

Gaszenie pożaru benzyną: kryzys na rynku paliwowym w Rosji

Filip Rudnik

Obserwowany od początku roku wzrost cen paliw w Rosji oraz problemy z punktowym zapasem stacji benzynowych wymusiły bezprecedensową reakcję władz w postaci zakazu eksportu oleju napędowego i benzyny. Według decydentów problem z dostępnością paliw wynikał z celowego działania branży wykorzystującej atrakcyjność cen eksportowych. Realne przyczyny leżą jednak w czynnikach strukturalnych, tj. krajowych regulacjach i charakterystyce rynku. Nałożone na Rosję zachodnie sankcje dodatkowo zaburzyły działalność sektora.

Choć zakaz wywozu paliw złagodził wewnętrzny deficyt i obniżył ceny, to jego długotrwałe utrzymanie było niemożliwe ze względu na straty budżetowe wynikające ze wstrzymania eksportu, a także niemożność magazynowania produkcji. Rozwiązanie strukturalnego problemu nieopłacalności kierowania produktami ropopochodnymi na rynek krajowy wymaga znacznej liberalizacji cen bądź zwiększenia dotacji dla branży. Każdy z tych wariantów jest dla decydentów kosztowny – uwolnienie cen detalicznych mogłoby wywołać wzrost niepokoju społecznych, zaś subsydiowanie producentów utrudnia bilansowanie budżetu. Na obecnym etapie władze zdecydowały się na rozwiązania hybrydowe, zmuszając producentów do zintensyfikowania dostaw krajowych przy jednoczesnym zwiększeniu subsydiów.

Kryzys na rynku paliw niesie ze sobą również implikacje polityczne. Kwestia dostępności produktów ropopochodnych to wrażliwy temat, ponieważ wzrost cen jest postrzegany przez Kreml jako potencjalne źródło napięć społecznych. W tym kontekście zaniedbanie tej sprawy przez pół roku sugeruje osłabienie efektywności procesu decyzyjnego władzy, której przez długi czas nie udało się przymusić sektora paliwowego do współpracy. Samo wstrzymanie sprzedaży zagranicznej można odczytać jako próbę siłowego wymuszenia kooperacji. Nabrzmiwanie konfliktu oraz demonstracyjne działania obu stron – obniżanie produkcji przez rafinerie pomimo apelu władz, wprowadzenie przez decydentów zakazu eksportu – świadczą o rozdzwieku wewnątrz elity. Powrót do wypłaty subsydiów jest częściowym sukcesem branży, choć nie rozwiązuje strukturalnej słabości całego rynku. W wypadku wystąpienia kolejnego szoku zewnętrznego można się spodziewać ponownego zaangażowania konfrontacji.

