

Ole Gunnar Austvik

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

e-mail: ole.gunnar.austvik@kaldor.no

NUPI-rapport nr. 150

October 1990

ISSN 0800-000X. 93 pages.

Pdf-versjon!

Includert artikkelen: "Gulfkrisen og oljeprisen", Oljeindustrien no. 3 September 1990 (bakerst)

EN VURDERING AV PRODUKSJONSKAPASITETEN FOR RÅOLJE I 5 LAND VED DEN PERSISKE GULF

(rapport til Finansdepartementet høsten 1990)

SAMMENDRAG

Denne rapporten vurderer de faktiske kapasitetsforhold for produksjon av råolje i Saudi-Arabia, Kuwait, Irak, Iran og De forente arabiske emirater i dag og i hvilken grad de kan og vil, eventuelt hvor fort og hvorfor, øke kapasiteten.

Krigshandlingene i august 1990 er et eksempel på hvorfor en alltid vil måtte forholde seg til relativt mye usikkerhet i en vurdering av produksjonskapasiteten for olje i Den persiske gulfen. Det er på skrivende tidspunkt (september 1990) eksempelvis ikke mulig med sikkerhet å forutsi det videre politiske og militære forløp i regionen som følge av Iraks invasjon av Kuwait. De mulige utfallene er mange og konsekvensene for kapasitetsutviklingen så langt uklare. For å danne et grunnlag for videre vurderinger av den nye situasjonen, tar derfor rapporten i hovedsak utgangspunkt i situasjonen slik den var pr. juli 1990, altså før invasjonen.

Rapporten argumenterer med at en bør kunne forvente en fortsatt oppbygging av kapasitet i samtlige land i Den persiske gulfen på nittitallet. Hvor mye og hvor fort kapasiteten kan forventes økt varierer sterkt. Som i de siste tiårene vil Saudi-Arabia være det mest utslagsgivende landet for den totale kapasitet i området. Dette skyldes landets store reserver, lave kostnader og allerede høye produksjons- og kapasitetsnivå. Like relative endringer i landenes kapasiteter vil dermed volummessig slå sterkest ut for Saudi-Arabia. Kommer det imidlertid til krigshandlinger, kan produksjonsutstyr bli ødelagt og kapasiteten nedgradert med derpå følgende sterkt prispress i oljemarkedet.

Mens kapasiteten i de fem landene pr. juli 1990 blir anslått til vel 19 millioner fat pr. dag (mb/d), hvilket motsvarer en OPEC-kapasitet på ca. 28 mb/d, antas kapasiteten å kunne bli økt relativt raskt til 22-23 mb/d i 1992. Etter dette er det antatt at økningen vil flate ut, slik at det mest sannsynlige nivå i år 1995 og år 2000 kunne tenkes å ville ligge henholdsvis noe under og noe over 25 mb/d. Det er imidlertid mulig med både større og mindre kapasitetsoppbygging enn det disse tallene indikerer og usikkerheten øker over tid. I år 2000 kan det således ikke utelukkes at kapasiteten er såvidt stor som 32 mb/d eller såvidt liten som 22 mb/d. Spredningen i anslagene blir illustrert og diskutert i rapporten. Mot slutten blir enkelte mulige konsekvenser

av Iraks invasjon av Kuwait diskutert.

Rapporten er delt inn i 4 hovedkapitler. I kapittel 1 er utvalget av de fem landene nærmere begrunnet ut fra den betydning produksjonskapasiteten i disse landene har for prisutviklingen på olje. I kapittel 2 blir teorier om fastsettelsen av et oljeproduserende lands produksjonskapasitet diskutert og vurdert. I kapittel 3 blir forhold som kan ha betydning for oljepolitikken i hvert enkelt land gjennomgått. I kapittel 4 summeres og vurderes diskusjonen i en analyse av kapasitetsutviklingen i området.

Takk for kommentarer fra Kjell Mathisen, Bjarne Stakkestad, Morten Lindbäck, Finn Einar Hvistendahl, Martin Sæter, Tor Martin Ingebritsen, Karl Ove Tvedt og Nanna Egidius. Jan Risvik har foretatt den språklige gjennomgang. Eventuelle feil står imidlertid for egen regning.

Denne rapporten vurderer de faktiske kapasitetsforhold for produksjon av råolje i Saudi-Arabia, Kuwait, Irak, Iran og De forente arabiske emirater i dag og i hvilken grad de kan og vil, eventuelt hvor fort og hvorfor, øke kapasiteten. Rapporten argumenterer for at en før Iraks invasjon av Kuwait burde kunne forvente en fortsatt oppbygging av kapasitet i samtlige land i området utover på nittitallet. Hvor mye og hvor fort kapasiteten ville bli økt varierer sterkt. Som i de siste tiårene vil Saudi-Arabia være det mest utslagsgivende landet for den totale kapasitet i området. Mulige konsekvenser for kapasitetsutviklingen av Iraks invasjon av Kuwait blir kort diskutert.

INNHOLDSFORTEGNELSE

(sidenummer referer til NUPI-publikasjonen. På denne pdf-versjonen er det noe færre sider)

| | |
|---|----------|
| INNLEDNING | 4 |
| 1 GULF-OLJE OG OLJEPRISER | 8 |
| 1.1 Oljemarkedet på åttitallet..... | 8 |
| 1.2 Kapasitetsutnyttelse og oljepris..... | 11 |
| 2 GULF-LANDS VALG AV PRODUKSJONSKAPASITET | 17 |
| 2.1 Hvordan definere begrepet "kapasitet"? | 18 |
| 2.2 Ressursgrunnlag. | 19 |
| 2.3 Produksjonskostnader | 20 |
| 2.4 Prisorventninger og tidsfordeling av produksjon. | 21 |
| 2.5 Inntektsbehov. | 23 |
| 2.6 Allmenne økonomiske og politiske forhold..... | 24 |
| 2.7 Strategi for utenlandsinvesteringer. | 26 |
| 2.8 Markedsbetydning, utenrikspolitikk og OPEC..... | 27 |
| 2.9 Religiøse forhold. | 30 |
| 2.10 Finansieringsskranke. | 31 |
| 2.11 Endring av eierforholdene | 32 |
| 2.12 Efterspørselsutviklingen..... | 33 |
| 2.13 Sammenfatning | 35 |
| 3 SITUASJONEN I DET ENKELTE LAND | 39 |
| 3.1 Saudi-Arabia (SA) | 41 |
| 3.2 Kuwait | 48 |
| 3.3 De forente arabiske emirater (UAE)..... | 52 |
| 3.4 Iran..... | 56 |
| 3.5 Irak | 61 |
| 4 PRODUKSJONSKAPASITETEN I GULFEN 1990-2000 | 67 |
| 4.1 Saudi-Arabia | 74 |
| 4.2 Kuwait | 76 |
| 4.3 Iran..... | 77 |
| 4.4 Irak | 78 |
| 4.5 De forente arabiske emirater..... | 79 |
| 4.6 Tabeller og sammenfatning | 79 |
| 4.7 Krisen høsten 1990 og kapasitetsutviklingen | 87 |
| FORKORTELSER & SYMBOLER | 92 |
| LITTERATUR | 93 |
| Vedlegg artikkel: GULF-KRISEN OG OLJEPRISEN ('Oljeindustrien' nr 3 1990). | side 64. |

INNLEDNING

Denne rapporten skal vurdere de faktiske kapasitetsforhold for produksjon av råolje i Saudi-Arabia (SA), Kuwait, Irak, Iran og De forente arabiske emirater (UAE) i dag og i hvilken grad landene kan og vil, eventuelt hvor fort og hvorfor, øke kapasiteten. Oman, Qatar, Bahrain og andre land i området vil ikke bli vurdert. De fem landene vil i rapporten som samlebegrep bli kalt PG-land (Persian Gulf Countries). Landene i hele området vil i rapporten bli kalt ME-land (Middle East Countries).

Ressurssituasjonen og kostnadene ved å produsere olje (både variable og faste) vil bestemme de fysiske og økonomiske skranker for produksjonskapasiteten i et land. Innenfor disse skrankene vil mer allmenne økonomiske, politiske, religiøse, historiske, kulturelle og sosiologiske rammer påvirke kapasiteten. Denne rapporten vil konsentrere seg om analyser av økonomiske og politiske forhold i PG-landene som grunnlag for vurderinger av deres produksjonskapasitet på nittitallet. Andre forhold vil bli trukket inn i den grad de kan forklare og utdype økonomiske rasjonaler og politiske handlinger.

