

# OPEC 25 jaar

## Van kartel tot grondstoffenfonds

DRS. J.L.M. DE JONG\*

Deze maand is het vijftienvijftig jaar geleden dat de OPEC werd opgericht, een jubileum dat niet echt uitbundig wordt gevierd. De aandacht gaat veeleer uit naar de komende OPEC-vergadering op 3 oktober in Wenen, waar gesproken zal worden over de produktieplafonds. In 1982 vroeg W.F. Verhagen zich in dit blad af of de OPEC 1984 zou halen 1). Zijn conclusie luidde dat de organisatie haar tijd als kartel had gehad. Hoewel de OPEC nog steeds een sleutelrol inneemt op de wereldoliemarkt, kan inderdaad niet meer van een prijskartel gesproken worden. De gewijzigde situatie op de oliemarkt heeft er namelijk toe geleid dat er momenteel eerder sprake is van een grondstoffenfonds. In dit artikel zal nader worden ingegaan op een aantal aspecten van deze verschuiving.

### De verzwakking van de marktpositie

In 1978 had de OPEC een sterke greep op de oliemarkt. 48% van de wereldolieproductie vond plaats in OPEC-landen, 85% van de door de OECD geïmporteerde olie kwam uit OPEC-landen en van de bewezen oliereserves bevond 69% zich in OPEC-landen 2). De Iraanse revolutie, die in het najaar van 1978 losbarstte, had onder andere tot gevolg dat de olieproductie van dat land sterk afnam, hetgeen leidde tot prijsstijgingen. In 1980 namen de spanningen op de oliemarkt verder toe door de oorlog tussen Iran en Irak. Het hoogtepunt van de prijs werd bereikt in 1981, toen de officiële prijs van de „marker crude”, Arabian Light, werd verhoogd tot \$ 34.

De prijsstijgingen van de jaren zeventig en van de jaren 1980 en 1981 leidden echter tot substitutie en besparing. Zo daalde het aandeel van olie in het totale energiepakket van de niet-communistische landen van 53% in 1978 tot 46% in 1984, terwijl de hoeveelheid gebruikte energie per eenheid produkt in de industrie eveneens aanzienlijk afnam. Bovendien beïnvloedde de recessie en de ten dele daarmee samenhangende schulden crisis de vraag naar olie negatief. De mondiale olieconsumptie nam on-

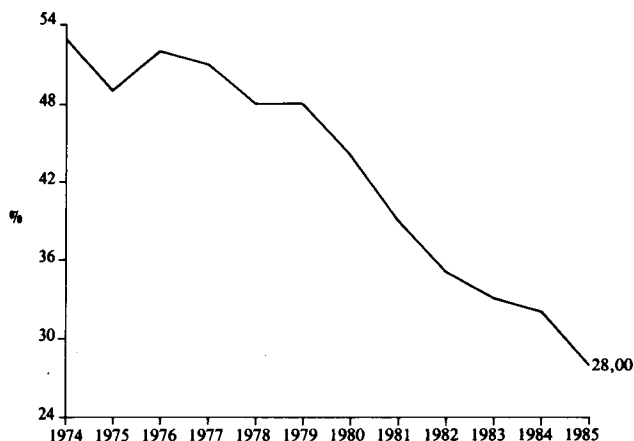
der invloed van genoemde factoren af van 3,08 mrd. ton olie in 1978 tot 2,80 mrd. ton in 1982. Het economische herstel nadien bracht slechts een uiterst bescheiden opleving teweeg tot een niveau van 2,84 mrd. ton in 1984.

Ook aan de aanbodkant vonden opmerkelijke verschuivingen plaats. Zo lokten de prijsstijgingen sterke uitbreiding uit van de olieproductie buiten de OPEC. Mexico, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk samen vergrootten de produktie tussen 1978 en 1984 met 127%! Deze verschuivingen in de vraag naar en het aanbod van olie leidden na 1981 tot een druk op de olieprijs. De OPEC probeerde de prijs zoveel mogelijk op peil te houden. Dit was veel moeilijker dan het opdrijven van de prijs in de jaren zeventig, omdat het aandeel van de OPEC op de wereldmarkt was verminderd. De manier waarop de organisatie probeerde de prijs te ondersteunen bestond uit het zichzelf opleggen van produktieplafonds, waarmee ze in wezen als „swing-producer” optrad. Aldus daalde het aandeel van de OPEC op de wereldmarkt nog verder, hetgeen leidde tot een verdere verzwakking van haar positie.