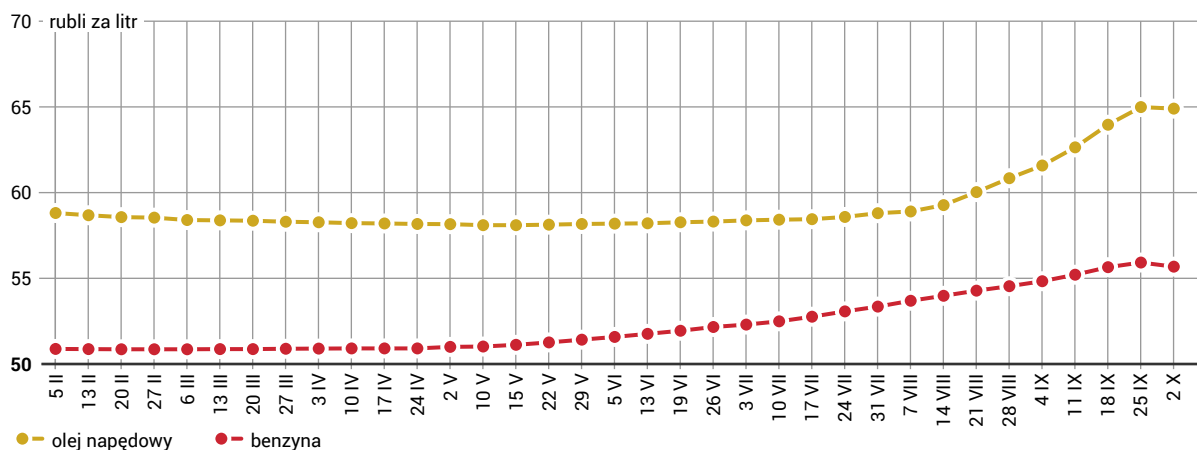


Objawy kryzysu

Obecny kryzys na rynku paliwowym Rosji charakteryzuje się sukcesywnym wzrostem cen benzyny i oleju napędowego. Trend rosnący – jeśli chodzi o ceny hurtowe – rozpoczął się w momencie wprowadzenia unijnego embarga na rosyjskie produkty ropopochodne w lutym, co w dalszym czasie pociągnęło za sobą również zwykłą cen detaliczną. Wskaźniki giełdowe osiągnęły rekordowe poziomy, rosnąc ponad dwukrotnie do połowy września. Natomiast w okresie styczeń–wrzesień cena detaliczna benzyny i oleju napędowego zwiększyła się „jedynie” o odpowiednio ok. 9% i 10%, dochodząc do 55,92 i 64,99 rubla za litr (stan na 25 września). Był to zarazem wzrost powyżej poziomu inflacji, która pod koniec września wyniosła 5,8% w ujęciu rocznym. W efekcie latem pojawiły się problemy z zaopatrzeniem stacji benzynowych, na których punktowo wystąpił deficyt. Miało to związek z nieopłacalnością prowadzenia sprzedaży przez niezależne stacje benzynowe, które musiały kupować droższe paliwo w hurcie, a więc po wysokiej cenie giełdowej.

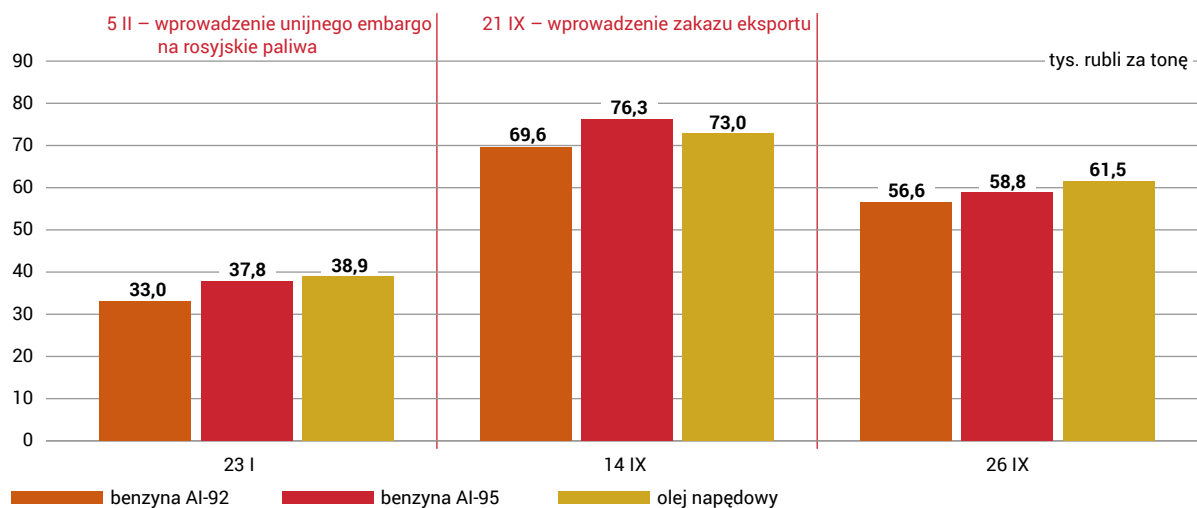
Rosnący trend cenowy udało się zahamować dopiero 21 września, kiedy premier Rosji Michaił Miszustin podpisał rozporządzenie wstrzymujące eksport benzyny i diesla (z kilkoma derogacjami, m.in. jeśli chodzi o wolumeny wywożone do krajów Euroazjatyckiej Wspólnoty Gospodarczej) do odwołania. Decyzja ta spowodowała gwałtowny spadek cen giełdowych diesla i benzyny o ok. 20%, co przełożyło się na niewielką przecenę w detalu. Obniżka na giełdzie miała jednak krótkotrwały charakter, ostatecznie ceny osiągnęły wysoki pułap z początku lata.