Rammebetingelsene og målsetningene for et lands oljepolitikk kan variere fra land til land og kan endres over tid. Dette innebærer at i analysen av den problemstilling vi står overfor i denne rapporten må ta hensyn til forskjellene mellom landene og dessuten være dynamisk i formen. Siden det er kvalitativt forskjellige forhold som skal veies sammen, vil en imidlertid måtte ende opp med mye usikkerhet i anslagene. De siste ukenes begivenheter i Den persiske gulfen illustrerer dette. En kunne i juli måned d.å. ikke utelukke at Irak ville annektere Kuwait i august, men de fleste ville vel betrakte det som meget usannsynlig. I august/september måned, etter anneksjonen, kan en ikke utelukke at Irak vil forsøke å invadere Saudi-Arabia i løpet av høsten 1990. Dette synes kanskje mindre usannsynlig enn Iraks invasjon av Kuwait måtte betraktes i juli, men for de fleste (?) fremstår det helst som en fortsatt lite trolig begivenhet. Uansett hvor usannsynlig en måtte mene at en slik handling er, er den ikke umulig. Tilsvarende kan en heller ikke utelukke at USA og andre vestlige og arabiske land vil invadere Irak og vinne en fullstendig militær seier, eller at situasjonen vil utvikle seg til total krig med ødeleggelse av mesteparten av produksjonsinstallasjonene.

Idet forløpet av hendelsene direkte og indirekte vil påvirke størrelsen på produksjonskapasiteten både i dag og i fremtiden, kan en ikke ha forhåpning om å komme fram til endelige og detaljerte svar på den problemstillingen som er satt opp. Skulle en søke å "fastslå" kapasitetsnivåene i landene med stor nøyaktighet mange år fremover i tid, vil det like mye kunne bli en måte å få komfortable løsninger på, som å beskrive et problemområde som er altfor komplisert til at entydige svar kan gis.

De krefter og mekanismer som påvirker kapasitetsfastsettelsen er det imidlertid større mulighet å få klarlagt. Med kjennskap til disse vil en kunne trekke konsekvensene av den utvikling som etterhvert vil komme. Denne rapporten tar i første rekke sikte på å være et bidrag til å øke denne type innsikt. Vurderingen av hva situasjonen, slik den fremsto før Iraks invasjon av Kuwait, ville innebære for kapasitetsutviklingen, er et eksempel på hvordan innsikten mer konkret kan benyttes. For å presisere hva en kan si noe om og hva en ikke kan si noe om i en slik analyse, kan det imidlertid være nyttig å skille mellom triviell, systemisk og strukturell usikkerhet.¹

¹ Jfr. NAVF (1990; 29-30).

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 trivielle usikkerhet kan angripes ved innsamling av data og gode delanalyser av viktige økonomiske, politiske og andre forhold. Den systemiske usikkerheten kan angripes ved tverrfaglig utnyttelse av delanalysene. I dette inngår vurderinger av hvordan økonomi og politikk (og andre forhold) samvirker i hvert av landene og totalt i regionen. Gjennom en konsistent forståelse av disse forholdene og sammenhengene vil en kunne konstruere modeller der konsekvenser av endringer endogen kan bestemmes, eller en kan påvise hvorvidt modellen har frihetsgrader eller er overbestemt. Har modellen frihetsgrader, vil betydningen av involverte parters valg og handlinger kunne vektlegges. Er modellen overbestemt vil utfallet, på den annen side, mer vanskelig kunne forutsies.

Den strukturelle usikkerheten går 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. Det en imidlertid kan forsøke å gjøre, er så langt som mulig å finne fram til karakteren av den og hvor betydningsfull den vil være for kapasitetsfastsettelsen.

Denne rapporten søker å redusere den trivielle og systemiske usikkerheten hva angår produksjonskapasiteten i området, samt, i den grad det er mulig, å kartlegge hvilken type og hvilket omfang den strukturelle usikkerheten består i.

Når det gjelder hvilke forhold en bør ta med i en slik analyse og hvor grundig hvert av dem bør behandles, står en overfor det problem at det ikke er mulig å ta inn ethvert aspekt som kan være av betydning. Da ville hele diskusjonen kunne drukne i detaljer. På den annen side må en tilstrekkelig mengde variable bli trukket inn, med en rimelig detaljeringsgrad for at robuste konklusjoner skal kunne trekkes. Valg av angrepsmåte, parametre og dybde i diskusjonen må foretas bevisst i forhold til formålet med analysen.

Mengden variable vi står overfor i den vurderingen som skal foretas i denne rapporten, er formidabel. Dybden i diskusjonen av de enkelte forhold som er viktige for denne vurderingen, er derfor tilpasset formålet. Det kan innebære at deler av diskusjonen ikke er grundig nok dersom den skal være underlag for andre formål, f.eks. en analyse av oljeprisutviklingen, oljemarkedet eller landanalyser som sådan.

Rapporten er delt i 4 hovedkapitler. I kapittel 1 vil utvalget av de fem landene bli nærmere begrunnet med den betydning produksjonskapasiteten i disse landene har for prisutviklingen på olje. I kapittel 2 blir faktorer og sammenhenger som påvirker et oljeproduserende lands produksjonskapasitet diskutert. I kapittel 3 blir forhold som må forventes å ha betydning for kapasitetsfastsettelsen i hvert enkelt av PG-landene gjennomgått. I kapittel 4 blir resultatene summert og vurdert i en analyse av kapasitetsutviklingen i området.

I hovedsak er rapporten skrevet ut fra situasjonen i juli 1990. Dette skyldes dels at deler av den ble skrevet før krigshandlingene i august 1990 startet og dels at situasjonen i skrivende stund synes

såvidt uklar at det gir liten mening å spekulere i hvilke utfall konflikten vil få. I siste kapittel blir imidlertid mulige konsekvenser av hendelsene kort diskutert.

1 GULF-OLJE OG OLJEPRISER

1.1 Oljemarkedet på åttitallet

Verdensproduksjonen av råolje var i 1989 på 63.6 millioner fat pr. dag (mb/d, million barrels per day). Av denne representerte OPEC²-landene 23.2 mb/d (36.5 %) og landene i Midt-Østen 16.6 mb/d (26.3 %). De fem landene i Den persiske gulf som denne rapporten skal konsentrere seg om, sto for 14.7 mb/d eller 23.1 % av verdensproduksjonen.³

PG-lands produksjonsandeler kan synes forholdsvis små i forhold til den betydning landene ofte tillegges for oljemarkedet. Men fordi landene innehar det meste av den kjente fleksible produksjonskapasitet (både på kort og lang sikt) i verden, blir deres oljepolitikk spesielt viktig for prisdannelsen.

I verdenshandelen med råolje betyr da også OPEC-landene betydelig mer enn de gjør av verdensproduksjonen. I 1979 representerte organisasjonens medlemsland 80.5 % av OECDs import, mens den i 1984 var gått ned til 57.9 %. I annen halvdel av åttitallet har andelen igjen økt betydelig. For USA alene steg importandelen (av totalt forbruk) i perioden 1985-89 fra ca. 35 % til ca. 50 %. Mesteparten av denne økningen kom fra Den persiske gulfen.

² OPECs 13 medlemsland er Iran, Irak, Kuwait, Saudi Arabia og UAE (PG) samt Qatar, Ecuador, Venezuela, Algerie, Libya, Gabon, Nigeria og Indonesia.

³ Kilde: BP Statistical Review of World Energy.

1.1 Tabell. Verdensproduksjon av råolje. mb/d.

| | 1973 | 1974 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1983 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 07/90 |
|---------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| Verden totalt | 55.7 | 55.7 | 63.1 | 65.8 | 62.8 | 59.4 | 56.7 | 57.7 | 60.4 | 60.2 | 62.4 | 63.6 | -- |
| OPEC | 31.0 | 30.7 | 30.3 | 31.5 | 27.5 | 23.4 | 18.4 | 17.3 | 19.6 | 19.1 | 21.1 | 23.2 | 23.7 |
| Midt Østen | 20.7 | 21.3 | 21.4 | 21.9 | 18.8 | 16.0 | 12.1 | 10.9 | 13.1 | 13.1 | 15.0 | 16.6 | -- |
| PG: | 20.0 | 20.7 | 19.9 | 20.4 | 17.2 | 14.8 | 10.9 | 9.4 | 11.7 | 11.6 | 13.3 | 14.7 | 15.6 |
| -Saudi-Arabia | 7.6 | 8.5 | 8.3 | 9.6 | 10.0 | 10.0 | 5.2 | 3.6 | 5.2 | 4.4 | 5.3 | 5.3 | 5.3 |
| -Kuwait | 3.0 | 2.5 | 1.9 | 2.3 | 1.4 | 1.0 | 0.9 | 0.9 | 1.3 | 1.1 | 1.3 | 1.6 | 1.8 |
| -Iran | 5.9 | 6.0 | 5.3 | 3.2 | 1.5 | 1.3 | 2.5 | 2.2 | 1.9 | 2.3 | 2.3 | 2.9 | 3.1 |
| -Irak | 2.0 | 2.0 | 2.6 | 3.5 | 2.6 | 1.0 | 1.1 | 1.4 | 1.7 | 2.1 | 2.6 | 2.8 | 3.4 |
| -UAE | 1.5 | 1.7 | 1.8 | 1.8 | 1.7 | 1.5 | 1.2 | 1.3 | 1.6 | 1.7 | 1.8 | 2.1 | 2.0 |
| -Andre ME | 0.7 | 0.6 | 1.5 | 1.5 | 1.6 | 1.2 | 1.2 | 1.5 | 1.4 | 1.5 | 1.7 | 1.9 | - |

Kilder: U.S. Departement of Energy, BP Statistical Review of World Energy, PIW.