De eerste produktie-afspraken binnen de OPEC werd gemaakt in 1982, waarbij de produktie werd beperkt tot maximaal 17,5 mln. vaten per dag (b/d) tegen een feitelijke produktie een jaar eerder van 22,5 mln. b.d.en tevens de officiële prijs werd verlaagd tot \$ 29. Tegen het einde van 1984 werd het produktieplafond wederom verlaagd tot 16 mln. b/d. Desondanks bleek de OPEC niet meer in staat de prijsontwikkeling te bepalen zoals in de jaren zeventig. In begin 1985 werd daarom de officiële prijs verder verlaagd tot \$ 28. Bovendien werd besloten een accountant de produktiehoeveelheid te laten controleren.

Het feit dat de druk op de olieprijs door produktiebeperkingen en verlaging van de officiële prijs niet gekeerd werd, zelfs niet toen vanaf eind 1983 de economische groei in het Westen aantrok, was te wijten aan een aantal factoren. Zo werd de produktiebeperking van de OPEC gecompenseerd door produktiestijging buiten de OPEC. Ook bleek de prijsgevoeligheid van de vraag te gering om de prijsdaling te laten volgen door een sterke vraagstijging. Daarnaast lagen al sedert 1981 de spotprijzen

Figuur 1. Procentueel aandeel van de OPEC in de wereldolieproductie, jaargemiddelden



Bron: BP Statistical Review of World Energy, juni 1985; Petroleum Intelligence Weekly, diverse nummers.

\* De auteur is verbonden aan Economisch Bureau van de Amro Bank. Het artikel is op persoonlijke titel geschreven.

1) W.F. Verhagen, Haalt de OPEC 1984, ESB, 10 maart 1982.

2) Cijfers uit B.P. Statistical Review of World Energy, juni 1985; Oil and Gas Journal, diverse nummers; OECD, Oil and Gas Statistics, 1985-2.

onder de officiële prijzen, zodat het voor OPEC-landen steeds moeilijker werd om hun olie af te zetten tegen de officiële prijzen. Geleidelijk ontstonden er aldus meer spanningen binnen de OPEC. Deze ontwikkeling heeft ertoe geleid, dat kortingen eerder regel dan uitzondering zijn geworden. Soms ook wordt de samenstelling van de „blends” officieus gewijzigd, waardoor op verholde wijze kortingen kunnen worden gegeven. (Een blend is een mix van oliesoorten van uiteenlopende kwaliteit.) Voorts zijn sommige landen er toe overgegaan zelf meer olie te raffineren. Aangezien de officiële prijs slechts betrekking heeft op ruwe olie, kan ook op deze wijze de officiële prijs worden omzeild. Een laatste en in toenemende mate gebruikte methode om onder de officiële prijs uit te komen, is olie te betrekken in „barter” of „counter trade”. De vermelde verlagingen van de officiële prijs waren in feite slechts een volgen van marktontwikkelingen. Toen Noorwegen en Engeland in het begin van 1985 hun „officiële prijs”-systeem afschaften, was er dan ook weinig nieuws onder de zon.

