

**Ole Gunnar Austvik:**

<http://www.kaldor.no/energy/>

e-mail: [ole.gunnar.austvik@kaldor.no](mailto:ole.gunnar.austvik@kaldor.no)

---

## ***Internasjonal Politikk***

*no.4 1990 (November), [www.nupi.no](http://www.nupi.no)*

*ISSN no.0020-577X.*

# **ET NYTT PRISSJOKK PÅ OLJE?**

Dagens krise i Gulfen har mange trekk ved seg som også tidligere konflikter i Midt-Østen og oljeprissjokk har hatt. I situasjoner med relativt stramme oljemarkeder har dramatiske politiske begivenheter funnet sted. Er grunnen lagt for et nytt prissjokk på råolje?

Det første kraftige prishoppet på olje i nyere tid kom i forlengelsen av nasjonaliseringen av oljereservene i OPEC-land og Yom Kippur-krigen i 1973. Prisene steg fra 4 til 12 \$/fat i løpet av et halvt års tid (OPEC I). Etter å ha holdt seg om lag på dette (nominelle) nivået ut syttitallet, steg så prisene opp i 35-40 \$/fat i perioden 1979/81 (OPEC II). Foranledningen var revolusjonen i Iran og krigen mellom Irak og Iran. Etter høyprisperioden i første halvdel av åttitallet falt så prisene dramatisk ned til ca. 16 \$/fat i 1986. I en periode lå oljeprisen under 10 \$/fat. Noen vil kalle dette et tredje oljesjokk (OPEC III). Etter fallet har prisene holdt seg relativt stabile rundt 16-19 \$/fat, selv om fluktuasjoner rundt dette nivået har funnet sted.

I kjølvannet av Iraks invasjon av Kuwait den 2.august har oljeprisene igjen steget kraftig. I begynnelsen av oktober var de oppe i 40 \$/fat. Markedet har vært ytterst ustabil, med en stigende trend i prisene.

Grunnen til høstens prisøkning er så langt todelt. FN's boikott av irakisk og kuwaitisk olje sikter mot å hindre at Saddam Hussein får eksportinntekter. Den fører til et brutto bortfall av olje i markedet på rundt 4,5 millioner fat pr. dag (mf/d). Saudi-Arabias og andre land produksjonsøkninger forventes å kunne kompensere for opp til 3 mf/d av dette bortfallet. Når en tar hensyn til sesongmessig oppgang i etterspørselen utover høsten og vinteren, kan en forvente at netto bortfall i markedet vil utgjøre i størrelsesorden 2 mf/d i 4. kvartal 1990. Bortfallet i 4. kvartal diskonteres til 3. kvartal og det gjør at prisene umiddelbart presses opp. I tillegg til denne fysiske reduksjonen av tilbudet, kommer stor nervøsitet i markedet gjennom den usikkerheten som råder hvorvidt det kommer til krig i Gulfen. Situasjonen i markedet har således vært svært ustabil, men med oljepriser i en oppadgående trend.

En boikott av irakisk og kuwaitisk olje kan tenkes omgått eller opphevet administrativt. Krigsfaren kan også avta sterkt. Da må en anta at prisene vil falle. Krisen i oljemarkedet er således foreløpig "konstruert" og potensielt kortvarig. Det er ikke fysisk umulig å gjenopprette tilbudet fra Irak og Kuwait. En fluktusjon over noen måneder eller ett år kan ikke kalles

prissjokk i den forstand OPEC I og OPEC II var det.

Kommer det imidlertid til krigshandlinger, vil produksjonsinstallasjoner kunne bli ødelagt. Bortfallet av olje vil nødvendigvis da bli mer langvarig, selv om beslutninger og hendelser senere skulle dra i retning av redusert oljeetterspørsel. Det vil da være fysisk umulig å øke produksjonen på kort (og mellomlang) sikt. Et fysisk bortfall av produksjonskapasitet i Den persiske gulf i dagens stramme markedssituasjon kan gi nominelle og reelle priser på råolje som er høyere enn vi noen gang tidligere har opplevd.

Oljemarkedet vil spille en viktig rolle for utviklingen av krisen, selv om det ikke er mulig å forutsi nøyaktig hvordan konflikten vil utvikle seg. Oljepolitikk og motstridende økonomiske interesser var viktige grunner til Iraks invasjon av Kuwait. Kanskje mer eksplisitt enn i noen større konflikt tidligere vil utfallet av konflikten avhenge av samspillet mellom markedsmekanismer, økonomiske og politiske interesser og militære bevegelser. Med størrelsen på de økonomiske og politiske interessene som står på spill i denne konflikten, vil dagens Gulf-krise kunne endre den politiske situasjon i Midt-Østen mer markant enn noen annen konflikt i området siden etableringen av staten Israel i 1948.

Denne artikkelen vil diskutere den oljepolitiske bakgrunn for Iraks invasjon av Kuwait og sammenhengen mellom Gulf-konflikten og oljemarkedet. Den betydning dagens mangel på ledig produksjonskapasitet har for prisutviklingen, blir understreket. De øvre grenser oljeprisen kan nå på kort og lengre sikt, blir drøftet. Oljepolitikken rolle i Gulf-landenes utenrikspolitikk blir vurdert i sammenheng med den betydning energipolitikk har for oljekonsumerende lands økonomi og utenrikspolitikk. Avslutningsvis vil artikkelen diskutere noen oljepolitiske virkninger av konflikten som en allerede i dag kan ane konturene av.

