата на транзакционни разходи. Тъй като не живеем в идеален свят, институциите са жизненоважни за намаляване на транзакционните разходи и за поощряване на участниците на пазара да се конкурират по отношение на цена и качество.

Целта на статията не е да направи изчерпателна класификация на видовете институции, но накратко те могат да се класифицират на различен принцип: например според източника (публичен, частен или публично-частен), според механизма на прилагане (от законово разрешение до доброволно съгласие), както и според функцията си (това, което правят, или това, което се очаква да правят). За целта ще използваме функционалната категоризация на институциите на световните енергийни пазари, и то като чисто евристично средство за подчертаване и набелязване на тяхната важна роля за функционирането на енергийните пазари. Въз основа на подобна функционална категоризация институциите на международните енергийни пазари могат да се групират в три категории.

Първо, целта на някои институции е да предотвратяват пазарните сризове. Международните пазари на газ и петрол не са по-съвършени от която и да е друга пазарна структура. Като основен пример, а и както е посочено подробно по-нататък в статията, след ценовия шок, засегнал петрола през 1973 – 1974 г., държавите, основни потребители на енергия, създадоха МЕА. Освен като източник на статистика за енергийните пазари МЕА представя ясни правила за два специфични механизма за управление на краткосрочни (рискови) доставки: Международната енергийна програма (МЕП, основана през 1974 г., което доведе до създаването на национални борси за петрол за спешни случаи от страна на членовете) и т.нар. Механизъм за координирани действия при спешни случаи (МКДСС, основан през 1979 г.). Основният елемент на механизмите е резервът, с който разполагат страните – членки на МЕА, тъй като поддържат задължителни резерви от петрол за спешни случаи (стратегически петролни резерви или СПР), които се равняват на количествата петрол, които всяка държава внася в продължение на поне 90 дни. СПР позволява използването на резерви по време на криза и спешно използва-

не на барелите, като едновременно с това се забавя ръстът на цените в световен мащаб⁵.

Второ, ролята на някои институции е да намаляват транзакционните разходи (чрез споделяне и разпространяване на информация). Примерите включват механизми за провеждане на диалог между производители и потребители, както е Международният енергиен форум (МЕФ). Но МЕФ може да предприема само меки мерки и ролята му е да стимулира неформален диалог за разлика от форумите за вземане на решения или провеждане на преговори. Въпреки че производителите и потребителите обикновено изразяват несъгласие по отношение на цените, и за двете страни е от полза наличието на прозрачност. По-нататък в статията обясняваме по-подробно как по-голямата прозрачност би намалила несигурността в международните енергийни пазари, както и разходите за приспособяване за потребители и производители. МЕФ подобрява взаимното разбирателство и позволява обсъждането на дългосрочни въпроси между потребители и производители. Дейностите на МЕА, свързани със създаването и споделянето на база данни, са друг пример за намаляване на транзакционните разходи. Базата данни, поддържана от МЕА, е ключов инструмент, чрез който участниците на пазара могат да увеличат познанията си за сегашното и (очакваното) бъдещо национално, регионално и световно равнище на потребление, чрез което се постига сигурност на планирането (Мичел, 2005).

Трето, ролята на някои институции е да създават правила и стандарти за пазарен обмен. Те препоръчват, поощряват или ограничават определено поведение от страна на участниците на пазара. На международно равнище това включва правила, създадени и от институции като Световната търговска организация (СТО), които също така осъществяват и техния мониторинг. Основната цел на многостранната търговска система, създадена от СТО, е да осигури общ пазарен достъп без ограничения. Така търговията с енергийни

ресурси най-общо се определя от правилата на СТО (Джимenez-Гуера, 2001, с. 191-218). В миналото това не доведе до кой знае какви последици, както ще бъде обсъдено по-нататък.

Европейската енергийна харта (ЕЕХ) е друга институция, която определя правилата в енергийния сектор. ЕЕХ, завършена през 1994 г., конкретно засяга енергийните продукти, най-вече природния газ, петрола и петролните продукти, свързвайки политиките за свободни пазари с инвестиционния режим с отворен достъп. Участниците в Хартата включват страни производители (като Русия), европейски страни потребители и транзитни страни (като Украйна). ЕЕХ определя набор от ясни правила за инвестиции, транзит и търговия в енергийния сектор, допълнени от механизъм за уреждане на спорове. Тъй като обаче някои страни участнички все още не са ратифицирали договора, ЕЕХ продължава да се изпълнява само условно от някои ключови действащи страни, сред които и Руската федерация⁶.

