

Naar een internationale olie-overeenkomst

In de afgelopen twee decennia werd de wereldoliemarkt gekarakteriseerd door prijsschokken en machtswisselingen. Onzekerheid over de prijs, afname en levering van olie was het gevolg. Het huidige militaire conflict in de Perzische Golf heeft deze onzekerheid nog eens geaccentueerd. Het maakt de vraag hoogst actueel of een voor de wereldeconomie zo wezenlijke grondstof als olie geheel aan de zich van tijd tot tijd manifesterende grillen van de krachten van vraag en aanbod moet worden overgelaten. Zijn er realistische vormen van samenwerking tussen olieproducerende en -consumerende landen denkbaar?

OPEC: opkomst

De OPEC speelde de afgelopen twee decennia onmiskenbaar een hoofdrol op de wereldoliemarkt. Ze werd al in 1960 opgericht. De OPEC nam in eerste instantie de taak op zich het oliebeleid van haar leden te coördineren. Het beleid werd gericht op stabilisatie van de olieprijs in verhouding tot de prijs van industrieproducten.

Het eerste zichtbare succes voor de OPEC kwam in 1970. In dat jaar bereikte Al Ghadaffi voor Libië een verbetering van de voorwaarden voor oliewinning. Om een dreigende verdeel-en-heers-techniek van de zijde der olieproducerende landen te voorkomen en een stabiele prijsontwikkeling op langere termijn te realiseren nodigden de oliemaatschappijen de olieproducerende landen rond de Perzische Golf en in Noord-Afrika uit voor allesomvattende, multilaterale onderhandelingen. Dit leidde tot de Overeenkomst van Teheran in 1971. Deze voorzag in een olieprijsstijging van 1,80 naar 2,50 dollar per vat ('barrel') olie, alsmede in jaarlijkse prijsstijgingen tot en met 1975. De oligopolistische positie van de oliemaatschappijen maakte plaats voor

een machtsevenwicht tussen de oliemaatschappijen en de OPEC.

Begin oktober 1973 werd hernieuwd overleg met de oliemaatschappijen door de OPEC afgebroken tegen de achtergrond van de oorlog tussen Israël en zijn buurlanden. Het oliewapen werd in de strijd geworpen en ingezet tegen landen die met Israël sympatiseerden. Door de opwaartse druk die het olie-embargo op de vrije-marktprijs van olie had, was de OPEC in staat in december 1973 de contractprijzen voor olieleveranties tot 11,50 dollar per vat te verhogen. Het gedrag van de OPEC na 1973 wordt wel aangeduid als dat van een kartel. De OPEC gedroeg zich in zoverre als een kartel dat ze een gemeenschappelijke prijs vaststelde. Met name Saoedi-Arabië zorgde door variaties in het aanbod voor de benodigde ondersteuning van deze prijs. Deze functie wordt goed getypeerd door de omschrijving 'swing producer'. Ze komt tot uitdrukking in de verhoging van de olieproductie van Saoedi-Arabië rond 1980 van 8,5 naar bijna 10 miljoen vaten per dag. Dit betrof een reactie op de halvering van de olieproductie in Iran als uitvloeisel van de onrust in dat land na het verdrijven van de sjah door Khomeini. Ondanks dit gedrag van Saoedi-Arabië steeg de olieprijs in de periode 1979-1981 in etappes van bijna 13 naar 34 dollar per vat.

OPEC: neergang

De contractprijsverhoging die in 1981 nog werd doorgevoerd, stond echter haaks op de marktontwikkelingen. De prijs op de vrije markt bewoog zich in toenemende mate beneden de contractprijs. Vanaf eind 1981 was het verschil zo'n 9 dollar per vat. De uitvoer van de OPEC daalde tussen 1979 en 1981 van 28,5 naar 20,5 miljoen vaten per dag. Daarvoor zijn verschillende oorzaken aan te wijzen: de economische stagnatie in de wereldeconomie tussen 1980 en 1982; besparingen in het energiegebruik en een toenemende verschuiving in het verbruik ten gunste van andere energiedragers als een vertraagde reactie op de twee olieprijschokken in de jaren zeventig; de opkomst van nieuwe olieproducerende landen; het lage energieverbruik als gevolg van een aantal zachte winters.