## **DET OLJEPOLITISKE FORSPILL TIL KONFLIKTEN**

Uenighet om prispolitikk på olje innen Organisasjonen av oljeeksporterende land (OPEC) har bidratt sterkt til å presse fram dagens konflikt. Etter krigen med Iran 1980-88 var irakisk økonomi nær sammenbruddet. Den ortodokse sosialistisk organiserte økonomien fungerte svært dårlig. Gjelden til vestlige land beløp seg til rundt 120 milliarder kroner. I tillegg hadde Irak "lånt" store beløp av nabolandene Kuwait, Saudi-Arabia og De forente arabiske emirater for å finansiere krigen mot Iran.<sup>1</sup> Det er antatt at disse beløp seg til i størrelsesorden 3-400 milliarder kroner i tillegg til de vestlige lånene.

Irak er totalt avhengig av inntekter fra oljesektoren og uten mulighet til å øke eksportkapasiteten på kort sikt. Muligens er ikke landet det i vesentlig grad på lengre sikt heller, med sine sterkt begrensede havnemuligheter. På kort (og mellomlang?) sikt synes det bare å være en høyere pris på råolje som kan redde landet fra økonomisk kaos.

Kuwait har hatt en helt annet struktur på sin økonomi. Landet har tjent mye på sine utenlandsinvesteringer, blant annet i raffinerier og bensinstasjonskjeder (såsom Q8) i vestlige land. Landets valutainntekter avhenger derfor ikke bare av oljeprisen, men også av den pris landet kan selge produktene for i markedet og avkastningen på øvrige investeringer. Dette gjør at Kuwaits økonomi også har vært avhengig av en funksjonerende vestlig økonomi såvel som av høye oljepriser. Heller ikke land som Saudi-Arabia og De forente arabiske emirater har

ønsket for høye priser.<sup>2</sup> Disse landene har heller kunnet ta inn økte inntekter gjennom større produksjon. Også Saudi-Arabia har etterhvert økt sitt økonomiske engasjement i vestlige land. Iraks oljeinntekter kommer på den annen side stort sett bare fra salget av selve råoljen. Det samme gjelder i stor grad også for Iran. Dette gir både Iran og Irak et klart større økonomisk ønske om en høy oljepris enn de øvrige oljelandene i Gulf-regionen.

Men det er også et politisk argument for at Saudi-Arabia, Kuwait og Emiratene har ønsket seg lave oljepriser og et høyt volum. For oljeprodusenter er oljeprisen et internasjonalt felles gode. Korrigert for forskjeller i kvalitet og transportkostnader får alle produsenter den samme prisen i markedet. Dersom de tre landene hadde ført en politikk for høyere priser, f.eks. gjennom noe lavere produksjonsvekst, ville nabolandene Irak og Iran også fått høyere inntekter. Det kunne finansiere ny aggresjon i Gulfen. Høye priser har således heller ikke vært utenrikspolitisk ønskelig verken for Kuwait, Saudi-Arabia eller Emiratene. Landenes gode forhold til vestlige oljeimporterende land forsterker det utenrikspolitiske ønsket om lave priser.

Denne lavprispolitikken har vært gjennomført ved stadig å øke produksjonen i takt med etterspørselsveksten, slik at prisvirkningene av et større omsatt kvantum har blitt nær eliminert. Uttrykt i OPEC-sammenheng betydde dette stadig brudd på avtalte produksjonskvoter, særlig fra Kuwait og Emiratenes side. Saddam Hussein har sannsynligvis oppfattet denne situasjonen som aggressiv, etter at han hadde utkjempet kampen mot den felles fienden, Iran.

## **GRADVIS OPPTRAPPING AV ARGUMENTASJONEN**

Iraks frustrasjon over den vanskelige økonomiske situasjon har kommet stadig sterkere til syne. I oljepolitisk sammenheng erklærte utenriksminister Aziz med adresse til overprodusentene Kuwait og De forente arabiske emirater at "this is a very serious issue...we warn them against continuing with this irresponsible game" samtidig med OPEC-møtet 2.- 3. mai 1990. Til tross for formell enighet om redusert produksjon og overholdelse av kvotene på dette møtet, fortsatte imidlertid de to landene sin kraftige overproduksjon, hver med om lag 1 million fat pr. dag (mb/d) mer enn avtalt.

Etterhvert ga Irak mer eksplisitt Kuwait skylden for landets dårlige økonomi. Så sent som den 11. juli lovet Kuwait å overholde sine OPEC-kvoter. Men markedet reagerte ikke på signalene, etter erfaringer om at slik retorikk tidligere ikke var blitt fulgt av handling. Den 27. juli holdt Saddam Hussein en tale der han antydte muligheten av å tvinge gjennom produksjonsdisiplin i OPEC ved unilaterale tiltak. Samtidig samlet han tropper ved grensen mot Kuwait for derved å understreke alvoret i situasjonen. Han presset også på for å få krigslånene ettergitt.