Wykres 1. Cena detaliczna benzyny i oleju napędowego między 5 lutego a 2 października 2023 r.



Źródło: Rosstat.

Wykres 2. Cena giełdowa (SPBMTSB) wybranych paliw między 23 stycznia a 26 września 2023 r.



Źródło: SPBMTSB.

„Wrażenie” deficytu

Rosnące ceny paliw szybko stały się tematem politycznym ze względu na wrażliwość tej kwestii w odbiorze społecznym – szczególnie w kraju z prężnym przemysłem rafineryjnym, dysponującym także własnym wydobyciem surowca. W optyce władz zwyczajka cen paliwa stanowi zagrożenie ze względu na możliwe pogorszenie nastrojów społecznych wskutek presji inflacyjnej oraz uderzenie w konkretne grupy populacji (m.in. rolników). Sprawa ta jest istotna również w obliczu zaplanowanych na marzec 2024 r. wyborów prezydenckich.

Przedstawiciele władz z uporem podkreślali, że problemy związane z cenami i dostępnością paliw jedynie sprawiają „wrażenie deficytu”, zaś rynek jest odpowiednio zaopatrzony¹. 12 września podczas Wschodniego Forum Ekonomicz-

nego prezydent Władimir Putin potwierdził jednak, że rząd nie zareagował na zmiany cen w odpowiednim czasie². Ostatecznie, już po wprowadzeniu zakazu eksportu, zorganizowano pilne posiedzenie prezydenta FR z członkami rządu, na którym wicepremier Aleksandr Nowak zarysował konkretne kroki mające przywrócić balans na rynku wewnętrznym. Komentując tę propozycję, Putin wezwał decydentów i branżę do głębszej współpracy.

» **Obniżenie rekompensaty dla branży sprawia, że rafinacja i sprzedaż paliw na rynku wewnętrznym były bardzo mało opłacalne w porównaniu z ich eksportem. Rafinerie, chcąc zarobić na własnej produkcji, preferowały zatem ich wywóz za granicę i ograniczały podaż na rynku krajowym.**

6 października zapowiadane rozwiązania zostały wcielone w życie – przywrócono wyższą stawkę tzw. *dempferu* (tj. subsydiów dla branży zachęcających do sprzedaży paliwa na rynku wewnętrznym), podwyższono cło oraz wznowiono wymóg dotyczący sprzedawania paliw przez producentów na krajowej giełdzie (z 9,5 do 12% całości wytwarzanego wolumenu oleju napędowego i z 13 do 15% w przypadku części benzyn). Zniesiono przy tym zakaz eksportu diesla, wprowadzając jednocześnie nowe obostrzenie – sprzedaż zagraniczną mogą prowadzić jedynie producenci, którzy pozostawiają 50% wytwarzanego przez siebie wolumenu na rynku krajowym.

Demonstracja siły obu stron

Do momentu ustanowienia zakazu eksportu przedstawiciele rządu i branży przeczucali się wzajemnie odpowiedzialnością za pogłębiający się kryzys, nie decydując się na wprowadzenie konkretnych rozwiązań mających jemu przeciwdziałać – i to pomimo dysponowania możliwym do wdrożenia instrumentarium, o czym dyskutowano w mediach³. Decydenci polityczni uciekali się do werbalnych apeli, domagając się od sektora zwiększenia dostaw krajowych kosztem eksportu⁴ oraz grożąc m.in. kwotowaniem sprzedaży zagranicznej.