### De positie op lange termijn

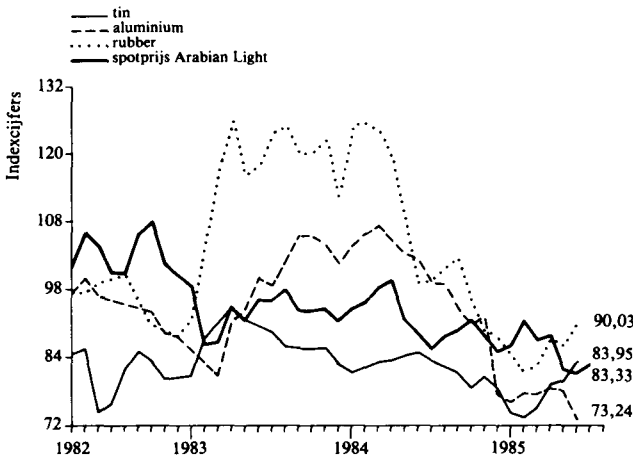
Hoewel de korte-termijnpositie van de OPEC op de oliemarkt danig is verzwakt, blijft haar lange-termijnpositie onverminderd sterk. Het aandeel van de OPEC in de bewezen oliereserves is na 1978, ondanks de grootscheepse wereldwijde exploratie-activiteiten slechts marginaal gedaald van 69% in 1978 tot 65% in 1984. Door de produktiebeperkingen steeg de levensduur van de reserves in OPEC-landen in dezelfde periode van 40 jaar tot 71 jaar. De rest van de wereld zag de levensduur van de reserves, ondanks de vele vondsten, slechts oplopen van 16 tot 19 jaar. Op lange termijn blijven de OPEC-landen derhalve een hoofdrol spelen op de oliemarkt.

Het op prijsstabilisatie gerichte beleid van de OPEC doet sterk denken aan de manier waarop een grondstoffenfonds opereert. Als het eerste kwartaal van 1982 als basis wordt genomen, blijkt dat de organisatie een tamelijk succesvol grondstoffenfonds is geweest, dat ondanks het verminderde aandeel van de OPEC op de wereldoliemarkt, de aanzienlijke overcapaciteit binnen de OPEC en de financiële problemen van een aantal van de leden, heeft bereikt dat de olieprijs op de vrije markt relatief stabiel is gebleven. In figuur 2 wordt de ontwikkeling van de olieprijs vergeleken met die van tin, rubber en aluminium. Op de markten van tin en rubber wordt door speciaal daartoe in het leven geroepen organisaties gepoogd de prijs te stabiliseren. Voor aluminium is dit niet het geval.

Bij het vaststellen van produktiequota binnen de OPEC zijn de grootste produktiebeperkingen steeds voor rekening gekomen van de landen die deze last het best konden dragen. Wanneer een onderscheid wordt gemaakt tussen „arm-OPEC” en „rijk-OPEC” 3) (min of meer analoog aan de onderscheiding „low-absorbers”- „high absorbers”) blijkt dit duidelijk.

Of de OPEC in staat zal blijven met een quota-systeem de olieprijs te behoeden voor een ineenstorting, hangt ten eerste af van

Figuur 2. Prijsontwikkeling van enkele grondstoffen, maandgemiddelden (1982-1 = 100)



Bron: IMF, *International Financial Statistics*; *Petroleum Intelligence Weekly*.

Tabel 1. Quota als percentage van het produktieniveau van 1981

	Maart 1982	Maart 1983	Oktober 1984	Quota van oktober 1984 in mln. b/d.
Arm-OPEC	88,0	104,6	99,9	8,527
Rijk-OPEC excl. Saoedi-Arabië	68,7	85,6	75,2	3,120
Saoedi-Arabië	72,9	51,0	44,4	4,353
OPEC totaal	77,8	77,8	71,1	16,000

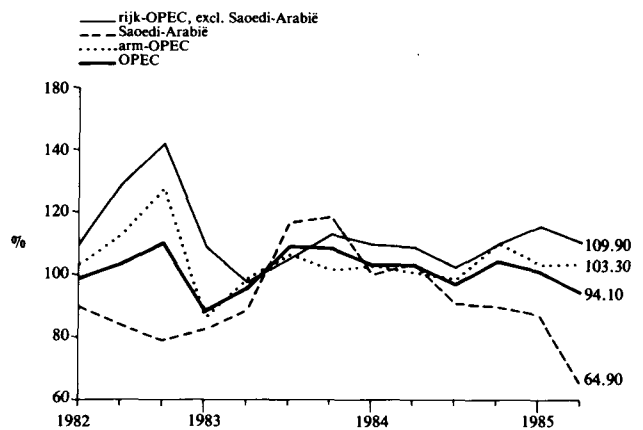
Bron: *Petroleum Intelligence Weekly*.