For å kunne forstå viktige sider ved dagens situasjon i oljemarkedet og i PG-landene, må en i det minste gå ti år tilbake. Et stramt marked og revolusjonen i Iran i 1978 gav opptakten til det andre oljeprissjokket i nyere tid. Når Saddam Hussein angrep Iran i 1980 fikk deretter både Iran og Irak ødelagt mye av sitt produksjonsapparat. I konsumentlandene var det en uro for at konflikten skulle spre seg og føre til ytterligere nedgang i tilbudet av olje. Det ble derfor kjøpt opp store mengder råolje for lagerhold. Virkningen av produksjonsbortfallet og den økte etterspørsel til lagerhold i en periode med høy kapasitetsutnyttelse, gjorde sammen at prisene steg nesten til det tredobbelte; fra 13 til 36 dollar per fat på 2 år (årgjennomsnitt 1979/81).⁴

Det nye høye nivået på oljeprisen ble holdt oppe i flere år, til tross for at land som Saudi-Arabia var bevisst at dette gradvis ville gå utover etterspørselen.⁵ I begynnelsen av krigen var opprettholdelse av et lavere prisnivå vanskelig, all den tid produksjonskapasiteten i de to krigførende landene, Iran og Irak, ble fysisk redusert med 4-5 mb/d. Men da prisene begynte å falle, ble de likevel forsøkt "kunstig" opprettholdt.⁶

Kuwait, Saudi-Arabia, UAE og andre land klarte å holde disse høye prisene på råolje ved å redusere sin oljeproduksjon betydelig. Saudi-Arabia alene reduserte produksjonen fra 9.5 til 3.5 mb/d i perioden 1981-85, eller 6 mb/d. Alle OPEC-land bidro imidlertid i lange perioder til å holde prisene oppe ved at de også reduserte produksjonen, men langt mindre enn PG-landene. De

⁴ I begynnelsen av krigen søkte riktignok Saudi Arabia i en periode å kompensere for bortfallet av irakisk og iransk olje.

⁵ Jfr. f.eks. Scott (1987b).

⁶ Den mest sannsynlige årsaken til en slik politikk synes å ha vært at Gulf-landene ønsket høye inntekter på kort sikt for å støtte Irak under krigen mot Iran. Det kan også ha vært begrunnet med å ville "kjøpe seg fri" fra aggresjon fra Irak.

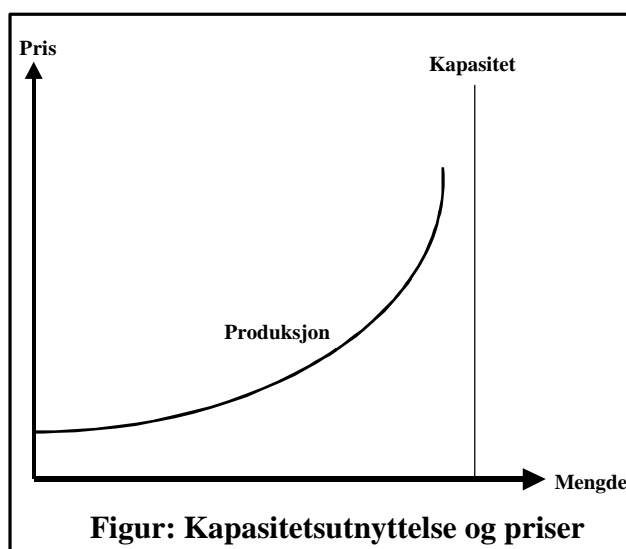
vedvarende høye prisene førte til redusert etterspørsel på verdensbasis og større produksjon utenom OPEC.

Etter noen år avtok etterspørselen etter PG-olje så sterkt at den viktigste sving-produsenten, Saudi-Arabia, ikke kunne redusere produksjonen ytterligere. Nedgangen i etterspørselen og økningen i produksjon utenom OPEC presset kontinuerlig i retning av lavere priser noe som til slutt førte til prisraset vinteren 1985/86. På verdensbasis sank etterspørselen med rundt 6 mb/d, mens produksjonskapasiteten utenom OPEC økte med rundt 7 mb/d i løpet av første halvdel av åttitallet.

Etter prisfallet har etterspørselen igjen steget kraftig samtidig som produksjonsveksten utenom OPEC har stoppet opp. Dette er medført at PG-landene gradvis har kunnet øke produksjonen. Global etterspørsel har i perioden 1986-89 økt med 5.6 mb/d hvilket innebærer en økning på mellom 1 og 2 mb/d per år. Global handel med råolje var i 1989 ca. 30.3 mb/d, en økning på 9 % fra året før.⁷ Mesteparten av etterspørselsøkningen har blitt dekket av eksport fra Midt-Østen. Dette gjør at det viktigste produksjonsområde for råolje igjen ligger i PG-landene både økonomisk, politisk og ressursmessig.

1.2 Kapasitetsutnyttelse og oljepris

Grunnen til at en vurdering av produksjonskapasitet i Den persiske gulfen er interessant er primært en oppfatning om at det er en sammenheng mellom kapasitetsutnyttelsesgrad og oljepriser. Utgangspunktet er at kapasitetens størrelse setter fysiske skranke for hvor stor produksjonen på ethvert tidspunkt kan bli. Når total produksjon nærmer seg total kapasitet vil prisene få et press oppover selv om ikke det skulle være noen direkte beslutning om prisendringer eller bevisst regulering av produksjonen for å påvirke prisen. Selve stramheten i markedet gir altså prispresset. Mekanismen mellom kapasitetsutnyttelse og priser kan skjematisk uttrykkes som i nedenstående figur.



⁷ PIW, 2.7.90

Når produksjonen er liten i forhold til kapasitet forventes det at det er liten mulighet for at prisene vil kunne stige. Ethvert forsøk på en prisøkning fra en produsent vil kunne møtes med økt produksjon fra en eller flere andre produsenter. Jo nærmere produksjonen kommer kapasitetsgrensen, jo mindre mulighet har andre produsenter for å øke produksjonen. En økning i etterspørselen vil da i økende grad måtte slå ut i form av høyere priser i stedet for høyere produksjonsvolum. Streiker og ulykker vil eksempelvis kunne få betydelige prisvirkninger dersom det er liten ledig produksjonskapasitet.

Ovenstående figur uttrykker at oljeprisen på et tidspunkt t er en funksjon av differansen (D) mellom kapasitetens (K) og produksjonens (P) størrelse:

$$p_t = f(K_t - P_t) = f(D_t)$$

Er kapasiteten (K) fastlagt, vil formen på funksjonen (f) si oss hvor nær kapasitetsgrensen produksjonen må være for at prisene skal begynne å stige. En lav priselastisitet med hensyn på nedgang i ledig kapasitet indikerer altså at en moderat økning i produksjonen, eller nedgang i kapasitet, kan resultere i store prisøkninger:

$$|El_{D_t p_t}| = |dp_t/dD_t * D/p_t| = \text{"lav"}$$

Priskurven i grafen over reflekterer ikke grensekostnaden ved å produsere olje. Grensekostnadskurven for oljeproduksjon (globalt) vil kunne ha en tilsvarende form, men i denne analysen kan den godt ligge betydelig under prisen. Det er selve stramheten i markedet som bestemmer prisstigningen.

Det er vanskelig å fastslå særlige nøyaktige sammenhenger mellom kapasitetsutnyttelse og prisreaksjoner. Empirisk har det imidlertid vist seg at når OPECs kapasitetsutnyttelsesgrad har vært i størrelsesorden 70-85 %, så har prisene (i amerikanske dollar) vært relativt stabile (perioden 1975-78 og i 1981 og 1984). Med en kapasitetsutnyttelsesgrad på 60-75 % har prisene i dollar ofte falt (perioden 1983-86). Før prisene begynte å øke i 1979 (etter revolusjonen i Iran) var kapasitetsutnyttelsen rundt 80 % mens den i 1980 passerte 90 %.