Co ciekawe, w okresie letnim istotnie zaobserwowano zmniejszenie się eksportu paliw z Rosji. W sierpniu poziom sprzedaży zagranicznej był najniższy od września 2022 r., również za sprawą wolumenów benzyny i diesla. Eksport tych dwóch produktów osiągnął wówczas łączny pułap 1,04 mln baryłek dziennie, tj. o blisko 6% mniej niż w lipcu br.⁵ Negatywny trend pogłębił się też we wrześniu, zwłaszcza

¹ С. Тихонов, С. Задера, Павел Сорокин: *Сейчас обсуждаются способы того, как пресечь «серый» экспорт бензина*, Российская газета, 14.09.2023, rg.ru.

² А. Горшилова, *Путин: правительство договорилось с производителями о ценах на топливо*, Коммерсантъ, 12.09.2023, kommersant.ru.

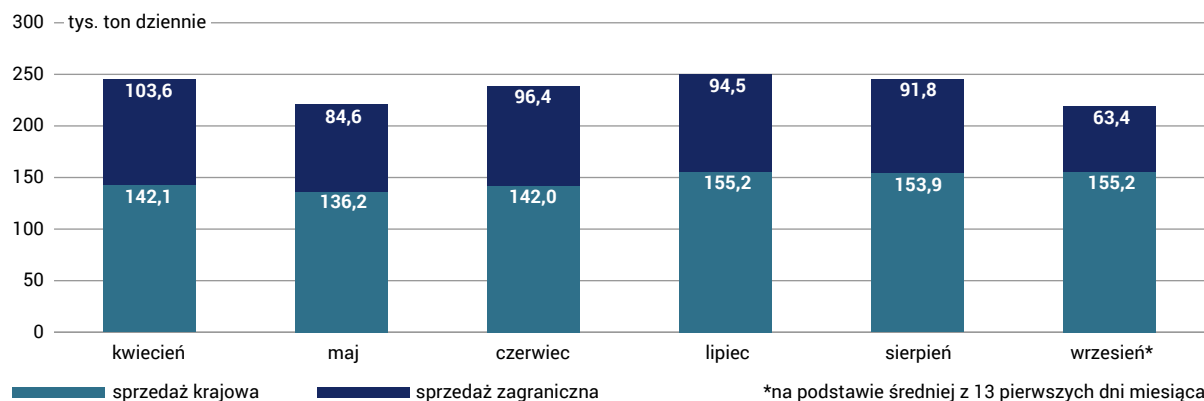
³ Д. Козлов, *Экспорт — заводам*, Коммерсантъ, 6.09.2023, kommersant.ru.

⁴ В. Милькин, Д. Савенкова, *Оптовые цены на бензин обновили исторический максимум*, Ведомости, 15.06.2023, vedomosti.ru.

⁵ P. Prem, *Russia's Fuel Exports Hit 11-Month Low Amid Refining Slowdown*, Bloomberg, 6.09.2023, bloomberg.com.

w przypadku oleju napędowego. W ciągu pierwszych dwóch tygodni tego miesiąca (tj. przed wprowadzeniem zakazu eksportu) wolumen wywiezionego za granicę diesla był o ponad 30% mniejszy niż w analogicznym okresie w sierpniu⁶. Końcowa wielkość wyeksportowanego we wrześniu paliwa będzie jeszcze mniejsza z uwagi na prawne wstrzymanie sprzedaży zagranicznej 21 września. Po utraceniu rynku unijnego ze względu na embargo największe wolumeny rosyjskich paliw trafiały do Turcji, państw Zatoki Perskiej, Brazylii oraz części krajów północnoafrykańskich.