de verhouding tussen de hoogte van het totale produktieplafond van de OPEC en de ruimte voor de OPEC op de oliemarkt en ten tweede van de door de OPEC-leden betrachtte discipline. Het eerste probleem wordt – in geval van korte-termijnfluctuaties – ondervangen door de afspraak dat Koeweit en Saoedi-Arabië binnen de OPEC als „swing-producer” zullen optreden. Ook het probleem van de discipline wordt hierdoor enigszins ondervangen, al is het niet waarschijnlijk dat deze twee landen gedurende lange periodes overschrijdingen van de andere willen compenseren. In dit verband is het opvallend, zoals uit figuur 3 blijkt, dat rijk-OPEC excl. Saoedi-Arabië zich nog het meest schuldig heeft gemaakt aan overschrijding van het aan deze groep landen toegewezen quotum, een situatie die mede tot het oplopen van de spanningen binnen de OPEC heeft bijgedragen.

Arm-OPEC heeft zich eveneens schuldig gemaakt aan overschrijding van het toegestane quotum, zij het in veel mindere mate dan op grond van haar lopende-rekeningtekorten en schuldproblemen mocht worden verwacht. Haar mogelijkheden tot produktie-uitbreiding zijn echter minder groot, omdat zij reeds op 76% van haar capaciteit pompt. De OPEC in haar geheel pompte in de eerste helft van 1985 slechts op 58% van de capaciteit. Die omvangrijke overcapaciteit vormt uiteraard een voortdurende bedreiging voor de discipline. Dat desondanks de discipline in zijn totaliteit tot nog toe aanzienlijk is geweest, is dan ook vooral te danken aan Saoedi-Arabië. Het produktiebeleid van dit land alleen heeft er in zeer belangrijke mate toe bijgedragen dat de feitelijke produktie als percentage van het overeengekomen quotum in de eerste helft van 1985 94% bedroeg!

In deze situatie zou verandering kunnen komen wanneer de oorlog tussen Iran en Irak zou worden beëindigd en deze twee

Figuur 3. Feitelijke produktie als percentage van de quota, kwartaalcijfers



Bron: Berekeningen op basis van gegevens van *Petroleum Intelligence Weekly*, diverse nummers.

3) Arm-OPEC omvat: Algerije, Ecuador, Gabon, Indonesië, Iran, Irak, Nigeria en Venezuela. Rijk-OPEC omvat: Koeweit, Libië, Qatar, Saoedi-Arabië en de Verenigde Arabische Emiraten.

	Productie eerste helft 1985 a)	Capaciteit a)	Quotum sinds oktober 1984 a)
Arm-OPEC	9,794	13,100	8,527
Rijk-OPEC	5,804	13,725	7,473

a) Hoeveelheden in mln. barrels per dag.

landen hun capaciteit en produktie aanzienlijk zouden opvoeren. Vooral nog ziet het daar echter niet naar uit. De verschillende pijpleidingprojecten van Irak (door Turkije en Saoedi-Arabië) zullen de mogelijkheden van produktie-uitbreiding niet wezenlijk vergroten op korte termijn. Bovendien hebben de Saoedi's aangekondigd de levering van de zogenaamde „war relief crude”<sup>4</sup>) aan Irak te zullen stopzetten en in 1986 terugbetaling te eisen, wanneer de Iraakse pijpleidingen de oliemarkt dreigen te overspoelen.

Met name Venezuela en Nigeria zijn in de groep arm-OPEC onberekenbare landen. De Nigerianen hebben in de eerste helft van 1985 echter reeds op 83% van hun capaciteit gepompt, terwijl de chaotische toestand in dat land eerder wijst op verlies van capaciteit dan op uitbreiding van produktie. De Venezolanen hebben in 1985 tot nog toe slechts op 67% gepompt. Gezien de liquiditeitsproblemen van dit land lijkt het aannemelijk dat de produktie zal worden opgevoerd.

Rijk-OPEC zal derhalve moeten proberen de mogelijk lichte produktie-uitbreiding van arm-OPEC te compenseren evenals de schommelingen in de wereldvraag naar olie en die in het aanbod vanuit niet-OPEC-landen. Dat met name de Saoedi's hier toe bereid zijn, blijkt uit de gebeurtenissen van de afgelopen zomer, toen zij hun produktie beperkten tot 2,4 mln. b/d in juni 5), slechts 27% van hun capaciteit en 55% van het Saoedische quotum.