Samtidig startet et nytt OPEC-møte i Wien. På dette møtet godtok Kuwait å overholde sin produksjonskvote, som ble økt fra 1 mf/d til 1,5 mf/d. Kompromissprisen ble satt til 21 \$/fat. Dette har åpenbart ikke vært tilstrekkelig for Irak, eller det kom for sent i en allerede langt fremskredet prosess. Irak hevdet at prisen på olje burde være 25 \$/fat (Iran hevdet 30 \$/fat). Likevel var det få som ventet at Hussein faktisk skulle gå til angrep på Kuwait da han endelig i noen grad hadde fått gjennom sine ønsker overfor de andre landene. I tillegg til de oljepolitiske og økonomiske argumenter hadde Irak imidlertid gamle territoriale krav og stormaktsambisjoner som begrunnelse for aksjonen.

## ØKT VESTLIG SÅRBARHET AV OLJE FRA MIDT-ØSTEN

Umiddelbart etter invasjonen begynte oljeprisen å stige. En viktig grunn til at prisvirkningene av krisen er blitt så voldsom, er at markedet etterhvert er blitt meget stramt. Invasjonen har satt fokus på hvor sårbar den oljekonsumerende verden fortsatt er for politiske endringer i Midt-Østen. Selv om mange i det energipolitiske miljø i økende grad har advart mot dette, har verden tilsynelatende bråvåknet til det faktum at oljemarkedet og oljeprisen fortsatt formes i et til tider dramatisk spill mellom økonomiske og politiske forhold.

Da etterspørselen etter olje er lite følsom for prisendringer på kort og mellomlang sikt, virker markedsmekanismen her dårlig som rasjoneringsmekanisme. Selv små bortfall i tilbudet kan føre til stor prisoppgang når markedet er stramt. Under de oljekrisene vi har hatt, har således de fleste klart å kjøpe den olje de ønsket. Problemet har vært at den ble så mye dyrere enn før.

Leveringssikkerhet for olje kan således ofte reduseres til et spørsmål om oljepris. Spørsmålet for et oljekjøpende land vil da være hvorvidt prisen er tilstrekkelig stabil og hvorvidt den er på et akseptabelt nivå. Er prisen svært ustabil eller "urimelig" høy, kan det medføre høye kostnader med derpå følgende inflasjon, arbeidsløshet og økonomisk tilbakegang.

Etter det første oljesjokket innførte de vestlige land en rekke tiltak for å redusere avhengigheten av olje fra Midt-Østen. Dette var mye av bakgrunnen for dannelsen av Det internasjonale energibyrå (IEA) i 1974. Tiltakene har gått på å oppmuntre til økning av oljeproduksjon utenom Midt-Østen, utvikle alternative energibærere, effektivisere bruken av energi, bygge opp strategiske oljelagre, koordinere forbruksreduksjoner i en krise osv.

Energibruken er blitt mer effektiv i løpet av de siste to tiårene. Men etter at oljeprisene falt dramatisk i 1985/86, har mange av anstrengelsene for å redusere avhengigheten av olje fra Midt-Østen avtatt. Den lavprisperioden vi har hatt de siste 5 årene kan på mange vis sies å ha sløvet ned vestlige lands bevissthet om farene ved en slik avhengighet. Etterspørselen etter og avhengigheten av olje fra Den persiske gulfen har økt kraftig, og Midt-Østen har igjen blitt den sentrale variabel for utviklingen av oljemarkedet. Dette gjelder om en ser det ut fra at 2/3 av verdens reserver finnes der og ut fra hvordan økonomiske og politiske faktorer påvirker prisdannelsen.<sup>3</sup>

## USA SENTRAL AKTØR I OLJEMARKEDET

Den mest bemerkelsesverdige utviklingen i oljemarkedet etter prisetallet i 1986 har foregått i USA. De lave prisene har fått slå temmelig direkte ut til fordel for amerikanske forbrukere. Dette står i kontrast til utviklingen i Vest-Europa der avgifter har kompensert for mye av prisetallet. USAs økonomi er dessuten mer energi- og oljeintensiv enn Vest-Europas. Økonomisk vekst i USA impliserer en større økning i oljeforbruket enn tilsvarende vekst gjør i Vest-Europa. Dette har ført til en økning i forbruket i USA på rundt 1,5 mf/d etter 1986. Ved siden av USA er det særlig Sørøst-Asia og utviklingslandene som har trukket forbruket opp, mens det i Vest-Europa, Japan og statshandelslandene har holdt seg mer stabilt.

Men også på tilbudssiden spiller USA en viktig rolle. Prisetallet i 1986 viste at verdens mest

kostbare oljeproduksjon foregår der, spesielt gjelder det de såkalte "stripper-wells" i Texas og omliggende stater. Mens USA i en årrekke produserte 8,5-9,0 mf/d, har den falt jevnt siden prisfallet. I 1990 har den vært rapportert å være i overkant av 7 mf/d, en reduksjon på ca. 1,5 mf/d over 4-5 år. Sammen med den høyere etterspørselen har produksjonsfallet ført til en importøkning på rundt 3 mf/d.<sup>4</sup>

Globalt lå etterspørselen i 1986 under 60 mf/d. I 1989 var den kommet opp i rundt 65 mf/d, eller noe over toppnoteringen fra 1979. Oljeproduksjonen utenom OPEC steg med rundt 7 mf/d i første halvdel av åttitallet. I annen halvdel av åttitallet har imidlertid veksten stagnert og ikke-OPEC-produksjon ser nå ut til å falle. Det økende gapet mellom etterspørsel og stagnasjon i produksjonen utenom OPEC har ført til at OPEC-land har kunnet øke sin produksjon fra 17,3 mf/d i 1985 til 23-24 mf/d i 1990. Det er en økning på hele 35 prosent over 5 år (ca. 6 mf/d).