По принцип механизмите на прилагане варират в зависимост от правилата на играта. Някои институции осигуряват формални механизми за регулиране, други разчитат на доброволна ангажираност и избягват оказването на натиск, за да инициират необходимите действия за изпълнение. Но като цяло всички механизми съдържат елемент, който да подтиква към изпълнение на задълженията. Често това означава и налагане на санкции, но в повечето случаи се основава на инициативи от страна на участниците.

В обобщение правилата играят важна роля при функционирането на международните пазари на газ и петрол. Очевидно историческата еволюция на въпросните правила до известна степен отразява действителността от времето на Студената война – епоха, която се характеризира със значително увеличаване на енергийната сигурност (както и със спорадични сътресения по отношение на доставките), нарастване на конфликтите между страните производители и страните потре-

⁵ Трябва да се отбележи, че проблемите с доставките невинаги се появяват в резултат на пазарен срив. Както стана ясно, вследствие на урагана Катрина и Първата война в Персийския залив, природни бедствия или политически събития също могат да се отразят на доставките на енергийни източници и да наложат използването на стратегическите запаси, за да се стабилизируют цените. Но тъй като тези събития се смятат за външни и спорадични по отношение на пазара, фокусът на нашите аргументи е върху същността на пазарните структури и на механизмите за управление, които го характеризират.

⁶ Вж. например статиите на Велде (1996).

бители след деколонизацията и създаването на ОПЕК, както и на геостратегическата надпревара за влияние върху основните страни доставчици в Средния изток и Африка като пряк резултат от конфликта за надмощие. Структурата на правилата на играта също отразява разликата в силите. Независимо от това изключителното фокусиране върху достъпа до енергийни източници не осигурява необходимите насоки за анализиране на настоящата динамика на международните енергийни пазари и не осигурява подходяща визия, чрез която да се оценят загатнатите основни промени, които в момента трансформират тези пазари.

ПРАВИЛА ПОД НАТИСК: НАМАЛЯВАЩИ ЕВТИНИ РЕСУРСИ, ПОЯВА НА НОВИ ПОТРЕБИТЕЛИ И ЛИПСА НА ИНВЕСТИЦИИ

Въпреки значимостта на пазарите и правилата в световната енергетика дебатите за енергийната сигурност напоследък започнаха да се движат в много различна посока. По-конкретно нарастващите притеснения за достъпа до енергия сериозно разтревожиха нациите потребителки. Започнаха да се споменават варианти за енергийна политика, контролирана от държавата, което мнозина считаха за връщане към миналото.

Всъщност настоящите страхове за енергийната сигурност се подхранват от три фактора, които променят динамиката на пазарите на газ и петрол: намаляващите евтини ресурси, появата на нови потребители и липсата на инвестиции⁷.

След 150 години непрекъснато увеличаване на предлагането голяма част от световния евтин и масово използван петрол беше изразходван, което направи търсенето и производството на петрол все по-трудни. Започнаха скъпи сондажи в открито море – в Арктическо море напри-

мер, или на по-нестандартни места като нефтени пясъци. Освен това допълнителните разходи за сондиране, квалифициран труд и оборудване се повишиха многократно в резултат на все по-трудно откриваемите и използваемите залежи, както и заради пазарен недостиг.

Според индекса за капиталови разходи за проучване, добив и транспортиране на нефт и газ на Центъра за енергийни изследвания в Кеймбридж разходите за откриване и разработване на газови и нефтени находища са достигнали 210 % от 2000 г. насам, което увеличава значително разходите за суровини⁸.

Въпреки че все още има достатъчно количество природен газ, то се намира на труднодостъпни места; това, което е особено важно за Европа и за голяма част от развиващите се азиатски икономики, е, че запасите са далече от потребителските пазари. Освен това в резултат на огромния икономически възход на Индия и Китай през последните няколко години, а подобни са очакванията и за останалите развиващи се икономики, на практика световните пазари бяха пометени и това доведе до фундаментална промяна в традиционното потребление на петрол в световен мащаб. Според някои оценки до 2030 г. близо 43 % от увеличението в търсенето на петрол в световен мащаб ще се дължи на Китай, а 19 % – на Индия (МЕА, 2008, с. 77). Нарастващото търсене и огромните разходи за откриване на нови залежи и за производство ще надхвърлят реалните инвестиционни нива спрямо проучването, добива и инфраструктурата, което ще се равнява на 6,6 трилиона долара до 2030 г., при това само за петрол (МЕА, 2008, с. 89). Като основна причина за надхвърлянето на инвестиционните нива се смятат засилването на национализма по отношение на ресурсите и липсата на достъп до чужд капитал в основните производствени региони. На практика МЕА многократно е предупреждавала колко малко ин-

⁷ Важно е да се отбележи, че докато основният фокус по отношение на потреблението е върху развиващите се икономики, трябва да се вземат под внимание и други тенденции. Например нарастването на консумацията на енергия в страните – износители на петрол, които много често получават и субсидии, може да попречи на капацитета им за износ и дори да превърне някои от тях във вносители на петрол в бъдеще. Вж. Мичел и Стивънс (2008). Освен това, докато 2/3 от планираното увеличение на консумирана енергия в световен мащаб до 2030 г. ще се дължи на развиващите се икономики, оставащата 1/3 ще се изразходва от индустриализираните икономики вносители, т.е. от държавите в ОИСР. Вж. Международна енергийна агенция (2008).