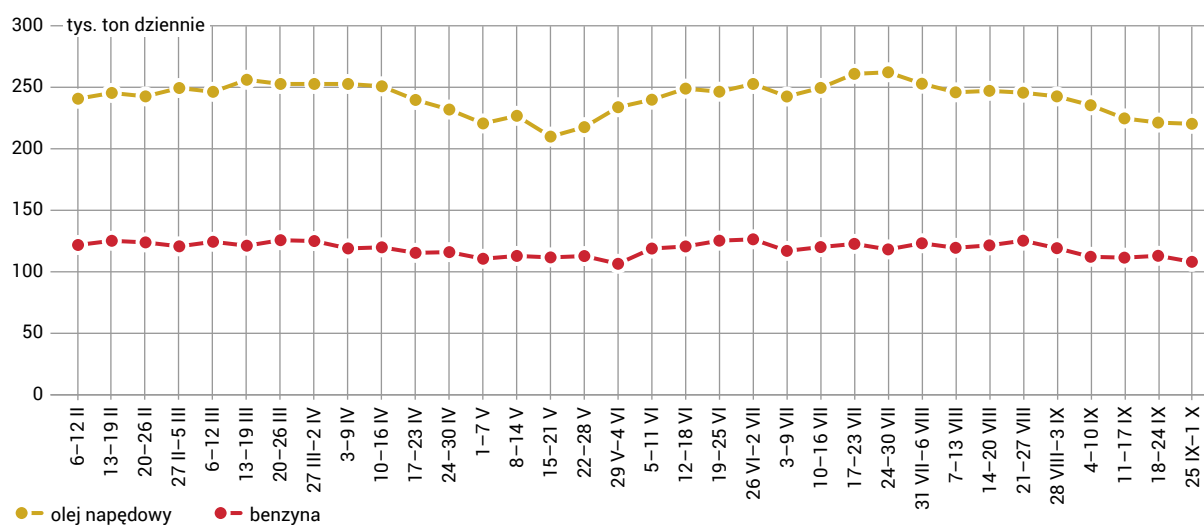
Wykres 3. Krajowa i zagraniczna sprzedaż rosyjskiego oleju napędowego w okresie kwiecień–wrzesień 2023 r.



Źródło: Bloomberg.

Obniżenie eksportu stanowiło konsekwencję redukcji przetwórstwa w rosyjskich rafineriach, rzekomo ze względu na konieczność przeprowadzenia prac konserwacyjnych (zob. wykres 4). Rozpoczęcie robót w tak wielu zakładach pod koniec sierpnia – a więc w momencie, w którym problem punktowych deficytów osiągnął swój szczyt – sugeruje, że branża zmniejszyła produkcję celowo. Był to sposób na zademonstrowanie sprzeciwu wobec polityki państwa i ukazanie własnego wpływu na sytuację w kraju. Stanowiło to niejako odpowiedź na apele ze strony władz dotyczące konieczności ograniczenia eksportu. Rządowa decyzja o zakazie sprzedaży zagranicznej świadczy zaś o tym, że władza podjęła siłową próbę zmuszenia sektora do kooperacji.

Wykres 4. Tygodniowa produkcja benzyny i oleju napędowego między 6 lutego a 1 października 2023 r.



Źródło: Rosstat.

⁶ Russian Diesel Exports Dip Nearly a Third So Far This Month, Bloomberg, 18.09.2023, bloomberg.com.

Strukturalne słabości

Kryzysy paliwowe na rosyjskim rynku mają przede wszystkim charakter strukturalny. Ich występowanie jest cykliczne i stanowi zazwyczaj reakcję na dynamiczny wzrost cen ropy na globalnym rynku, tak jak w 2018 r. Przyczyny tego stanu rzeczy należy upatrywać w charakterystyce funkcjonowania sektora naftowo-paliwowego w Rosji, będącego szczególnie podatnym na szoki zewnętrzne.

Po pierwsze, rynek podlega ścisłej regulacji. Detaliczna cena paliw w Rosji jest regulowana przez państwo i nie może rosnąć szybciej niż inflacja. Ponadto zwiększające się obciążenia fiskalne ograniczają

zyski sprzedawców – obecnie ok. 85% detalicznej ceny paliwa stanowi opodatkowanie. Powoduje to, że działalność dystrybucyjna w detalu jest szczególnie mało opłacalna. Odbija się to zwłaszcza na mniejszych podmiotach, takich jak niezależne stacje benzynowe bez dostępu do własnej produkcji. Co więcej, stopień obciążenia fiskalnego całości sektora utrudnia koncernom realizację inwestycji w obszarze zarówno wydobycia, jak i rafinacji. Według danych Rosyjskiej Akademii Nauk przychody koncernów naftowo-paliwowych podlegają największemu opodatkowaniu ze wszystkich gałęzi przemysłu. W 2020 r. udział podatków w wynikach finansowych branży wynosił średnio 87%, podczas gdy w przemyśle gazowym było to ok. 66%⁷.