### **LITEN LEDIG KAPASITET GIR HØYERE OLJEPRISER**

Fortsatt er imidlertid produksjonsvolumet for OPEC et godt stykke under toppnoteringen på 31,5 mf/d i 1979. Men kapasiteten for oljeproduksjon har blitt kraftig nedgradert som følge av krigshandlinger og manglende vedlikehold. For det ene ble ca. 6,5 mf/d kapasitet kriget i stykker i Iran og Irak i 1980/81, noe som var sterkt medvirkende til prissjokket OPEC II. Bare om lag 2,5 mf/d av denne er gjenoppbygget. For det andre søkte de andre Gulf-landene å holde de høye prisene opp ved å redusere sin egen produksjon. Produksjonskapasitet som lenge står unyttet, forfaller som operativ over tid. I løpet av åttitallet sank således Saudi-Arabia, Kuwait og Emiratenes operative kapasitet med rundt 4,5 mf/d. Flere andre OPEC-land har også redusert sin kapasitet noe.

Totalt hadde OPECs medlemsland i 1979 en anslått kapasitet på snaut 40 mf/d. I løpet av åttitallet falt denne til rundt 25 mf/d, hvorav noe er gjenvunnet de siste årene. For de fem viktigste oljelandene i Den persiske gulfen, Saudi-Arabia, Kuwait, De forente arabiske emirater, Iran og Irak, utgjør nedgraderingen netto rundt 8 mf/d over tiåret.

5

### **Fig. 1**

*Will be included later (scanning problems)*

**Kilde: Petroleum Intelligence Weekly (1990)**

Etterspørselen etter olje fra Den persiske gulf har imidlertid de siste årene steget fortere enn kapasitetsøkningene. Mens OPEC-landene samlet hadde en utnyttelsesgrad av sin kapasitet på under 60 % på midten av åttitallet, har den vært på 85-90 % i 1990. I tillegg er det slik at det eneste område i verden der det er mulig med noen vesentlig økning av kapasiteten, er i Den persiske gulf.

To ganger tidligere har kapasitetsutnyttelsen vært om lag like høy som i 1990, nemlig i 1973/74 og 1979/80. Hadde disse politiske krisene inntruffet i markeder med ledig produksjonskapasitet, hadde potensialet for så kraftige prissjokk blitt kraftig svekket.

Det stramme markedet avslører således mye av den samme vestlige sårbarhet som den som eksisterte forut for de to foregående prissjokkene. Selv om alle land med ledig kapasitet i dag øker sin produksjon maksimalt som følge av boikotten av irakisk og kuwaitisk olje, vil etterspørselen fortsatt overstige tilbudet. Hadde Hussein invadert Kuwait for 3 år siden, da markedet var atskillig svakere, ville han ikke hatt tilsvarende potensial for å oppnå endringer av oljepolitisk karakter. Hussein har strammet markedet til akkurat der det var igjen en slakk, både i tid og sted. Det har gitt ham oljepolitisk makt fra dag én i konflikten. Dette gjelder både overfor andre oljeproduserende land i regionen og de oljekjøpende landene.

Hva kan så Hussein tenkes å ville oppnå med en slik makt?

### **MED KUWAIT KAN IRAK BLI DEN NYE OLJEPOLITISKE STORMAKT**

Lykkes president Saddam Hussein i å beholde kontrollen med Kuwait, og får tilgang på de internasjonale markedene, øker Irak sin produksjonskapasitet fra ca. 3,5 til 5,5-6,0 millioner fat pr. dag. Den samlede produksjon i Irak & Kuwait var før invasjonen anslått til noe over 5 millioner fat pr. dag. Det var nesten like mye som Saudi-Arabias produksjon. Saudi-Arabia har imidlertid hatt over 2 millioner fat pr. dag ledig kapasitet og forblir derfor den største produsenten i området. Saudi-Arabia har altså nå, sammen med andre OPEC-land, økt sin produksjon opp til kapasitetsgrensen.

Men kombinasjonen Irak og Kuwait vil bli en betydelig nr. to som oljeprodusent i Den persiske gulfen. I tillegg har Saddam Hussein en stående hær på 1 million mann, mange med krigserfaring etter krigen med Iran. Summen av økt oljeøkonomisk betydning og et betydelig og aktivt militærapparat vil kunne gjøre Irak til det politisk mektigste landet i regionen.