1.1 Figur. Oljeprisen øker med høy kapasitetsutnyttelse

8

Vil bli inkludert senere (scanning-problemer)

Kilde: Hogan (1988)

Kapasitetsutnyttelsesgraden i 1990 (85 %) har ligget ikke langt fra nivået det lå på under de to foregående prissjokkene. Dette har vært en sterkt medvirkende årsak til den betydelige prisøkning som har kommet i kjølvannet av boikotten av irakisk og kuwaitisk olje. Et "stramt marked" med potensiale for prisøkninger er således ofte karakterisert ved kapasitetsutnyttelsesgrader på 80-85 % og høyere.

1.2 Tabell. PG-lands produksjonskapasitet 1979-90

| | 1979 | 1983 | 04/1990 |
|----------------------------|------|------|---------|
| Saudi-Arabia | 10.8 | 11.3 | 7.8 |
| Iran | 7.0 | 3.0 | 3.1 |
| Irak | 4.0 | 1.5 | 3.1 |
| Kuwait | 3.3 | 2.8 | 2.4 |
| UAE | 2.5 | 2.9 | 2.2 |
| Qatar | 0.7 | 0.7 | 0.4 |
| Midt-Østen kapasitet | 28.3 | 21.1 | 19.0 |
| Midt-Østen produksjon | 21.9 | 12.1 | 15.8 |
| ME Kapasitetsutnyttelse | 77% | 55 % | 83 % |
| OPEC Kapasitet | 39.2 | 32.2 | 27.4 |
| OPEC Produksjon | 31.5 | 18.5 | 23.2 |
| OPEC Kapasitetsutnyttelse | 80% | 57% | 85% |
| Verdensproduksjonen | 65.8 | 56.7 | 63.6 |
| ME andel av verdensprod | 33% | 21% | 25% |
| OPEC andel av verdensprod. | 48% | 33% | 36% |

Kilde: Austvik (1990)

Kapasitetsgrensen kan heves ved investeringer i nye felt og oppgradering av gamle felt, innføring av ny reservoarteknologi osv. Bak beslutninger om dette ligger en rekke vurderinger vi skal komme nærmere inn på. Men grensen kan også brått flyttes mot venstre ved at et betydelig

⁸ Grunnen til at Hogan oppgir 90 % kapasitetsutnyttelse i 1979 (mot våre 80 % i neste tabell) synes å være at han regner med nedgangen i produksjonen i Iran etter revolusjonen som tapt kapasitet. I tabellen er ikke Irans kapasitet regnet som tapt før den blir ødelagt i forbindelse med krigen med Irak, tross senkningen av produksjonen.

oljeproduiserende område settes ut av funksjon som et resultat f.eks. av krigshandlinger (slik vi så under krigen mellom Iran og Irak). Den flyttes også (midlertidig) mot venstre ved innføring av en internasjonal boikott av irakisk og kuwaitisk olje, som i august 1990.

Dersom det før et bortfall inntreffer er ledig kapasitet i andre land vil det kunne ha mindre effekt på oljeprisen. Er imidlertid kapasitetsutnyttelsen allerede høy slik at bortfallet ikke kan erstattes (fullt ut), vil prisreaksjonen etterhvert måtte komme.⁹ Kapasitetsgrensen kan også gradvis reduseres ved at kapasiteten er ubenyttet. Dette har på åttitallet spesielt skjedd i Saudi-Arabia og Kuwait der deres perioder som svingprodusenter for å holde oljeprisen oppe, har ført til kraftig nedgradering av kapasiteten.

Enkelte hevder at oljeproduiserende land generelt, og PG-land spesielt, kontinuerlig vil øke produksjonen. Dette skyldes forhold som intern uenighet i OPEC om kvotefordelinger og stadig nye oljefunn. Det vil føre til en stadig ekspansjon av kapasitetsgrensen og press i retning av lavere priser. Adelman (1989) er kanskje den fremste talsmann for et slikt syn. Han fremhever at p.g.a. problemene med å fastsette størrelsen på petroleumsreserver, kan ikke olje i økonomisk forstand vurderes som en endelig ressurs som brukes opp. Olje er heller en lagerbeholdning som stadig blir forbrukt og replasert gjennom investeringer. Tilbudet av OPEC-olje kan derfor økes til 60 mb/d (tilsvarende 40-50 mb/d PG-olje) og prisen presses ned til 5 \$/fat.

Fra et ressursmessig synspunkt synes ganske riktig ikke PG-land begrenset i sitt valg av kapasitet. Landgruppen samlet har etter dagens produksjons- og reservetall¹⁰ mer enn 100 års produksjon å gå på. Dette skulle tilsi en mulig to-tredobling av produksjonen over en slik tidshorisont. Når en imidlertid tar i betraktning at slike reservetall stort sett ikke sier noe mer enn at "det er mer enn nok olje"¹¹, må en anta at selv med en vesentlig økning i etterspørselen synes det lite trolig at

⁹ Nedenstående tabell viser at realprisen (1990-verdi) har ligget på 16-19 dollar i 5 år. Det er den laveste prisen siden før det første prissjokket i 1973/74. Kapasitetsutnyttelsen har de siste årene vært lav, men stigende.

Tabell. Nominelle og reelle (1990-verdi) priser på råolje 1973-90

| År: | 1973 | 1979 | 1980 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990* |
|-----------------|-------------|------|------|------|------|------|------|-------|
| | USD pr fat: | | | | | | | |
| Nominalpris | 2 | 20 | 32 | 13 | 17 | 15 | 18 | 19 |
| Realpris | 12 | 37 | 54 | 16 | 19 | 16 | 19 | 19 |
| Indeks 1990=100 | 63 | 195 | 284 | 84 | 100 | 84 | 100 | 100 |

Kilde: Austvik (1990).

¹⁰ Det skilles vanligvis mellom 3 konsepter for reservene i et land. Dagens reserver er definert som de som kan utvinnes til dagens priser og teknologi. Potensielle reserver er en funksjon av de markedet er villig til å betale. Det innebærer at de potensielle reservene endrer seg med oljeprisen og produksjonsteknologiske forbedringer. Ressursgrunnlaget er den totale forekomst av olje i grunnen. Det siste er altså et geologisk konsept, i motsetning til de to førstnevnte som er økonomiske konsepter. Ressursgrunnlaget setter den øvre grense for dagens og potensielle reserver. Det er ikke alltid klart hvilken definisjon en holder seg til når reservetall fremlegges, men som regel er det dagens reserver.

¹¹ I 1930 ble USAs reserver anslått til 13 milliarder fat. I løpet av de neste 58 årene ble 110 milliarder fat produsert og nye 20 milliarder fat lagt til reservetallene. Dersom prisene øker vil dessuten automatisk reservetall økes i det mer kostbar olje da vil bli produksjonsøkonomisk lønnsom. De siste 30 årene har USA kontinuerlig hatt 7-10 år igjen å produsere før reservene ville være brukt opp. Flere PG-land har foretatt betydelige oppjusteringer av sine reserver de siste årene. Dette er av mange antatt i noen grad å være gjort for å skaffe seg forhandlingsposisjon innad i OPEC for tildeling av høyest mulige kvoter.

ressursmessige skranker, innenfor relevante produksjonsspektre, vil være særlig viktige for kapasitetsfastsettelsen de nærmeste tiårene.¹²

1.3 Tabell. Reserver utnyttbare til dagens priser og teknologi 1989

13

| Land | 1000 mill.tonn | % av verden | R/P-ratio |
|--------------|----------------|-------------|-----------|
| Hele verden | 136.8 | 100.0% | 44.4 år |
| ME | 89.3 | 65.2 % | >100 år |
| PG-land | 74.6 | 54.5 % | >100 år |
| Saudi-Arabia | 34.7 | 25.2 % | >100 år |
| Kuwait | 13.0 | 9.3 % | >100 år |
| Iran | 12.7 | 9.2 % | 89.1 år |
| Irak | 13.4 | 9.9 % | 97.0 år |
| UAE | 12.9 | 9.5 % | >100 år |
| Norge | 1.5 | 1.1 % | 20.2 år |

Kilde: BP Statistical Review of World Energy.

Ressurs- og kostnadmessige forhold vil sette grenser for produksjonskapasiteten i hvert land og kan være de avgjørende skranker i enkelte tilfeller. Men denne rapporten vil ikke ta utgangspunkt i at et slikt syn er dekkende som en generell tilnæringsmåte i analysen. Andre faktorer enn de økonomiske og ressursmessige vil ofte begrense produksjonskapasiteten i regionen til langt under det den ressurs- og kostnadmessige grensen vil tilsi. Dette vil bli diskutert nærmere i neste kapittel.