⁸ Вж. Център за енергийни изследвания в Кеймбридж *HIS/CERA Upstream Capital Costs Index* (<http://ihsindex.com/uccci-graph.htm>).

вестиции се отделят за проучвания и развитие, тъй като производителите се концентрират върху остарели находища.

Посочените фактори доведоха до възраждане на програмите за енергийна политика със засилена роля на държавата, като тяхната цел е да намалят либерализацията на пазарите на петрол и газ и да се насочат към меркантилистичен подход спрямо енергийната сигурност. Като примери могат да се посочат широко дискутираната активност на Китай в Африка, подновеният флирт на Япония с по-твърда държавна политика в осигуряването на енергийни запаси и новата роля на световните енергийни пазари на националните петролни компании (НПК), които изместиха частните (западни) петролни гиганти от първите петнайсет газови и петролни корпорации в света по отношение на налични резерви⁹. Започнаха да се появяват предупреждения за предстоящи войни заради намаляващите ресурси, както и известни желаниа въпросите за енергийната сигурност да бъдат включени в обсега на военни съюзи като НАТО. Всичко това води до ретроградната тенденция достъпът на една държава до енергийни ресурси да означава липсата на достъп за друга държава¹⁰.

Този ограничен геополитически кръгзор има редуциращо въздействие и води до налагане на мислене, в което ролите са две – на победител и на победен. В действителност енергийните пазари са доста сложни и могат да бъдат от полза единствено ако има сътрудничество между производители и потребители. Въпреки че отново започнаха да се забелязват държавна намеса и ресурсен национализъм, световните пазари на петрол и газ имат много по-голямо значение от когато и да било. Докато чуждите активи, притежавани от китайци, заемаха между 10 и 15 % от вноса на суров петрол в Китай през 2005 г., останалата част беше закупена на световните пазари, което е жизненоважен механизъм да се задоволи огромното търсене в държавата¹¹. Освен това по-голямата част от петрола, произведен от компании, в които китайски НПК имат дял, се продава

на международните пазари, т.е. не се връща обратно в Китай – резултат от ценовите разлики на вътрешния китайски пазар и на световния. Още повече, че при високи цени финансовите пазари ще продължат да играят водеща роля във финансирането на световните начинания, свързани с газ и петрол. В допълнение продължаващите всеобхватни усилия за либерализация, каквато е например настоящата реформа на европейския пазар на газ, се основават на схващането, че е по-добре ценообразуването да се остави на пазарите, а не на правителствата.

Като цяло и противно на разпространеното схващане енергийният свят на бъдещето едва ли ще изправи производителите срещу потребителите или старите срещу новите потребители. Основната причина за това е, че интересите на всички действащи лица в енергийния сектор се припокриват. Най-важното е, че търсенето от страна на потребителя на сигурно енергийно предлагане отговаря на търсенето от страна на производителя на сигурно енергийно търсене. И докато новите потребители имат интерес да преодолеят пречките, пред които са изправени като новодошли на световния пазар, старите потребители имат интерес да ги включат на възможно най-ниска цена, т.е. напълно безконфликтно. Следователно обществените дискусии за това, кой печели и кой губи се фокусират върху погрешните въпроси.

Вместо това основният въпрос е как и по какви начини трябва да приспособим съществуващия набор от правила, които да изведат световните енергийни отношения към действителността на XXI в.

Продължаващите климатични промени, засягащи по един и същ начин и производители, и потребители, са друг фундаментален фактор в отношенията между тях. Климатичните промени вече се приемат като факт почти навсякъде по света. Според повечето предвиждания процесът на климатични промени все повече набира скорост, затваряйки възможностите за своевременни действия от страна на политиците, които да наложат рамки за

⁹ За Китай и Япония вж. Даунс (2005); Еванс (2006).

¹⁰ Видни политици от Централна Европа непрекъснато настояват да се създаде енергиен НАТО, който да осигурява енергийни запаси в бъдеще. Относно геополитическата перспектива за енергията, вж. Клеър (2008).