Med Kuwait vil Irak bli såvidt stort i oljesammenheng at den samlede produksjon i seg selv blir vesentlig for prissettingen på råolje. En slik rolle har Saudi-Arabia stort sett vært alene om å spille i lange tider. Saudisk oljepolitikk har vært langsiktig og ofte mer i tråd med vestlige ønsker enn mange andre araberland har likt. Med en mer anti-vestlig markedsregulator som Irak vil være, vil det kunne bety mindre tilbudt mengde i markedet og utnyttelse av inelastisiteten i etterspørselen. Gjennom sin oljepolitisk og militært styrkede posisjon kan Hussein også legge press på naboland for at planer om økt produksjonskapasitet stoppes. I en krisesituasjon vil tilbudet av irakisk og andre lands olje kunne reduseres dramatisk. Dette vil kunne innebære muligheten for et økonomisk-politisk press regionalt såvel som internasjonalt.

Men hva er det egentlig mulig å oppnå av oljeprisøkninger framover? Setter ikke prisen på alternative energibærere og den økonomiske situasjon i forbrukslandene effektive skranker mot prisøkninger av noen vesentlig karakter? Utviklingen i oljemarkedet over de siste to tiårene kan gi noe informasjon om dette.

### **PÅ LANG SIKT VIL IKKE PRISENE KUNNE HOLDE SEG OVER 30-40 \$/FAT**

I realverdi har oljeprisen de siste 4-5 årene vært svært lav. Vi må hele 18 år tilbake, til tiden før det første oljesjokket i 1973/74, for å finne lavere priser. Prisen den gang på 4 \$/fat tilsvarer en pris på 12 dollar i 1990-verdi. Økningen fra 4 til 12 \$/fat tilsvarer hele 33 \$/fat i 1990-verdi.

Etter litt nøling i markedet fortsatte forbruket å øke utover på syttitallet tross denne tredoblingen av prisen. Det var først da prisen i 1980 gikk over 35 \$/fat at etterspørselen etterhvert reagerte negativt. I dagens priser tilsvarer det over 50 \$/fat.

## Fig.2

*Prisutviklingen 1970-juli 1990 (will be included later)*

**Kilde: Austvik (1990b)**

Selvsagt er det en glidende skala der høyere priser gradvis senker forbruket av olje til enkeltkunder. Verst vil det gå ut over de fattigste landene, såsom u-landene og Øst-Europa. Men oljeprisen må muligens holde seg noe over 30 dollar før forbruksveksten stopper helt opp, forutsatt at ikke betydelige miljøavgifter innføres i konsumentlandene.<sup>6</sup>

Eventuelle krigshandlingers innvirkning på oljeprisen vil avhenge av labiliteten i situasjonen og hvor mye produksjonskapasitet som eventuelt vil bli slått ut. Men går prisene høyt over 30-40 \$/fat for en lengre periode, vil det føre til større oljeproduksjon utenom Gulfen, mer tilgang på alternative energibærere, effektivisering i bruken av energi og eventuelt økonomisk tilbakegang i forbrukslandene. Det vil i sin tur kunne føre til et større prisfall ut på nittitallet.

Det synes således som at Hussein kan ha hatt en viss dekning for sine argumenter om at prisen godt kunne ha vært 20-25 \$/fat de siste årene i stedet for 17-19 \$/fat uten at etterspørselsveksten ville blitt vesentlig mindre. Er dette korrekt, tilsier det at Iraks oljepolitiske argumenter har vært realistiske i markedet, så lenge Irak ikke har andre økonomiske interesser overfor Vesten enn å selge råolje. Den oljepolitiske motmakt i nabolandene bidro altså til å hindre dette.

## **OLJEPOLITIKK ER VESENTLIG FOR ALLE LANDS UTENRIKSPOLITIKK**

Innledningsvis ble Gulf-landenes ulike økonomiske og utenrikspolitiske interesser som årsak til divergerende syn på nivået på oljeprisen diskutert. Dette har vært viktige årsaker til at konflikten har oppstått. Men selvsagt har de oljekjøpende land også betydelige økonomiske og utenrikspolitiske interesser i prisfastsettelsen på råolje, og dermed den politiske utviklingen i Den persiske gulf. Dette er viktige årsaker til det nærmest umiddelbare militære engasjement i regionen.

Vi har allerede vært inne på USAs sentrale rolle som oljeimportør. En oljeprisøkning på 10 \$/fat innebærer en økning i importutgiftene for USA på i størrelsesorden 30 \$ milliarder dollar, eller rundt 200 milliarder kroner. I tillegg til disse utgiftene kommer negative virkninger gjennom dårligere lønnsomhet i industrien, inflasjon og arbeidsløshet. En kraftig nok prisstigning kan føre til økonomisk tilbakegang i USA, kanskje før enn i de relativt sett mindre oljeintensive økonomiene i Vest-Europa og Japan. I Øst-Europa og i utviklingslandene vil tilbakegangen kunne komme meget fort.

I ekstreme tilfeller, såsom ved en betydelig ødeleggelse av produksjonsinstallasjoner i Gulfen, og priser på kanskje 50-100 \$/fat over en periode, vil hele det internasjonale økonomiske og politiske system rystes kraftig. Når en i tillegg til amerikanernes kostnader legger til andre lands økonomiske tap ved så høye oljepriser, får en også et perspektiv på de militærutgifter som pådras. OECD-landene importerte i 1989 ca. 22 mf/d med råolje. En 10 \$/fats prisøkning tilsvarer for OECD-området således 80-90 milliarder dollar årlig (eller over 500 milliarder kroner) bare i økte importutgifter. I tillegg kommer alle de "indirekte" kostnadene i økonomien.