2 GULF-LANDS VALG AV PRODUKSJONSKAPASITET

Den "optimale" produksjonskapasitet for et land bestemmes ut fra en rekke økonomiske, tekniske, politiske, religiøse og kulturelle forhold. Dette kapitlet vil diskutere hvordan slike forhold innvirker på et lands beslutninger om produksjonskapasitetens størrelse. I kombinasjon med landbeskrivelsene i kapittel 3, vil dette kapitlet være grunnlag for analysen av de enkelte lands kapasitetspolitikk i kapittel 4.

Forenklet kan en si at et lands produksjonskapasitet fastsettes ut fra etterspørselen etter råolje, fysiske skranker bestemt av reserver, teknologi og politiske beslutninger og hendelser. Ofte vil en slik oppdeling være tilstrekkelig. Likevel er dette kapitlet stykket mer opp enn det, da sammensetningen av variable kan variere, spesielt i urolige tider. Dersom en i utgangspunktet skulle sette sammen variable på bestemte måter, f.eks. slik de har samvariert før, kan det vanskeliggjøre vurderingen av nye typer konstellasjoner av dem.

Det er mange teorier om hvordan råoljemarkedet fungerer. Når det gjelder oljeprodusenters

¹² Vi ser da bort fra muligheten for at krigshandlinger kan ødelegge produksjonsmulighetene så kraftig at dagens og potensielle reserver må nedgraderes, f.eks. gjennom en atomkrig i området.

¹³ Definert som dagens reserver.

politikk, kan oppfatningene vanligvis deles i to hovedgrupper; ulike velferdsmaksimerende teorier og alle "andre". "Andre" omfatter blant annet teorier av politisk og inntektsmålsetnings art. I hovedsak kan en si at hver enkelt teori har elementer i seg som forteller viktige trekk ved et oljeproduserende lands handlingsmåte. Ingen enkelt-teori er imidlertid vist seg å være fullt ut dekkende over tid.

I den følgende gjennomgang blir mange av de argumenter som de ulike teoriene fremfører, diskutert som relevant input i den totale beslutningssituasjon et oljeland i Den persiske gulfen befinner seg i. Vanligvis vil de veksle i betydning over tid og være forskjellige fra land til land. På slutten av kapitlet blir det imidlertid gjort et forsøk på å sette dem sammen på en måte som kan synes relevant for beslutningssituasjonen ved inngangen til nittitallet.

2.1 Hvordan definere begrepet "kapasitet"?

Produksjonskapasitet for råolje er i internasjonal litteratur definert på noe forskjellige måter.¹⁴ Vi vil i denne rapporten definere begrepene som:

a) Den maksimale kapasitet som ressurs- og kostnadssituasjonen til dagens priser setter, vil vi kalle maksimal opprettholdbar kapasitet.¹⁵ Den maksimale opprettholdbare kapasitet setter den øvre grense for enhver installert kapasitet.

b) Installert kapasitet inkluderer den kapasitet som kan oppnås når en tar alle sider ved oljeproduksjon, prosessering, rørledningstransport, lagring og utskipningskapasitet med i betraktning. Den installerte kapasitet vil være høyere enn og setter den øvre grense for den opprettholdbare kapasitet.

c) Opprettholdbar kapasitet representerer det maksimale produksjonsnivå som kan holdes over lengre tid, gjerne for en periode på over 3 måneder, gitt de investeringer som er foretatt. Tidskravet til opprettholdbarhet kan settes høyere, ettersom hvilket formål en vurderer det i forhold til. Et land vil for eksempel oftest vurdere hvilken produksjon en kan holde over flere år og ikke bare noen måneder. Dersom intet annet blir nevnt vil vi i denne rapporten med begrepet kapasitet mene opprettholdbar kapasitet. Opprettholdbar kapasitet er ofte antatt å utgjøre 90-95 prosent av installert kapasitet. Grunnen til at den ikke kan utgjøre 100 prosent av installert kapasitet er at det er nødvendig å gjennomføre vedlikeholdsarbeider som i perioder innebærer stengning av kapasiteten for at den skal være opprettholdbar over tid.

d) Kort-tids kapasitet representerer det et land kan produsere over noen få måneders tid. Kort-tids-kapasiteten vil vanligvis være større enn den opprettholdbare kapasitet fordi en da ikke tar hensyn til de produksjonsreduksjoner som er nødvendige for å foreta vedlikeholdsarbeider.

e) En krise-kapasitet kan betraktes som den produksjon en kan holde over en kort periode (såsom

¹⁴ Se f.eks. Hogan & Leiby (1985;III-8-10) og CIA (1985).

¹⁵ I internasjonal litteratur kalles ofte den opprettholdbare kapasiteten etter dagens investeringer for maksimal opprettholdbar kapasitet ("maximum sustainable capacity").

noen uker) uten hensyn til de skader det vil ha for den mer langsiktige evnen til å produsere.

2.2 Ressursgrunnlag.

Ressursgrunnlaget spiller liten rolle for produksjonspolitikken i PG-landene dersom markedet er svakt, slik som på slutten av åttitallet. Men dersom markedet blir strammere, har det større betydning, idet bare land med fleksibel produksjonskapasitet (på kort og/eller lengre sikt) kan endre tilbudet av råolje og dermed prissettingen.

Det å holde ledig kapasitet er imidlertid kostbart. Ledig kapasitet vil være optimalt stort sett for de land som har muligheter for å virke som svingprodusenter og dermed finne at kostnaden ved å holde ledig kapasitet kan tas inn igjen på andre måter. Av ressurs- og kostnadmessige grunner er det stort sett bare PG-land - og i særdeleshet Saudi-Arabia og Kuwait - som kan forsvare å holde noen særlig grad av ledig kapasitet over tid. Imidlertid har en sett at begge disse landene har nedgradert sin kapasitet kraftig i løpet av åttitallet som en følge av at den lenge har stått unyttet og dermed blitt ubrukbar før nye investeringer foretas. Det illustrerer at det er grenser for hvor lenge kapasitet kan holdes ledig.

Innledningsvis har vi argumentert for at ressursgrunnlaget ikke vil være noen effektiv grense for relevant kapasitetsutvidelse i PG-landene i dette tiåret, sannsynligvis ikke på flere ti-år. Sett i et svært langt perspektiv, såsom over 50-100 år, vil imidlertid ressurskranken kunne bli effektiv også for PG-landene.

2.3 Produksjonskostnader

Produksjonskostnadene for et felt setter den nedre grensen for prisen på råolje for at utvinningen skal være lønnsom. Etter at en investering er foretatt (ex post) vil det imidlertid være tilstrekkelig for opprettholdelse av produksjonen at prisen dekker de variable kostnadene (hovedsakelig driftskostnader). Før investeringene foretas (ex ante), må imidlertid prisen være så høy at den også dekker depresiering av kapitalen og fortjeneste ved siden av de variable kostnadene. Usikkerhet rundt kostnadene og reservenes faktiske størrelse trekker priskravet ytterligere opp. Produksjonskostnadene ex ante setter altså en nedre grense for den prisen som trengs for at kapasitet skal bli besluttet utvidet.

Ved priser ned mot 10 \$/fat i 1986 viste det seg at det i hovedsak var såkalte stripper-wells i USA som hadde variable kostnader i størrelsesorden 10-20 (nominelle) dollar. Det har ført til fall i produksjonen i USA og lav aktivitet m.h.t. ny produksjon. Nordsjøproduksjonen har på sin side vist seg å ligge på fra 4-15 dollar pr.fat i variable kostnader, med de store (og eldste) feltene som de rimeligste.¹⁶ Ingen del av Nordsjø-produksjonen ble da heller stengt som følge av prisetallet, og de fleste nye prosjekter var (ex ante) fortsatt lønnsomme.¹⁷

¹⁶ Det finnes også estimater på variable kostnader i Nordsjø-felt ned imot 1 \$/fat.

¹⁷ Prisetallet førte også til et fall i kostnader og kostnadsanslagene i Nordsjøen.

I Midt-Østen ligger de variable kostnadene stort sett langt under både Nordsjøen og USA. Forskjellen i kapitalkostnader mellom Midt-Østen og f.eks. Nordsjøen er enda større. Det er allment antatt at totale kostnader ved produksjon av råolje i ME ligger i størrelsesorden 0.5-5 \$/fat. Det faktum at produksjonskostnadene i ME er så lave og ressursene så store, gjør at PG-landene ut fra et teknisk og kostnadmessig perspektiv kan utkonkurrere nær sagt enhver annen oljeprodusent i verden. Priser i størrelsesorden 10-20 \$/fat setter altså ikke noen effektiv grense for kapasitetsutvidelser innenfor den tidshorisont vi betrakter og den skala vi opererer i PG-landene. Teknologiske endringer vil virke i retning både av å øke ressursgrunnlaget og å senke produksjonskostnadene og vil dermed virke i retning av en heving av opprettholdbar kapasitet.