¹¹ Eurasia Group (2006), с. 3; Американско енергийно министерство (2006), с. 28. За преглед на китайските чужди активи вж. KPMG International (2005).

намаляване емисиите на парниковия ефект, за да не се стигне до тежки икономически, екологични и социални поражения (Стърн, 2007). Сегашната ситуация се характеризира със смесица от национални и международни политически рамки, които са довели до известен резултат (по-висок процент на възобновяема енергия в енергийното производство на някои европейски държави), но не успяват да постигнат промяна в по-широк мащаб, необходима за трансформиране на съществуващата енергийна парадигма. Смесицата от национални и международни правила води и до инвестиционна несигурност за частните лица, действащи на пазара (Блит и Съливан, 2006). Същевременно алтернативните горива, с които разполагаме днес, имат и отрицателни ефекти, които ще доведат до нови предизвикателства, свързани с екологията и развитието.

Вместо да се набелязват геополитически възможности, отговорът на тези предизвикателства се крие във водещата роля на действащите пазари, които, ако се управляват и организират подходящо чрез необходимите правила и институции, могат да задоволят нуждите на всички заинтересовани страни. За да се преодолее схващането за енергиен свят на победители и победени, е необходимо правилата на световните енергийни пазари да се адаптират спрямо всички три фронта, набелязани по-горе: изграждане и разширяване на пазарите, предотвратяване на пазарните сривове и залагане на стандарти. За тази цел съществуващите институции трябва да се реструктурират основно и да се подготвят за новата енергийна действителност.

ЛИТЕРАТУРА

- Biolsi, R. (1995), *Spot, Options, and Futures Oil Markets*. In *The New Global Oil Market: Understanding Energy Issues in the World Economy*, edited by S. Shojai. Westport, Conn.: Praeger.
- Blyth, W., and R. Sullivan (2006), *Climate Change Policy Uncertainty and the Electricity Industry: Implications and Unintended Consequences*. Briefing paper. Chatham, N.J.: Chatham House.
- Desta, M. G. (2002), *The Law of International Trade in Agricultural Products: From GATT 1947 to the WTO Agreement on Agriculture*. Norwell, Mass.: Kluwer.
- Downs, E. S. (2005), *China's Quest for Energy Security*. Washington: Rand.
- Emerson, S. (2006), *When Should We Use Strategic Oil Stocks?* *Energy Policy* 34, No. 18.
- Eurasia Group (2006), *China's Overseas Investments in Oil and Gas Production*. New York: U.S.-China Economic and Security Review Commission.
- Evans, P. C. (2006), *Bracing for an Uncertain Energy Future*. *Energy Security Series*, Japan. Brookings.
- International Energy Agency (2008), *World Energy Outlook*. Paris.
- Jiménez-Guerra, A. (2001), *The World Trade Organization and Oil*. Oxford University, Institute for Energy Studies.
- Kalicki, J. H., and D. L. Goldwyn, eds. (2004), *Energy and Security: Toward a New Foreign Policy Strategy*. Washington: Woodrow Wilson Center Press.
- Klare, M. T. (2008), *Rising Powers, Shrinking Planet: The New Geopolitics of Energy*. New York: Metropolitan Books.
- KPMG International. 2005. *China Energy Outlook*. Hong Kong.
- Mitchell, J. (2005), *Producer-Consumer Dialogue: What Can Energy Ministers Say to One Another?* London: Chatham House.
- Mitchell, J. V., and P. Stevens (2008), *Ending Dependence: Hard Choices for Oil-Exporting States*. London: Chatham House.
- North, D. C. (1990), *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*: Cambridge University Press.
- REN21 (2006), *Renewables Global Status Report: 2006 Update*. Paris: Renewable Energy Policy Network for the 21st Century.
- Scott, R. (1994), *IEA – The First Twenty Years: The History of the International Energy Agency, 1974 – 1994*. Paris: IEA/OECD.
- Stern, N. (2007), *Stern Review on the Economics of Climate Change*. HM Treasury.
- U.S. Department of Energy (2006), *National Security Review of International Energy Requirements*.
- Wälde, T., ed. (1996), *The Energy Charter Treaty: An East-West Gateway for Investment and Trade*. London: Kluwer Law

International.

Willenborg, R., C. Tönjes, and W. Perlot (2004), *Europe's Oil Defences: An Analysis of Europe's Oil Supply Vulnerability and Its Emergency Oil Stockholding Systems*. The Hague: Clingendael Institute.

Yergin, D. (2004), *Energy Security and Markets*. In *Energy and Security: Toward a New Foreign Policy Strategy*, edited by J. H. Kalicki, and D. L. Goldwyn. Washington: Woodrow Wilson Center Press.