Dersom de oljekonsumerende land kan løse sitt energiproblem gjennom militæraksjoner, kan det vise seg billigere enn kostnadene ved å la være det og dermed varig måtte betale høye oljepriser. En militæraksjon som vil kunne holde oljeprisen på 20 \$/fat mot alternativt å måtte betale 35 \$/fat, kan altså gjerne koste 300 milliarder kroner årlig og fortsatt være lønnsom for USA alene. En annen sak er selvsagt at etterspørselsregulerende tiltak kunne redusere denne avhengigheten på fredeligere vis. Vi tar i denne artikkelen heller ikke standpunkt til hvorvidt de oljekjøpende landene faktisk kan vinne gjennom med sine energipolitiske interesser gjennom militæraksjoner.

Men dimensjonene på disse forholdene bidrar til at oljepolitikk også for oljekjøpende land er en viktig del av utenrikspolitikken, i særdeleshet for store land. De oljeimporterende lands utenrikspolitikk spiller inn mot politikken i Gulf-regionen. Således kan Saddam Hussein ha feilregnet dersom han forventet at et politisk-militært press på Saudi-Arabia (med trussel om intervensjon) skulle føre til en saudisk oljepolitikk i tråd med hans ønsker. Vestlige land med amerikanerne i spissen har nesten umiddelbart reagert på invasjonen med å gå inn militært i Saudi-Arabia. Det kan bety økt vestlig innflytelse over saudisk oljepolitikk. Det vil heller virke i retning av å øke produksjonskapasiteten i Saudi-Arabia enn å senke den. I tillegg til produksjonen saudierne nå foretar, vil det derfor ikke være overraskende om de også øker sine investeringer i ny produksjonskapasitet framover.

## **HUSSEIN PRESSER OG TRUER MED HØYERE OLJEPRISER**

Det er verdt å merke seg at Saddam Hussein sitter med to oljepolitiske trumfkort mot Vesten i utviklingen av krisen. Dette skyldes sammenhengen mellom mangelen på ledig produksjonskapasitet og oljeprisen.

For det ene vil blokaden koste Vesten mest når den er effektivt gjennomført. Oljemangelen den medfører, driver prisen opp. Hadde Hussein kunnet begrense tilførselen fra andre oljeproduserende land, ville markedet blitt ytterligere strammet til, prisene ville ha steget ytterligere og likeledes kostnadene for konsumentlandene. Graden av prispress vil være avhengig av forhold som hvor mye andre oljeproduserende land klarer å øke produksjonen, hvilke tiltak IEA-land foretar i markedet og også hvor kaldt det blir i vinter.

Prispresset vil etterhvert kunne gi seg utslag i ønsker fra vestlige land om å slippe av på oljeblokaden for å unngå høye oljeregninger. Den økonomiske blokaden av Irak vil således ikke bare være et spørsmål om irakisk økonomisk utholdenhet. Det vil også kunne bli et spørsmål om den oljekonsumerende verdens økonomiske utholdenhet. Enkeltlands politikk kan etterhvert bli stilt på en hard prøve i valget mellom høye priser i dag for eventuelt å sikre forsyningene på



lengre sikt, mot lavere priser i dag og heller ta problemene med en sterk Hussein i oljemarkedet senere. Iraks september-tilbud til utviklingsland om gratis olje kan ses i et slik perspektiv.

For det andre må en anta at oljeinstallasjoner vil bli ødelagt dersom det skulle komme til krigshandlinger. Det kan gi svært høye priser over lengre tid. Oljepolitisk har Saddam Hussein således interesse av ødeleggelse av både Kuwaits og andre lands oljeinstallasjoner om han militært tvinges til retrett. Det vil gi høyere oljepriser til kapasiteten blir gjenoppbygget. Irak selv vil kunne bli blant dem som kan selge denne dyre oljen. Slik ødeleggelse av iraks produksjonsmuligheter er paradoksalt nok ikke nødvendigvis i de oljekonsumerende landenes interesse. Det vil føre til enda høyere priser, og regningen er det ødeleggeren (i dette tilfellet de vestlige styrkene) som må betale.

En boikott av Irak kan oppheves ved et vedtak. Da faller oljeprisen nokså umiddelbart. En fysisk ødeleggelse av produksjonsapparatet kan det ta flere år å bygge opp igjen. Det kan gi høye priser over tid. På grunn av generell motstand i de fleste arabiske land mot vestlig militær tilstedeværelse i regionen, kan det dessuten vise seg vanskelig å bli stående med styrker i området over lengre tid. Det kan således vise seg at de internasjonale styrkene under ledelse av USA sitter i et oljepolitisk glasshus i Den persiske gulf.