Po drugie, popyt krajowy jest zaspokajany głównie dzięki państwowym instrumentom oddziałującym na branżę. Producenci są prawnie zobowiązani do odsprzedaży części swojej produkcji na giełdzie krajowej. Ponadto od 2019 r. działa także mechanizm kompensacyjny, tzw. *dempfer*. Polega on na wypłacaniu subsydiów podmiotom paliwowym w sytuacjach, gdy cena eksportowa paliw jest wyższa od krajowej. W ten sposób państwo zachęca branżę do prowadzenia aktywnej sprzedaży w Rosji, obniżając ceny hurtowe i zapobiegając występowaniu deficytu. Jednocześnie państwowe dotacje rekompensują sektorowi część strat wynikających ze sprzedawania swojej produkcji na rynku wewnętrznym po zaniżonych cenach.

Po trzecie, sektor charakteryzuje się strukturą oligopolistyczną, zdominowaną przez kilka państwowych bądź powiązanych z państwem podmiotów. Są to koncerny „pionowo zintegrowane”, dysponujące całością łańcucha wartości – od wydobycia surowca, poprzez jego przetwórstwo, logistykę aż po dystrybucję krajową i eksport. Podmioty te realizują ok. 75% całkowitej sprzedaży paliw na rynku detalicznym⁸, a dostęp do własnego produktu pozwala im zaostrzać konkurencję cenową. Dodatkowo możliwość eksportowania zarówno ropy naftowej, jak i paliw stanowi dla nich cenne źródło dochodów i rekompensuje niską marżę w handlu krajowym.

Szok zewnętrzny

Istniejące otoczenie regulacyjne sprawia, że pomiędzy władzą a branżą trwa permanentny konflikt biorący się ze sprzeczności interesów. Państwo konsekwentnie zwiększa obciążenia, zwłaszcza fiskalne, wobec branży naftowej, a sektor domaga się obniżki opodatkowania i liberalizacji cen wewnętrznych. Szok będący wynikiem wojny i sankcji⁹ zburzył kruchy konsensus między branżą a decydentami.

⁷ E. Бушлакова *et al.*, Правительство обсуждает повышение налогов на 400 млрд, *Ведомости*, 5.07.2021, vedomosti.ru.

⁸ Частные АЗС – бизнес на грани банкротств? Обзор, *Интерфакс*, 22.07.2021, interfax.ru.

⁹ F. Rudnik, *Półowiczny sukces: adaptacja rosyjskiego sektora naftowego do sankcji*, „Komentarze OSW”, nr 528, 9.08.2023, osw.waw.pl.

Wymusiło to na władzy podjęcie działań uderzających w koncerny paliwowe. Ich pokłosiem jest dalszy spadek opłacalności sprzedaży krajowej, co rzutuje na podaż paliw na rynku wewnętrznym.

Rosnące wydatki budżetowe przy słabych dochodach wymusiły na władzach szukanie dodatkowych źródeł finansowania i oszczędności. W efekcie zwiększono obciążenia fiskalne sektora oraz obniżono stawkę tzw. *dempferu* za wrzesień (w okresie styczeń–wrzesień br. wypłacono z tego tytułu 1,13 bln rubli, mniej o 38% r/r). W sierpniu władze podjęły decyzję o zredukowaniu dopłaty, ustalając stawkę na poziomie dwukrotnie niższym od tymczasowego. Co ciekawe, istnieje szansa, że subsydia za wrzesień nie zostaną w ogóle wypłacone¹⁰. Obniżenie rekompensaty dla branży sprawia, że rafinacja i sprzedaż paliw na rynku wewnętrznym były bardzo mało opłacalne w porównaniu z ich eksportem (różnica ok. 50 tys. rubli, tj. ok. 600 dolarów na tonie¹¹). Rafinerie, chcąc zarobić na własnej produkcji, preferowały zatem ich wywóz za granicę i ograniczały podaż na rynku krajowym.