2.4 Prisforventninger og tidsfordeling av produksjon.

Klassisk ressursøkonomi tar utgangspunkt i at en oljeprodusent står overfor valget mellom å utvinne oljen i dag eller på et senere tidspunkt. Dersom nettoprisen (forskjellen mellom oljeprisen og utvinningskostnadene) stiger tilsvarende den avkastning han får ved å produsere i dag og å sette verdien av denne produksjonen inn i annen produktiv virksomhet (diskonteringsraten), vil produsenten være indifferent mellom å produsere i dag og i morgen. Forventes nettoprisen å stige fortere, vil han utsette produksjonen. Stiger den saktere (eller for den saks skyld synker), bør han produsere mer på et tidlig tidspunkt.

En ressurseier forventes å maksimere profitt, hvilket han gjør når marginalinntekten (MR) er lik de marginale kostnader ved produksjonen. Men siden ressursen er ikke-fornybar, må han ikke bare ta hensyn til de teknisk-økonomiske produksjonskostnadene (b), men også den bruker-kostnaden (u - engelsk: user cost) han påfører fremtidige generasjoner. Ved å utvinne oljen i dag, påfører han den senere generasjon (eller seg selv) et inntektstap i fremtiden. Produsenten bør således velge en produksjonsprofil der hans tilpasning på ethvert tidspunkt (t) tilfredsstiller betingelsen.

$$2.4.1 \quad MR_t = b + u_o * e^{rt}$$

u_o representerer her den initielle bruker-kostnaden, $e=2,718$ og er basis for det naturlige logaritmesystem og r er den diskonteringsrate som velges. Dette er en generell betingelse både for monopol og frikonkurranse. Under konkurranse skal marginalinntekten vær lik pris ($p_t = MR_t$), hvilket gir:

$$2.4.2 \quad p_t = b + u_o * e^{rt}$$

Dette kalles Hotelling-regelen¹⁸, som uttrykker at (netto)prisen på olje skal stige med rentesatsen (diskonteringsraten) for at produsenten skal være indifferent når han skal produsere. Den vinst han får ved å holde ressursen i bakken må være lik den vinst han får ved å utvinne oljen i dag og sette disse midlene inn i en annen investering. Under frikonkurranse, med pris lik grensekostnad og utvinningskostnadene forutsatt konstante, kan Hotelling-regelen uttrykkes som at prisøkningen på olje skal være lik diskonteringsraten:

¹⁸ Etter Hotelling (1931).

$$2.4.3 \quad \dot{p}/p = r$$

En monopolist vil, på sin side, utnytte inelastisiteten i etterspørselen. For denne må økningen i marginale inntekter tilsvare diskonteringsraten:

$$2.4.4 \quad \dot{MR}/MR = r$$

Dersom nettoprisen (eller marginalinntekten for monopolisten) øker med diskonteringsraten, vil produsenten ha samme nåverdi av profitten i alle perioder og den samme nåverdi av brukerkostnaden. Produsenten vil være indifferent mellom å holde oljen i grunnen eller å utvinne og selge den.

Tilsvarende vil han for å være indifferent mellom å investere i ny kapasitet, eventuelt å kjøpe seg rettigheter til å gjøre dette, måtte ha en økende nettopris tilsvarende diskonteringsraten for at investeringen skal være like lønnsom som andre investeringer. For å få en slik eksponensiell utvikling av oljeprisen, så må enten oljeprisen øke og/eller produksjonskostnadene falle. Dersom nettoprisen øker forttere enn diskonteringsraten bør produsenten vente med investeringene og utvinne oljen når den relative prisen har blitt høyere. Stiger nettoprisen saktere enn diskonteringsraten, bør han fremskynde utvinningen for så å sette vinsten av denne produksjonen i andre (og da mer lønnsomme) investeringer.

Et slikt resonnement er ytterst rasjonelt dersom en har full informasjon om en rekke teknisk-økonomiske forhold ved driften og om den fremtidige oljepris. Dette er svært sjelden tilfelle. Likevel er det klart at resonnementer rundt prisutviklingen og hensyn til fordeling av ressursene mellom dagens og fremtidens generasjon teller med i de enkelte oljelands kapasitetsstrategi. En kan generelt anta at jo roligere forhold en produsent opererer under, jo mer langsiktig kan han tenke, og jo større vekt tillegges langsiktig rasjonell økonomisk atferd. Krigshandlingene kan på den annen side sette slike vurderinger mer eller mindre fullstendig til side. I det tidvis svært urolige Midt-Østen kan således slike resonnementer muligens ha betydning som et av flere dypere liggende motiv. Klassisk ressursøkonomi synes imidlertid lite egnet som forklaringsmetodikk for den faktiske kapasitetsutvikling i området.

2.5 Inntektsbehov.

Produksjonsvalg foretatt med utgangspunkt i særlig det offentliges inntektsbehov, kalles "target revenue" politikk. De kan gjelde for økonomier som har begrenset absorpsjonsevne i forhold til sine (store) oljeinntekter. Men de kan også gjelde for land som rett og slett setter seg et mål for størrelsen på petroleumsinntektene og så regulerer produksjonen etter hvor høy prisen er. En får da faktisk en negativ tilbudselasticitet for olje fra disse landene.

I praksis har inntektsbehov-forhold mest betydning for land som i stor grad har gjort seg avhengig av oljeinntekter i sine driftsbudsjetter. Ved lave priser blir disse landene presset til å øke sin

oljeproduksjon for å kompensere for prisfallet. Teoretisk sett bør de så gjøre det omvendte når prisen stiger igjen. Imidlertid klarer de fleste oljeland etter noen tid å bruke opp også slike ekstrainntekter og dermed gjøre seg ytterligere avhengig av oljesektoren, ofte med den effekten at mye annen virksomhet i landet blir utkonkurrert. Når så prisene synker igjen, må produksjonen utvides for å dekke inntektsbehovet, osv.

Land som har et stort umiddelbart inntektsbehov (såsom Irak og Iran), vil søke i retning av høyere priser og en mer restriktiv produksjonspolitik som fremt de ikke kan øke sin produksjon. Iraks måte å dekke sitt inntektsbehov i august 1990, altså invadere et naboland og ta over dets produksjonsapparat, kan sees på som en måte å øke sin produksjon på som respons på de lave prisene. Metoden (militærmakt i stedet for økte investeringer) er riktignok en utradisjonell måte å gå fram på.

2.6 Allmenne økonomiske og politiske forhold

Dette punktet spiller videre på det foregående, men trekker inn hele den økonomiske og politiske tilstand og ikke bare budsjettmessige forhold og avhengigheten av oljeinntekter. Forhold som arbeidsløshet, etniske og religiøse stridigheter, maktforhold mellom grupper av personer, prisstigning, politisk stabilitet osv er med og avgjør hvor langsiktig et land kan tenke. Er det f.eks. kronisk latent fare for kupp, vil som regel en statsleder være mer opptatt av å forebygge og hindre det enn å tenke på innbyggernes langsiktige velstand. Om han gjør det ved å undertrykke personer og folkegrupper med hard hånd, eller å sikre den økonomiske velstand, er i denne sammenheng kanskje mindre vesentlig enn at stabilitet faktisk oppnås og føles tilfredsstillende for de politiske beslutningstakere. Tilsvarende kan en si at et land som har store finansielle problemer (som Irak) først og fremst vil være opptatt av hvordan de umiddelbare økonomiske problemer skal løses heller enn fremtidige generasjoners økonomiske velstand.

Virkingen en vanskelig økonomisk/politisk situasjon har på kapasitetsutviklingen i land som stort sett har bare en kilde for valutainntekter (nemlig oljesalg), vil vanligvis være at kapasiteten økes så mye som mulig. Som vi kommer inn på i neste kapittel, gjenspeiles dette i samtlige PG-lands offisielle planer for nittitallet.

Har et land begrensede muligheter for å øke produksjonen, kan politikken slå ut i form av ønske om høyere priser. Og selvsagt vil den mest aggressive politikk være både å søke å øke produksjonen og å presse for høyere priser på kort og mellomlang sikt. Spesielt er høyere priser attraktivt dersom andre land er villige til å redusere produksjonen for å oppnå dette. De klassiske eksemplene er Iran og Iraks argumentasjon overfor andre OPEC-land om høyere priser, helst oppnådd ved produksjonsreduksjoner i de andre Gulf-statene.