Opnieuw wordt in de eerste helft van de jaren tachtig het gedrag van Saoedi-Arabië als 'swing producer' zichtbaar: ter ondersteuning van de (te) hoge OPEC-prijs verminderde

het de productie aanzienlijk. In augustus 1985 bedroeg deze nog maar zo'n drie miljoen vaten per dag.

Deze productiereductie was, zelfs in combinatie met de productievermindering in Iran en Irak, als gevolg van hun onderlinge oorlog, niet toereikend om de contractprijs overeind te houden. In september bleek de rek bij de 'swing producer' eruit te zijn. Het nieuwe doel van Saoedi-Arabië werd het herstel van zijn oorspronkelijke marktaandeel. Deze beleidswijziging van Saoedi-Arabië was het begin van een prijsval; medio 1986 dook de olieprijs zelfs onder de \$10. Vanaf de tweede helft van 1986 nam de eenheid in de OPEC weer licht toe. De lidstaten bereikten opnieuw akkoorden over nationale productiequota. Ofschoon ontduiking van de quota schering en inslag lijkt, vertoont de olieprijs sindsdien toch weer een trendmatige stijging. Deze tendens wordt gevoed door het feit dat de lage olieprijs sinds 1986 de oliewinning op veel plaatsen elders in de wereld onrendabel heeft gemaakt en de financiële prikkel tot energiebesparing heeft weggenomen. De OPEC heeft in vergelijking met 1979 veel van haar macht verloren, maar machteloos is ze zeer zeker niet. Ook de huidige Golfoorlog, waarin lidstaten van de OPEC tegenover elkaar staan, zal waarschijnlijk niet het einde van de OPEC betekenen. De organisatie heeft een vergelijkbare situatie – de oorlog tussen Iran en Irak – immers ook overleefd.

Toekomstperspectief

In de eerste helft van de jaren tachtig heeft de OPEC hardhandig ervaren dat er duidelijke grenzen zijn aan haar mogelijkheden. Een olieprijs die ver de evenwichtswaarde te boven gaat, roept krachten op die een sterk neerwaartse druk op de prijs hebben. Besparingen op het oliegebruik worden omvangrijk en het aanbod uit andere, bij de hoge olieprijs rendabel geworden, oliebronnen stijgt sterk. Bovendien leidt de verwachting van een prijsdaling tot intoring op voorraden in de olieconsumerende landen en tot aanbodvergroting in de lidstaten van de OPEC in een poging nog te profiteren van de hoge prijs. Deze ervaring zal waarschijnlijk een matigend effect hebben op het toekomstige prijsbeleid van de OPEC. Daar staat tegenover dat in de toekomst het olie-aanbod uit de Golfstaten aan belang zal winnen. Ruim 65% van de bewezen olievoorraad in de wereld

bevindt zich daar, terwijl bij voortzetting van de huidige productie-omvang over zo'n veertig jaar vrijwel uitsluitend in het Golfgebied nog olie gewonnen zal kunnen worden. Het eerder genoemde matigende effect op de prijs kan verder worden ondermijnd doordat de aanbodzijde van de wereldoliemarkt aan kracht lijkt te winnen. In de tweede helft van de jaren tachtig is de samenwerking tussen de OPEC en andere olie-exporterende landen namelijk enigszins geïntensiveerd.

Sinds de prijsval van olie in 1986 beseffen de olieconsumerende landen dat hun belang niet is gediend met lage prijzen. Veel oliewingebieden buiten de OPEC zijn bij een prijsniveau van zo'n vijftien dollar per vat onrendabel, terwijl energiebesparend gedrag dan achterwege blijft. Op termijn vergroot dit de kwetsbaarheid voor onevenwichtig gedrag van de OPEC.