## **ET NYTT PRISSJOKK?**

For å kunne si noe om den videre utvikling av krisen, må en ta hensyn til den nærmest permanente, strukturelle usikkerhet i mange av de forholdene som påvirker produksjonsforholdene i Den persiske gulf.<sup>7</sup> Før Irak invaderte Kuwait kunne det nok hevdes at det ville være rimelig sannsynlig at en ny krig vil inntreffe i Midt-Østen i løpet av nittitallet. Sett i et slik perspektiv kan krig muligens, i like stor grad som fred, kalles for en "normal" situasjon i området. Men hvem krigens parter skulle være, når den skulle inntreffe og med hvilke følger, er det ingen som med sikkerhet kunne forutsi.

Et forhold som en imidlertid kan påpeke allerede i dag, er at krigshandlinger og risikoen for krig vil redusere private investorers/långiveres interesse i å engasjere seg i oljevirkosomhet i området. Dette vil (midlertidig) kunne føre til utsettelse av utvidelsesplaner, spesielt i Kuwait og Irak, og dermed et fortsatt stramt marked.

Et annet forhold er at eierforholdene til oljen kan endre seg. Dette gjelder selvsagt spesielt for Kuwait dersom Irak blir værende i landet. Irak får med Kuwait, gjennom sin størrelse, en posisjon som gjør at landets økonomiske interesser kan vris i retning av Kuwaits og Saudi-Arabias kapasitetspolitikk. Landets samlede tilbud vil alene ha betydelig mer innvirkning på prisutviklingen enn Irak har hatt uten Kuwait. Trekker man imidlertid inn Saddam Husseins politiske ambisjoner, peker det i retning av bruk av olje som politisk virkemiddel for å øke Iraks makt. Også Iraks akutte inntektsbehov innebærer en i økonomisk forstand kort planleggingshorisont og en høy diskonteringsrate i produksjonspolitikken. Slike forhold kan tyde i retning av en høyprispolitikk og gir implisitt en heller mer restriktiv kapasitetspolitikk. Den aller beste løsningen for Irak vil være et høyt produksjonsvolum med økning i kapasiteten, samtidig som det truer andre land til å være restriktive i sine utviklingsplaner.

Men elementer av endrete eierforhold kan en også komme til å se i Saudi-Arabia og Emiratene.

Dersom amerikanske og andre lands soldater blir stående i landene, eller får en stor politisk innflytelse, kan det innebære en større innvirkning på oljepolitikken i disse landene fra oljeforbrukende lands side. Det kan etterhvert peke i retning av en oppgradering av kapasiteten. For Saudi-Arabias del kan kapasiteten mest ekstremt tenkes økt til 15-20 mf/d rundt år 2000, fra dagens nivå på 7-8 mf/d, dersom massive investeringer settes inn. Blir imidlertid den politiske situasjonen slik at Saudi-Arabia må balansere oljekonsumerende lands og egne langsiktige økonomiske interesser mot Irak (og Irans) høyprisinteresser og militære og politiske press, er det imidlertid lite trolig at en vil få en såvidt kraftig oppgradering av kapasiteten.

Mange har spådd OPECs undergang som følge av krisen. Organisasjonen har imidlertid de siste årene gradvis styrket sin posisjon gjennom den betydning medlemslandenes politikk har gjenfunnet for prisutviklingen. De beslutninger som reelt foretas om kvotefordelinger<sup>8</sup> og priser, har større betydning i dag enn på mange år. Denne økte betydning og innflytelse over pris- og markedsutviklingen gjør at det vil være mer attraktivt å være medlem av OPEC i dag enn når markedet er svakt. Konflikten i Midt-Østen vil imidlertid kunne føre til omformulering av interesser til enkeltland og nye allianser innad i organisasjonen, slik konflikter også tidligere har medført.

OPEC og organisasjonens medlemsland har alltid vært svært dyktige til å skille mellom allmennpolitiske interesser, utenom OPEC, og markedsøkonomiske interesser, i OPEC. Dette gjør at selv alvorlige politiske og militære konflikter mellom medlemslandene ikke nødvendigvis fører til at de gir slipp på muligheten til å ivareta sine prisinteresser gjennom OPEC. På åttitallet satt Iran og Irak ved siden av hverandre på OPEC-møter og diskuterte oljepriser samtidig som landene førte en omfattende og brutal krig med hverandre. Men de forhold som fører til en interesse for en spesifikk pris, endres gjennom konflikter (likesom oljeprisen påvirker politikken forøvrig). Det medfører at vi etterhvert kan få en ny portefølje av synspunkter innad i organisasjonen som summerer seg opp i en ny OPEC-politikk, kanskje heller enn at organisasjonen går i oppløsning. Til det har den økonomiske gevinst av noen form for samarbeid på tilbudssiden vist seg alt for lukrativ.

Formen på den nye porteføljen av synspunkter som former OPECs politikk avhenger mye av den politiske og militære utviklingen i konflikten. Er det slik at USA og andre oljekonsumerende land blir dominerende i området, kan en tenke seg at OPEC, gjennom sine medlemsland anført av Saudi-Arabia, også utvikler seg i retning av en moderat prispolitikk, økning i kapasitet og integrasjon i vestlige økonomier. Blir det slik at Irak "kommer seg unna" med invasjonen av Kuwait og blir dominerende i Gulfen, vil Irak bl.a. gjennom OPEC kunne søke å presse nabolandene til lavere produksjon samtidig som de selv kan komme til å øke produksjonen. En høyprispolitikk vil Iran også normalt støtte (men selvsagt helst ikke gjennom redusert egenproduksjon).