Obniżenie subsydiów wynikało z konieczności prowadzenia przez rząd polityki większej oszczędności budżetowej ze względu na zmniejszenie wpływów eksportowych na skutek zachodnich sankcji. Uszczuplenie dochodów zmusiło nie tylko do obniżenia tzw. *dempferu*, lecz także do dodatkowego zwiększenia obciążenia fiskalnego branży, a mianowicie podwyższenia stawki opodatkowania za wydobycie ropy naftowej w latach 2023–2025. Obecnie dyskutowana jest też koncepcja objęcia sektora podatkiem od nadmiernych zysków.

W optyce władz zwyczajka cen paliwa stanowi zagrożenie ze względu na możliwe pogorszenie nastrojów społecznych wskutek presji inflacyjnej oraz uderzenie w konkretne grupy populacji (m.in. rolników). Sprawa ta jest istotna również w obliczu zaplanowanych na marzec 2024 r. wyborów prezydenckich.

Kolejny czynnik zewnętrzny to sukcesywna dewaluacja rubla, którego kurs obniżył się z około 70 rubli za dolara na początku lutego do blisko 97 rubli w październiku. Rosnący import (realizowany zazwyczaj w walutach zachodnich) przy słabych wynikach eksportu (w dużej mierze opłacanego w juanach, dirhamach czy rupiach) prowadzi bowiem do niedoboru walut wymiennalnych w kraju. Przyczyniło się to do osłabnięcia korelacji między globalnymi cenami ropy a kursem rosyjskiej waluty, o czym świadczy dalsze słabnięcie rubla mimo rosnących notowań surowca. W efekcie tani pieniądz uatrakcyjnia realizację sprzedaży zagranicznej, rozliczanej w walutach zagranicznych – eksporterzy zyskują także na wysokich cenach surowca i paliw na rynku globalnym. Z drugiej jednak strony postępująca dewaluacja waluty przyczynia się do wzrostu obciążeń fiskalnych przez to, że wysokość podatków branży naliczana jest od średniej ceny eksportowej surowca i opłacane są one w rublach. Powoduje to wzrost nominalnych dochodów budżetowych oraz osłabia wynik finansowy koncernów eksportujących surowiec i paliwa.

Wnioski: władza w ślepych zaułku

Wprowadzenie zakazu eksportu oleju napędowego i benzyny miało charakter doraźny. Utrzymanie go w średnim okresie czasowym było niemożliwe ze względu na budżetowe straty wynikające ze wstrzymania sprzedaży zagranicznej. Co więcej, brak możliwości eksportowania wolumenów zmusiłby rafinerie do zawieszenia pracy, co generowałoby koszty – nie tylko finansowe, lecz także infrastrukturalne. Niemniej wstrzymanie eksportu spełniło swój podstawowy cel na rynku krajowym.

¹⁰ Mechanizm działa jedynie wówczas, kiedy giełdowe ceny benzyny i diesla nie przewyższają wskaźnikowych o więcej niż odpowiednio 10 i 15% (ceny te wynoszą 56,9 tys. rubli/t i 53,85 tys. rubli/t). Wrześniowe wynosiły średnio ponad 20 i 35% więcej dla odpowiednio benzyny i oleju napędowego.

¹¹ O. Мордюшенко, *Топливо пугают пошлиной*, Коммерсантъ, 18.09.2023, kommersant.ru.

Doprowadziło do znacznego obniżenia cen giełdowych diesla i benzyny, a również ukróciło występowanie punktowych deficytów.