De aanvankelijke euforie, eerst in de OPEC bij sterk stijgende prijzen, later in de olieconsumerende landen bij sterk dalende prijzen, heeft thans plaatsgemaakt voor een realistischer visie. De wederzijdse belangen op de wereldoliemarkt staan niet volledig haaks op elkaar. De belangen lopen zelfs bijna parallel waar het gaat om de invloed van de wereldoliemarkt op de wereldeconomie. Deze is gediend met stabiele prijzen op een evenwichtig niveau. De grote oliepijsschokken in de afgelopen twee decennia hebben laten zien dat sterk opwaartse prijsbewegingen de economische groei in de wereld sterk schaden. Dit gebeurt niet alleen door het directe effect van de stijging via de daaruit resulterende inkomenshervreiding in de wereld ten gunste van de olieproducenten en de aanzienlijke inflatoire impuls die voortkomt uit de oliepijssstijging. Ook het anti-inflatoire beleid in met name de industrielanden, als reactie op de inflatoire impuls, draagt aan de groeivermindering bij. Tot slot blijken heftige veranderingen in de wereldeconomie de onzekerheid in de particuliere sector te vergroten, waardoor de bestedingen worden getemperd. Een stagnerende wereldeconomie raakt niet alleen de industrie- en ontwikkelingslanden, maar evenzeer de olie-exporterende landen. De vraag naar olie blijkt zeer gevoelig te zijn voor produktieveranderingen in de wereld. Ook hebben deze landen vaak aanzienlijke financiële belangen in de industrielanden; daarop worden in het geval van

Figuur. Prijswontwikkeling van 'Saudi light' in \$ per vat



Bron: Datastream.

een economische stagnatie verliezen geleden. Anderzijds blijkt een sterk neerwaartse beweging van de olieprijs de financiële positie van olieproducerende landen aan te tasten (Nigeria, Mexico). Ook daarvan gaat een negatieve invloed op de wereldeconomie uit.

Samenwerking

Zowel de olie-exporterende als -importerende landen beschikken over een instrument om de olieprijs te stabiliseren. De eerste groep vooral in de vorm van de aanwezigheid van een 'swing producer': Saoedi-Arabië. Maar ook andere leden van de OPEC zijn redelijk in staat de produktie op korte termijn aan te passen, zeker in opwaartse richting. De meeste olie-importerende industrielanden werken samen in het Internationale Energie-agentschap (IEA) dat eind 1974 in het kader van de OESO is opgericht. Gestimuleerd door dit samenwerkingsverband hebben de lidstaten strategische olievoorraden aangelegd die op de markt zullen worden gebracht indien de olie-aanvoer ernstig wordt verstoord. Alleen al de aanwezigheid van deze voorraden lijkt sterke prijschommelingen te voorkomen.

De huidige Golfcrisis laat zien dat het gedrag van de 'swing producer' en het effect van de strategische olievoorraden elkaar, spontaan, goed kunnen aanvullen. Desondanks schoot de olieprijs, gevoed door speculatieve aankopen, na de Iraakse invasie in Koeweit omhoog tot boven de veertig dollar per vat. Spoedig daarna zakte de prijs terug tot een niveau dat toch ruim 50% hoger lag dan voor de invasie. Er zijn echter ook situaties denkbaar dat de 'swing producer' niet in deze mate spontaan het beleid van de olie-importerende landen ondersteunt. De versto-

ring van de oliemarkt kan dan ernstiger vormen aannemen.

Dit maakt de vraag actueel naar de zin en vorm van een formele samenwerking tussen de olie-exporterende en -importerende landen. Beide zijn gebaat bij prijsstabiliteit en het terugdringen van de effecten van speculatie op de oliemarkt; beide denken alzo bleek hiervoor – in termen van een toelaatbare bandbreedte voor de prijsbeweging. Samenwerking zal de wederzijdse achterdocht kunnen verminderen. Aangezien de geluiden in de richting van samenwerking tot nu toe vanuit de OPEC het sterkst zijn, zou een aanbod tot overleg vanuit de IEA na afloop van de Golfoorlog zelfs een zinvol onderdeel kunnen zijn van een beleid dat de relatie tussen de landen in het Midden-Oosten en de industrielanden tracht te verbeteren. Samenwerking kan sterk uiteenlopende vormen aannemen, van informatie-uitwisseling tot een uitgebreide grondstoffenovereenkomst. De ervaringen met internationale overeenkomsten voor andere grondstoffen, zoals suiker, tarwe, koffie en tin, zijn in het algemeen slecht te noemen. Deze ervaringen lenen zich evenwel maar in heel beperkte mate voor generalisaties. Vaak ontbraken onder de deelnemende landen belangrijke producenten of consumenten. Vaak werd maar één instrument gebruikt: een buffervoorraad, een produktiequotum, dan wel een multilateraal contract waarbij de invoerlanden een minimumprijs en de uitvoerlanden een maximumprijs garandeerden. Vaak werden verscheidene doeleinden gelijktijdig nastreefde: naast prijsstabilisatie, voor zowel producenten als consumenten, ook vergroting van de exportopbrengst van de producenten. Op de wereldoliemarkt, daarentegen, zijn de voornaamste producen-