Naast de bereidheid tot produktiebeperkingen moeten er uiteraard ook financiële mogelijkheden zijn om de inkomensderving op te vangen. De uit de overschotten op de lopende rekening in het verleden opgebouwde beleggingen in het buitenland vormen een belangrijke buffer, maar kunnen niet allemaal even gemakkelijk worden aangewend. Naarmate bij de liquidering van deze activa grotere verliezen moeten worden genomen, zal de bereidheid ze aan te wenden om produktiebeperkingen te financieren afnemen.

De Bank of England publiceert regelmatig over de buitenlandse beleggingen van „Oil Exporting Countries” (OEC's) 6). Uit de cijfers van de Bank of England blijkt dat ongeveer de helft van deze beleggingen in het buitenland per ultimo 1984 een liquide karakter had. Wanneer er van uitgegaan wordt dat de liquiditeitsgraad van de Saoedische activa gelijk is aan die van het totaal van alle beleggingen van OEC's en tevens wordt aangenomen dat zij momenteel ca. \$ 100 mrd. buiten hun eigen land hebben belegd, dan zouden de Saoedi's \$ 50 mrd. in liquide vorm beschikbaar hebben, voldoende om gedurende 2,5 jaar een tekort op de lopende rekening te financieren in de orde van grootte van dat van 1985. Saoedi-Arabië zou dan in zijn eentje in staat zijn de slapte op de oliemarkt van de eerste helft van 1985 – mocht die voortduren – tot medio 1987 op te vangen.

Bergendahl 7) is wat betreft de liquiditeitsgraad van de activa van de diverse landen een andere mening toegedaan dan waarvan hierboven werd uitgegaan. Volgens hem heeft arm-OPEC overschotten uit het verleden louter in liquide vorm aangehouden, terwijl rijk-OPEC juist een groter deel in minder liquide activa heeft gestoken. In het Saoedische geval zou 35% à 40% in liquide vorm zijn belegd tijdens de jaren van portefeuille-opbouw, die duurden tot en met 1981 (zie ook tabel 2).

Per ultimo 1981 zou de waarde van de buitenlandse beleggingen van Saoedi-Arabië volgens Bergendahl \$ 155 mrd. hebben bedragen. Derhalve zouden de liquide middelen op dat moment ca. \$ 58 mrd. zijn geweest. Dit bedrag is slechts \$ 1,5 mrd. hoger dan de som van de tekorten op de lopende rekening van 1982, 1983, 1984 en het geschatte tekort van 1985. Hoewel gedurende deze jaren enkele minder liquide activa kunnen zijn omgezet in liquide middelen, duiden deze cijfers op het nabij komen van het punt waarop de Saoedi's aanzienlijk minder gemakkelijk de oliemarkt zullen kunnen stabiliseren.

Tabel 2. Ontwikkeling lopende-rekeningsaldi, bedragen in mrd. dollars

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985 <sup>a)</sup>
Arm-OPEC	-12,5	23,1	26,4	-14,5	-23,8	-10,0	- 2,6	- 9
Rijk-OPEC excl. Saoedi-Arabië	10,2	24,6	36,6	21,4	11,4	8,4	9,6	5,2
Saoedi-Arabië	- 2,2	11,2	41,4	38,4	- 1,1	-18,4	-17,0	-20

a) Raming.

Duidelijk anders ziet het beeld eruit wanneer Koeweit, Saoedi-Arabië, Qatar en de Verenigde Arabische Emiraten (VAE) als groep worden genomen. Per ultimo 1982 zouden deze landen samen ca. \$ 87 mrd. aan liquide beleggingen hebben uitstaan in het buitenland 8) (van het totaal van \$ 252 mrd. aan buitenlandse activa). Het gezamenlijk gecumuleerde tekort op de lopende rekening na 1982, incl. een schatting over 1985, bedraagt ruim \$ 26 mrd. Per ultimo 1985 resteert derhalve nog ca. \$ 61 mrd. aan liquide middelen. Dit zou genoeg zijn om een gezamenlijk tekort op de lopende rekening van de geschatte omvang over 1985 gedurende vier jaren te financieren.