En spesiell skranke for kapasitetsutvidelser i ustabile land kan være finansieringen. Ustabilitet i et land kan få utenlandske oljeselskaper og långivere til å være mer tilbakeholdne med å delta i slike utvidelser. Spesielle forhold som har hatt betydning for fastsettelsen av norsk produksjonskapasitet, såsom distriktpolitikk og ønsker om et jevnt investeringsnivå, antas å være lite fremtredende i en persiske gulfen.

2.7 Strategi for utenlandsinvesteringer.

En måte å anvende oljeinntekter på er å investere dem i utlandet. Kuwait har de siste årene fått vel halvparten av sine valutainntekter fra slike investeringer, dels i nedstrømsaktiviteter og dels i industri- og finansinvesteringer mer generelt. En stor interesse for investeringer i nedstrømsaktiviteter øker interessen av en stor produksjon/kapasitet, siden inntektene da hentes i flere ledd i leveransekjeden. Tjenes pengene bare som råoljeselger, er det kun råoljeprisen som er viktig. For et land med raffinerier og bensinstasjoner i andre land kan en del av tapet en har ved en lavere oljepris, kompenseres ved høyere fortjeneste i nedstrømsleddene. Dette gir bl.a. muligheten til å diskriminere mellom ulike nasjonale markeder. En høy oljeproduksjon til lave priser gir også grunnlag for vekst i vestlig økonomi og dermed høyere avkastning i utenlandsinvesteringer i andre bransjer enn de petroleumrelaterte.

Et annet attraktivt forhold ved en slik strategi er at inntektene gjøres avhengig av flere faktorer enn bare råoljeprisen, hvilket virker stabiliserende på den totale pengestrømmen. Det er således klart at konflikter kan oppstå mellom land om prispolitikk på olje, avhengig av hvordan de har posisjonert seg som internasjonal investorer.

En viktig variabel for en slik politikk er i hvilken grad et land ønsker og kan investere oljeinntekter i i-land. Setter i-land noen grenser? Hvilken risiko foreligger for i-lands ekspropriasjon av midler (real eller finanskapital) ved en krig i Midt-Østen? Hvilken avkastning er det mulig å få på slike investeringer (risiko, rente, valutakurs) i forhold til forventninger om utviklingen av oljeprisen? Usikkerhet rundt disse forholdene kan virke begrensende for en offensiv strategi for utenlandsinvesteringer. Men nettoeffekten av å satse på en slik strategi vil uansett peke i retning av kapasitetsøkninger.

2.8 Markedsbetydning, utenrikspolitikk og OPEC.

Mens Saudi-Arabias produksjonspolitikk i relativt betydelig grad påvirker utviklingen av hele oljemarkedet, vil endringer i produksjon i mindre oljeland som Emiratene (og Norge) ha mindre betydning for prisen, dersom det ikke er stramt. Store oljeproduserende land vil i større grad enn små land, (måtte) ta hensyn til markedsvirkninger av de oljepolitiske valg som foretas. Men selvsagt kan summen av mange små lands handlinger føre til merkbare effekter i markedet, noe vi har sett de siste årene gjennom bl.a. Emiratene og Kuwaits overproduksjon. Som det fremgår av nedenstående tabell, er det bare PG-land (og muligens) Venezuela som ut fra ressursituasjonen kan kalles virkelig store i OPEC-sammenheng, selv om en som nevnt ikke skal legge alt for stor vekt på reservetall i slike vurderinger.

2.1 Tabell. Reserver, produksjon og kapasitet i OPEC-land. mb/d

| Land | Reserver 1989 | | Februar 1990 | |
|------------------|---------------|------------|--------------|------------|
| | Mlrd. fat | Produksjon | Kapasitet | Differanse |
| Saudi-Arabia | 255 | 5.6 | 7.8 | +2.2 |
| Iran | 93 | 3.0 | 3.1 | +0.1 |
| Irak | 100 | 2.8 | 3.1 | +0.3 |
| Kuwait | 97 | 2.0 | 2.4 | +0.4 |
| UAE | 100 | 2.0 | 2.2 | +0.2 |
| PG-totalt | 645 | 15.4 | 18.6 | +3.2 |
| Andre ME | 15 | 0.4 | 0.4 | 0.0 |
| Midt-Østen i alt | 660 | 15.8 | 19.0 | +3.2 |
| Venezuela | 59 | 2.1 | 2.6 | +0.5 |
| Nigeria | 16 | 1.7 | 1.8 | +0.1 |
| Indonesia | 8 | 1.1 | 1.3 | +0.2 |
| Libya | 23 | 1.2 | 1.5 | +0.3 |
| Algerie | 9 | 0.8 | 0.8 | 0.0 |
| Ecuador | 2 | 0.3 | 0.3 | 0.0 |
| Gabon | 1 | 0.3 | 0.3 | 0.0 |
| OPEC totalt | 767 | 23.3 | 27.6 | +4.3 |

OGA (1990); kilder: PIW og BP Statistical Review of World Energy

De rene maktpolitiske forholdene mellom PG-landene spiller også inn. Et militært overlegent land kan bruke slik makt til å true nabolandet til enighet også i oljepolitikken (jfr. Iraks politikk i dag). På den annen side kan et land som Saudi-Arabia øke produksjonen og derved dumpe prisen på råolje for å straffe en militært plagsom nabo (såsom Irak).

Nasjonal oljepolitikk, virkningene på det internasjonale oljemarkedet og rene militære maktforhold sammenveves på en mye mer eksplisitt måte i PG-landene enn noe annet sted i verden. Eksempelvis kan en tenke seg at Saudi-Arabia og Kuwait av utenrikspolitiske og markedsmessige grunner gradvis har villet utvide kapasiteten for å holde en lav pris og forhindre omfattende nyinvesteringer i produksjonskapasitet i andre land. Dette kan Irak ha oppfattet som aggressivt og til slutt endt opp med å "måtte" presse gjennom en annen politikk ved hjelp av det militære.

Kvotefordelingen innad i OPEC mellom PG-land er et uttrykk for både markedsmessige vurderinger og maktpolitiske forhold mellom landene. Summen av dette samspillet uttrykkes gjennom de kvotene de "diskuterer" seg fram til på OPEC-møter. Graden av overholdelse av kvoteavtalene er bl.a. et uttrykk for hvor sterkt det utenrikspolitiske press er mellom PG-landene. En avtale kan således ofte bli mer i navnet enn i gavnet dersom den ikke gjenspeiler reell markedsmessig fornuft og er i tråd med maktbalansen i regionen.

2.2 Tabell. PG-lands OPEC-kvoter 1989-90

| | 06/89 | 12/89 | 06/90 | 08/90 |
|--------------|-------|-------|-------|-------|
| Saudi-Arabia | 4.5 | 5.0 | 5.4 | 5.4 |
| Kuwait | 1.0 | 1.1 | 1.5 | 1.5 |
| Iran | 2.6 | 2.9 | 3.1 | 3.1 |
| Irak | 2.6 | 2.9 | 3.1 | 3.1 |
| UAE | 1.0 | 1.1 | 1.1 | 1.5 |
| PG totalt: | 11.8 | 13.1 | 14.2 | 14.6 |
| OPEC totalt: | 18.5 | 20.5 | 22.1 | 22.5 |

Kilde: PIW.

Uenigheten mellom landene kan da være så stor at kvotene i lange perioder ikke er noen effektiv skranke for landenes handlinger. Som tabellene over viser, er kvotene faktisk regulert opp etter at markedet allerede har absorbert produksjonen til de gjeldende priser. De reelle produksjonstakene (dvs der produksjonen er lavere enn kapasiteten) har de siste årene blitt satt av noen få land, hovedsaklig UAE, Saudi-Arabia og Kuwait, mens Iran og Irak (og andre land) stort sett har produsert det de har maktet. Slik sett har de tre landene virket som svingprodusenter i perioden, denne gang med siktemål å holde en stabil og lav oljepris. Pr. 1990 er det imidlertid i hovedsak bare Saudi-Arabia som fortsatt har ledig produksjonskapasitet og som fortsatt vil(le) ha mulighet for å virke som svingprodusent i tiden fremover. En kan således med en viss rett hevde at de reelle pris- og produksjonsbeslutningene foregår i viktige enkeltland, mens OPEC mer fungerer som kontaktforum mellom landene.

2.9 Religiøse forhold.

Da den fundamentalistiske Ayatollah Khomeini overtok i Iran etter sjahen i 1979 reduserte han oljeproduksjonen fra et gjennomsnitt på 5.3 mb/d i 1978 til et gjennomsnitt på 3.2 mb/d i 1979. Prestene i Iran tolket Koranen slik i 1979 at landets utvikling måtte bremses opp hvilket innebar et lavere produksjonsnivå på olje.¹⁹ At mye av ekspertisen innen oljesektoren forsvant har også virket inn på evnen til å opprettholde produksjonen.