ten en consumenten al in landen-groepen verenigd. De olie-exporterende landen die geen deel van de OPEC uitmaken zijn over het algemeen gematigd en het ziet er naar uit dat die bereid zullen zijn aan een wereldomspannende regeling deel te nemen. Op de wereldoliemarkt functioneren al twee stabilisatie-instrumenten, zij het niet voorbeeldig, te weten productiequota en voorraadvoorzorging, terwijl de aanwezigheid van een 'swing producer' een uniek en zeer flexibel derde instrument is. Ook de doelstelling zou uniek zijn: een zekere stabilisatie van de prijs ten einde de wereldeconomie zich zo evenwichtig mogelijk en vooruit te ontwikkelen. Andere grondstoffen dan olie hebben in de verste verte niet zo'n invloed op de wereldeconomie. Uit het oogpunt van de vermindering van het prijsrisico voor de olie-exporterende landen zou stabilisatie van de olieprijs eigenlijk weinig relevant moeten zijn. Ze zijn in potentie erg kredietwaardig en kunnen derhalve de invloed van tijdelijke prijsdalingen op hun invoermogelijkheden compenseren door het tijdelijk opnemen van kredieten.

Doelzones

In eerste instantie zou de samenwerking tussen de OPEC en het IEA de lichtst mogelijke vorm moeten krijgen: informatie-uitwisseling over het in de naaste toekomst te voeren beleid en een zekere mate van coördinatie van de marktbeïnvloeding. In concreto moeten de activiteiten van de 'swing producer' en van de beheerders van de strategische voorraden elkaar – zoals thans, in de Golfcrisis – niet tegenwerken en bij voorkeur zelfs ondersteunen. Indien deze vorm van samenwerking bevredigend verloopt en zo een geloofwaardigheid heeft verworven, zou in tweede instantie kunnen worden overgegaan tot de invoering van een zogenaamde 'zachte' doelzone voor de olieprijs¹. Daarbij kan worden gedacht aan een bandbreedte van, zeg, 10% boven en onder een referentieprijs, waarbinnen de olieprijs vrijelijk mag schommelen. De prijs mag ook buiten de bandbreedte komen. De 'swing producer' en beheerders van de strategische voorraden verplichten zich er echter toe in zo'n situatie activiteiten te ontplooiën die de prijs beïnvloeden in de richting van de afgesproken bandbreedte. Indien het beleid geloofwaardig is, zal het gedrag van de speculanten eveneens stabiliserend

zijn: de band werkt als een soort anker voor de speculant.

Het, zoals gebruikelijk, voornaamste probleem bij de toepassing van een doelzone zal de vaststelling van de ontwikkeling in de tijd van de referentieprijs zijn. Voor een stabiele ontwikkeling van de wereldeconomie moet worden gedacht aan een constante ruilvoet van olie ten opzichte van industrieproducten. Dit betekent dat de referentieprijs toeneemt met hetzelfde groeipercentage als de prijs van industrieproducten. Wisselkoersveranderingen en een uiteenlopende inflatie in de industrielanden kunnen het bedoelde groeipercentage onduidelijk maken. Een oplossing zou kunnen zijn de prijsstijging van industrieproducten per land te herleiden tot een prijsstijging uitgedrukt in SDR's. De bepaling van die prijsstijgingen zou beperkt kunnen blijven tot de landen waarvan de valuta's deel uitmaken van de valutamand die de SDR definieert, te weten: de Verenigde Staten, Duitsland, Japan, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk. Vervolgens zouden de vijf nationale prijsstijgingen kunnen worden gemiddeld met de gewichten van de overeenkomstige nationale valuta's in de SDR-valutamand. De aldus gevonden gemiddelde procentuele prijsstijging is dan de maatstaf voor de aanpassing van de referentieprijs voor olie. De aanpassing zou bij voorbeeld per kwartaal kunnen worden uitgevoerd.