Het zou derhalve voor de veerkracht van de OPEC verstandig zijn wanneer op de komende OPEC-vergadering de last van het stabiliseren van de oliemarkt meer evenredig wordt verdeeld. De vergadering, die de produktieplafonds als onderwerp heeft, zou tot een kleine herverdeling ten gunste van Saoedi-Arabië en ten koste van de andere Golfstaten moeten besluiten, maar bovenal tot afspraken moeten komen die ertoe leiden dat rijk-OPEC exclusief Saoedi-Arabië meer discipline betracht.

Voorafgaand aan de vergadering van 3 oktober heeft een aantal arm-OPEC-landen te kennen gegeven een verhoging van hun quota te wensen. Voorts heeft Saoedi-Arabië onlangs bij de olie-maatschappijen geïnformeerd naar de mogelijkheid om via een ander prijssysteem meer Saoedische olie af te zetten. Met name wat dit laatste betreft is er mogelijk sprake van een tactische manoeuvre om tijdens de vergadering van 3 oktober druk op de andere leden uit te oefenen, ten einde alle leden op een lijn te krijgen. Een zelfde zet werd gedaan kort voor de vergadering van 22 juli. De Saoedi's dreigden toen hun olieproduktie te verdubbelen. Het resultaat van de vergadering was overeenkomstig de wensen van Saoedi-Arabië en het dreigement werd niet uitgevoerd. Naar verwachting valt er derhalve wat de quota betreft weinig spectaculairs te verwachten. Arm-OPEC kan niet verder terug, terwijl rijk-OPEC de produktie slechts op ad-hoc-basis zal willen verminderen. Wel is er een gerede mogelijkheid dat de Golfstaten aanvullende afspraken maken omtrent onderlinge financiële steun.

## Samenvatting en conclusie

Sinds 1982 is de positie van de OPEC niet meer als kartel te omschrijven. De term grondstoffenfonds dringt zich op, omdat sinds maart 1982 – toen voor het eerst een quota-systeem werd geïntroduceerd – de prijsontwikkeling van olie, ondanks de grote overcapaciteit en financiële nood in een aantal OPEC-landen, niet minder stabiel is geweest dan die van vele andere grondstoffen, ook van die waarvoor door middel van organisaties en internationale afspraken wordt gepoogd de prijs te stabiliseren.

De discipline van de OPEC-landen is in feite opvallend groot geweest. Arm-OPEC heeft overigens slechts beperkte mogelijkheden tot substantiële produktie-uitbreiding en vormt daardoor geen al te grote bedreiging voor de stabiliteit van de olieprijs, terwijl het opvangen van fluctuaties in vraag en aanbod de laatste jaren hoofdzakelijk verricht is door Saoedi-Arabië. Er zijn echter duidelijke aanwijzingen dat de Saoedi's bij continuering van dit beleid binnen afzienbare tijd geconfronteerd worden met aanzienlijk hogere kosten in verband met het interen op liquide middelen gedurende de afgelopen jaren. Wanneer evenwel een andere lastenverdeling tussen de diverse Golfstaten wordt overeengekomen – hetgeen gezien hun saldi op de lopende rekening haalbaar moet zijn – lijkt de OPEC als grondstoffenfonds nog jaren mee te kunnen.

J.L.M. de Jong

4) Irak heeft met Saoedi-Arabië en Koeweit een overeenkomst dat deze twee landen 175.000 resp. 125.000 b/d pompen en verstrekken aan Irak. Deze regeling loopt eigenlijk tot het einde van 1985, waarna terugbetaling zou moeten beginnen, in natura op een één-tegen-één-basis (zie *Petroleum Intelligence Weekly*, 10 juni 1985, blz. 5).

5) Deze 2,4 mln. b/d is excl. de „war relief crude”.

6) OEC's zijn in de statistieken van de Bank of England naast de OPEC-landen ook Bahrein, Brunei, Oman, Trinidad en Tobago. Voor een uitgebreid artikel zie *Bank of England Quarterly Bulletin*, maart 1985; zie verder de overige *Quarterly Bulletins*.

7) G. Bergendahl, *The management of OPEC's financial surpluses*, Oxford Institute for Energy Studies, 1984.

8) G. Bergendahl, blz. 30b.