Zmiana funkcjonowania rosyjskiego rynku w wyniku sankcji rodzi natomiast konieczność dostosowania polityki władz wobec branży i wypracowania nowego kompromisu. Zdecydowano się przy tym na rozwiązanie hybrydowe, tj. zwiększenie subsydiów przy jednoczesnym wzmocnieniu regulacji rynku. Powrót do pierwotnej stawki tzw. *dempferu* jest sukcesem branży – zwiększy bowiem opłacalność sprzedaży krajowej, a równocześnie uchroni konsumentów przed wyższymi kosztami mogącymi stanowić źródło niepokoju społecznych. Wypłata subsydiów na odpowiednim poziomie generować będzie jednak duże koszty dla budżetu – szczególnie ze względu na dewaluację rubla oraz globalny wzrost cen, co przekłada się na cenowy rozróż między eksportem a sprzedażą krajową.

Jednoczesne wzmocnienie stopnia regulacji rynku – zwiększenie kwot sprzedaży na giełdzie, umożliwienie eksportu dla producentów przy konieczności spełnienia wymogu pozostawienia 50% wolumenu diesla w kraju – świadczy o determinacji władz w kwestii zacieśniania kontroli nad branżą. Dalsze premiowanie „ręcznego” sterowania wpłynie negatywnie na konkurencyjność rynku, powodując zanikanie mniejszych podmiotów oraz osłabiając bodziec inwestycyjny. Niewiadomą pozostaje, jak władza będzie egzekwować obowiązek pozostawiania połowy produkcji oleju napędowego w kraju. Wprowadzenie tego obostrzenia sugeruje, że w ten sposób pozostawia się decydentom możliwość podejmowania arbitralnej decyzji co do tego, która z rafinerii będzie mogła kierować swój produkt na eksport.

Przebieg dotychczasowej dyskusji na temat rozwiązania kryzysu paliwowego wskazuje na osłabienie efektywności władzy, kontrolującej również sektor naftowo-paliwowy. Sama branża – poprzez personalne koneksje, a także stopień kontrolowania jej przez państwo¹² – stanowi inherentną część współczesnej elity politycznej, co sugerowałoby zgodność co do kierunków działań podejmowanych w celu zapobiegania kryzysowi. Nabrzmiwanie konfliktu oraz demonstracyjne posunięcia obu stron – obniżanie produkcji przez rafinerie pomimo apelu władz, wprowadzenie przez decydentów zakazu eksportu – sugerują rozdzwięk wewnątrz elity, szczególnie widoczny w obecnych realiach.

Z jednej strony w interesie władz leży utrzymanie stabilnego poziomu dostaw na mało opłacalnym rynku wewnętrznym w obawie przed wzrostem cen mogącym odbić się na nastrojach społecznych. Z drugiej zaś strony zyski branży – szczególnie z eksportu – stanowią źródło prywatnych dochodów dla przedstawicieli elity, jak też wpływów do budżetu. Jednoczesne osiągnięcie obu tych celów jest trudne w warunkach reżimu sankcyjnego, rosnących wydatków na prowadzenie wojny oraz idących za tym wyrzeczeń ze względu na trudną sytuację budżetową. Konfrontacyjna postawa branży stanowiła próbę odzyskania kontroli nad zyskami – jak dotąd udaną, co ilustruje powrót do wcześniejszego poziomu wypłat subsydiów. Strukturalna wrażliwość rynku na szoki zewnętrzne pokazuje jednak, że w wypadku kolejnego wstrząsu – w postaci ponownej obniżki dochodów budżetowych na skutek chociażby spadku cen na globalnym rynku – równowaga może zostać ponownie zachwiana.

¹² Ustanowienie kontroli nad sektorem naftowo-paliwowym stanowiło jeden z priorytetów podczas wczesnego etapu rządów Putina. Udało się to osiągnąć m.in. przez wykorzystanie współpracowników w procesie przejmowania kontroli nad spółkami (wykupienie dawnej Sibnefti przez Romana Abramowicza i włączenie jej do struktur Gazpromu w postaci spółki córki Gazprom Nieft) bądź lokowanie ich we władzach koncernów (dyrektorem Rosniefti został Igor Sieczin, blisko współpracujący z Putinem od lat dziewięćdziesiątych).