Det finnes et utall av mulige hendelsesforløp videre framover, både for den olje- og allmennpolitiske utvikling. Omfattende kriger som involverer de forskjelligste allianser mellom land og som kan inkludere mange sentrale aktører i verdenspolitikken, såsom Israel, Sovjetunionen, USA, Vest-Europa, Japan, Iran, Egypt og andre er mulig.

Prispresset på råolje har ligget i markedet allerede før Iraks invasjon av Kuwait. Om (teoretisk) situasjonen før invasjonen skulle gjenetableres, vil vi uansett kunne forvente høyere oljepriser

på nittallet enn de vi har hatt fram til invasjonen i august. Men prissjokk har i nyere tid kun kommet når en stram markedsituasjon blir koblet med dramatiske politiske og militære begivenheter. Det er derfor først når det eventuelt kommer til krigshandlinger som ødelegger produksjonsinstallasjoner at vi etter all sannsynlighet vil oppleve et nytt prissjokk på råolje i den forstand OPEC I og OPEC II var det. En politisk løsning på konflikten som går i Iraks favør, kan også føre til prisøkninger på råolje, men ikke nødvendigvis til så ekstreme nivåer som et sjokk innebærer. I dag synes det å være liten mening i å gjette på den videre gang i konflikten såvidt eksplisitt som det ville være nødvendig for å si noe mer konkret om hvilke av disse mulighetene som er mest sannsynlige.

## LITTERATUR

Adelman, M.A., 1989: "The Oil Supply and Price Horizon", Energy Policy oktober.

Austvik, O.G., 1989a: "Strategies for Reducing U.S. Oil Dependency", NUPI-rapport nr. 130, juli

---, 1989b: "Market Considerations in Norwegian Oil Policy" i Austvik (Ed.): Norwegian Oil and Foreign Policy, NUPI/Vett & Viten, ISBN 82-412-0013-7.

---, 1990a: "En vurdering av produksjonskapasiteten for råolje i 5 land ved Den persiske Gulf", NUPI-rapport nr. 150, Oktober.

---, 1990b: "Limits for Oil Pricing. Assessing OPEC Production and Pricing Decisions", kommer.

Hogan, W.W., 1988: "Oil Demand and OPECs Recovery", Discussion Paper E-88-02, Energy & Environmental Policy Center, John F. Kennedy School of Government, Harvard University.

Scott, B.R., 1987a: "Saudi Arabia. You Can Hear it on the Radio", Case paper, Harvard Business School.

---, 1987b: "Saudi Arabia. Emergence as a World Power", Case paper, Harvard Business School.

## NOTER

1. En kan imidlertid også hevde at disse "lånene" var gitt til Irak for at de andre landene skulle kjøpe seg fri fra irakisk aggresjon.
2. Scott (1987a og b) diskuterer hvordan Saudi-Arabia over de siste to tiårene har veid sammen militære trusler, økonomiske interesser og øvre politiske forhold i sin oljepolitikk.
3. Det finnes argumenter mot dette. Disse fremhever at problemer med at forhold som fastsettelsen av petroleumsreservenes størrelse, stadig nye oljefunn og intern uenighet i OPEC om produksjonskvoter vil føre til at kapasitetsgrensen stadig flyttes ut. Den kanskje fremste talsmann for dette syn, Adelman (som f.eks. i 1989), hevder at olje i økonomisk forstand ikke kan vurderes som en endelig ressurs som brukes opp. Han fremholder at olje heller må oppfattes som en lagerbeholdning som stadig blir forbrukt og replasert gjennom investeringer. Tilbudet av OPEC-olje kan derfor økes til 60 mb/d (mot ca. 24 mb/d før Iraks invasjon) og prisen presses ned til 5 \$/fat.
4. Se Austvik (1989a) for en diskusjon av strategier for å redusere USAs avhengighet av importert olje.
5. Maksimal opprettholdbar kapasitet er den en kan forvente å nå dersom alle de fem landene produserer maksimalt ut fra de tekniske og økonomiske begrensninger ressurs- og kostnadsmessige forhold setter.
6. Se Austvik (1989b) og (1990b) for nærmere diskusjon av både nedre og øvre grenser for den langsiktige oljeprisutviklingen.
7. I Austvik (1990) skilles det mellom triviell, systemisk og strukturell usikkerhet. Den trivielle (mer faktisk kunnskap) og systemiske (oppfattelse av hvordan mekanismene fungerer) usikkerhet kan reduseres ved å foreta et korrekt valg av parametre og angrepsmåte i analysen. Den strukturelle usikkerheten går imidlertid tilbake til den type fenomener vi studerer, såsom mulighetene for en krig. Strukturell usikkerhet representerer eksogene endringer i viktige variabler og sammenhenger i problematikken, usikkerhet ved valg av modell i analysen og situasjoner der den modell en velger gir resultater med store usikkerhetsmarginer. Slik usikkerhet må en i større grad finne måter å leve med, enn fullt ut å forvente å kunne eliminere.
8. Selv om OPEC-landene jevnt har overskredet sine kvoter, har de fleste landene, til dels sterkt, redusert sin produksjon i forhold til kapasitet for å stabilisere prisene.