Een alternatieve maatstaf voor de referentieprijs voor olie is natuurlijk denkbaar. Voor de hand liggend lijkt de volgende. De olieproducerende landen zullen, in ieder geval in theorie, de afweging maken tussen het verwachte rendement van olie die wordt gewonnen en dat van olie die, vooralsnog, in de grond blijft. De producenten zullen indiffernt zijn als de beide verwachte rendementen gelijk zijn. Het verwachte rendement van gewonnen olie is, in het gunstigste geval, gelijk aan het verwachte rendement van investeringen die met oliedollars kunnen worden gedaan. (Het rendement van consumptieve uitgaven is nihil.) Opnieuw theoretisch gezien, is dit rendement gelijk aan de rente op de kapitaalmarkt. Anderzijds, het verwachte rendement van olie die in de grond blijft, is gelijk aan de verwachte prijsstijging van olie. Door nu het stijgingspercentage van de referentieprijs van olie gelijk te stellen aan het gemiddelde rentepercentage op de kapitaalmarkt in de wereld hebben

de olieproducenten geen impuls tot productie-uitbreiding of -beperking. Voor de bepaling van het gemiddelde van de rente zou opnieuw van de opbouw van de SDR gebruik kunnen worden gemaakt. De gemiddelde rente zou namelijk gelijkgesteld kunnen worden aan het gewogen gemiddelde van de kapitaalmarktrentes in de vijf eerder genoemde landen, waarvan de valuta's de SDR bepalen. Voor de weging zouden de aandelen van de valuta's in de SDR-mand kunnen worden gebruikt. De tweede maatstaf zal normaliter de hoogste referentieprijs voor olie opleveren, aangezien de kapitaalmarktrentes gewoonlijk de inflatie overtreffen. In de periode van 1987 tot medio 1989 bij voorbeeld bewoog dit verschil zich, gemiddeld voor de vijf betrokken landen, tussen de drie en de zes procent op jaarbasis. Vóór de invoering van de tweede maatstaf pleiten twee argumenten. Olie is een uitputbare grondstof. De produktiekosten zullen toenemen naarmate de uitputting naderbij komt. Zo'n toename is voor de produktiekosten van industrieproducten niet te verwachten. Verder is ook de uiterst nuttige energiebesparing gediend met een relatieve prijsstijging van olie. Dit laatste argument kan natuurlijk volledig worden ontkracht met een verwijzing naar de mogelijkheid dat de verbruikersprijs van olie ook kan toenemen door passende belastingmaatregelen in de olieconsumerende landen.

Henk Jager

De auteur is hoogleraar internationale economische betrekkingen aan de Universiteit van Amsterdam. Hij dankt E. de Jong voor nuttig commentaar.

1. Voor een analyse van het gebruik van doelzones voor wisselkoersen zie: J.A. Frenkel en M. Goldstein, *A guide to target zones*, *IMF Staff Papers*, jg. 33, 1986, nr. 4, blz. 633-673.

Door een wezenlijk verschil in produktsoort lijkt de kans op succes van een doelzone voor goederenmarkten veruit het grootst (valuta's worden immers in voorraad gehouden en blijven zo te allen tijde beschikbaar voor speculatieve doeleinden, terwijl grondstoffen in beginsel worden verbruikt). Voor een theoretische en empirische studie van een grondstoffenovereenkomst, toegepast op de kopermarkt zie: S. Ghosh, C.L. Gilbert en A.J. Hughes Hallett, *Stabilizing speculative commodity markets*, Oxford, 1987.