Fundamentalismen, gjerne karakterisert ved ortodoksi og en militant politikk, og frykten for at den og Irans makt skulle spre seg, har vært hevdet å være en av de faktorer som har influert sterkest på forholdene i området og på utviklingen i oljemarkedet på åttitallet. Oljepolitisk ligger det i dette at dersom fundamentalistene (under påvirkning fra Iran) skulle komme til makten i flere land i området (hvilket synes lite sannsynlig de første årene av nittitallet), ville det kunne føre til en relativt mer restriktiv produksjonspolitik og mer aggressiv prispolitikk enn om mer moderate krefter får bestemme. Men dersom Khomeini's dreining i den økonomiske politikk reelt var begrunnet i andre forhold kan denne antakelsen ha vært for sterk.

¹⁹ Det er imidlertid en viss uenighet om dette reelt grunnet seg i en sjiittisk tolkning av Koranen eller om det i større grad var et politisk syn som kretsen rundt Khomeini representerte.

Hovedforskjellene mellom de muslimske grupperingene kan kort oppsummeres slik:²⁰ Det sunnitiske trossamfunn utgjør det "muslimske establishment". Sunnimuslimene hevder at Koranen sammen med profettradisjonene utgjør den eneste basis for troen. Presteskapet kan ikke formidle eller tolke Koranen på en ufeilbarlig måte. Sunnismen oppstod i forbindelse med kampen om etterfølger etter at profeten Muhammed var død. Idet sunnismen tradisjonelt var religionen i den islamske staten, mener det sunnitiske trossamfunn ofte seg overlegne i forhold andre muslimer. Det sjiittiske trossamfunn utgjør sunnimuslimenes opposisjon i striden om etterfølger, der de støtter Muhammeds svoger, Ali. Sjiitene tror, i motsetning til sunniene, at de er ufeilbarlige i sin tolkning av Koranen, mao aksepterer enkeltes evne til en ufeilbarlig tolkning av Koranen. Hovedstrømmingene i sjiismen har i århundrer vært den etablerte religionen i Iran. Der sunnier, sjiitter og andre trossamfunn er blandet (såsom i Libanon og Irak) er sjiittene ofte de fattigste, de minst utdannede og politisk dårligst representerte av de religiøse gruppene.

Det finnes fundamentalistiske grupperinger både innen de sunnitiske og sjiittiske grupperingene. All den tid det bare er i Iran at sjiittene har kommet til makten i de landene vi diskuterer i denne rapporten, har sjiittene av enkelte blitt gruppert som fundamentalister. Dette synes for absolutt, all den tid fundamentalismen også kan knytte seg til andre grupperinger enn sjiittene og det ikke er slik at alle sjiitter er fundamentalister.

2.10 Finansieringsskranke.

Det aller meste av den potensielle kapasitetsutvidelse som kan gjøres i PG-landene, er privatøkonomisk svært lønnsomme investeringer. Det kan derfor være vanskelig å se at finansielle forhold skal sette grenser for ny oljeproduksjon. Det er imidlertid to skranke for dette.

Den ene har vi nevnt i underkapitlet om et lands allmenne økonomiske og politiske tilstand. Uro fører til høyere avkastningskrav for en utenlandsk investor/långiver. Usikkerheten kan bli så stor at investor trekker seg.

Den andre gjelder det spesielle forhold i islam at utenrikshandel og budsjetter skal gå i balanse eller med overskudd. Etterhvert har denne læresetning blitt mer og mer pragmatisk tolket. Ikke desto mindre har det vært en begrensende faktor for investeringer, spesielt i Iran som har tolket teksten mer absolutt enn de andre landene. I prinsippet må altså kapitalen tjenes inn før den investeres, med mindre en kan ta opp rentefrie lån fra "sine brødre". Dette kan tilsi at kapasitetsmål et land setter seg, må utsettes dersom ikke de løpende inntektene kan dekke utgiftene, f.eks. til oljeprisen blir tilstrekkelig høy. Over tid kan det imidlertid se ut til at pragmatisering av dette forholdet gjør det mindre viktig, det gjelder også Iran.

2.11 Endring av eierforholdene

I en økonomisk analyse tas ofte eierforholdene i et marked for gitt. Så studeres hvordan pris og kvantum omsatt dannes og hvordan rasjonelle aktører ter seg. Men ved å endre eiendomsretten til

²⁰ Hentet fra Heiberg (1985).

oljereservene kan en imidlertid få til dels drastiske endringer i pris og tilbudt mengde i et marked.

I oljemarkedet er det mest kjente eksempel på en endring av eierforholdene nasjonaliseringen av oljeselskapene tidlig på syttitallet. Dette bidro til det første prissjokket på olje. En flytting av eiendomsretten fra private selskaper til nasjonalstater førte til lavere diskonteringsrater i produksjonspolitikken, høyere priser og mer forsiktig produksjonsøkning.

Det synes i dag lite trolig at eiendomsretten for olje skal gå tilbake til private oljeselskaper i Den persiske gulfen. Men de siste krigshandlingene i Gulfen illustrerer at slikt eierskifte også kan skje på andre måter. Ved en irakisk overtakelse av oljereservene til Kuwait, samtidig som Irak har en mer restriktiv produksjonspolitikk og aggressiv prispolitikk enn Kuwait, så vil oljen fra kuwaitisk område kunne bli tilbudt under andre betingelser enn før invasjonen, kanskje en del av den også blir holdt tilbake fra markedet. Dersom USA tilsvarende blir stående i Saudi-Arabia, kan det innebære en de facto overføring av oljepolitiske beslutningsmyndighet til USA (og eventuelt andre vestlige land). Det kan føre til kapasitetsoppgradering.

2.12 Etterspørselsutviklingen

Etterspørselsfallet under høye priser i første halvdel av åttitallet og -økningen under lave priser i andre halvdel av åttitallet har vist at etterspørselen er elastisk mhp pris, selv om det kan være sterke treghetsmekanismer i markedet.

De første 5 årene viste at det er grenser for hvor høy prisen kan bli uten at forbruket vil falle. I forbrukslandene medvirket de høye prisene til økonomisk tilbakegang, til at et spekter av alternative energibærere i økende grad ble benyttet (spesielt gass, kull og kjernekraft), til økt oljeproduksjon i høykostområder og til at bruken av energi ble effektivisert generelt og spesielt bruken av oljeprodukter. I perioden 1980-85 falt dermed etterspørselen etter olje fra PG-landene sterkt.

De lave prisene etter 1985 medvirket på den annen side til økt økonomisk vekst, mindre satsing på alternative energibærere og mindre effektivisering av energibruken. Siden 1986 har dermed etterspørselen etter olje økt sterkt.

Størrelsen og strukturen (geografisk og på bruksområder) på etterspørselen i dag og forventningen om utviklingen framover påvirker både dagens produksjons- og prispolitikk for råolje og de kapasitetsmål som settes. Forventes det et stramt marked i fremtiden, vil det dra i retning av ønsker om større kapasitet, selv om del av en slik stramhet vanligvis også tas ut i form av pris. Forventes veksten høy i fattige land og mer moderat i rike land, vil det kunne sette lavere grenser for når prisøkninger fører til etterspørselsnedgang. Forventes veksten høy i fyringssektoren og mer moderat for drivstoffsektoren, vil prisen på substituttene ha større innvirkning på hvor høy oljeprisen kan bli, idet drivstoff i dag har få substitutter i markedet. Grenser for hvor høyt oljeprisen kan gå, vil partielt sett føre til ønsker om kapasitetsutvidelser heller enn (forgjeves) å søke å presse prisen opp.

At mye av etterspørselsveksten de siste årene har funnet sted i relativt fattige land, m.a.o. land som kan forventes å være mer følsomme for prisendringer enn rike land, kan peke i retning av at PG-land bør velge en høy produksjon og lave priser enn om veksten hadde funnet sted i rike land.

Dersom imidlertid PG-landene velger å subsidiere en del viktige oljekonsumerende u-land slik at de fortsetter å få olje relativt billig, kan en tenke seg en høyere pris uten at det nødvendigvis vil gå ut over etterspørselen i de fattigste landene.

En rasjonell allmektig aktør på tilbudssiden i oljemarkedet ville kunne ønske å to- eller flerdele oljemarkedet, direkte eller indirekte, for å utnytte etterspørselsetastisitetene i de enkelte markeder slik at så mye som mulig av konsumentoverskuddene tilfaller produsenten. Det er åpenbart ikke optimalt, sett fra produsentlands side, at prisen på råolje i utgangspunktet settes lik for alle kjøpere og at de eneste regionale forskjellene utgjøres av de nasjonale valutaers endringer i forhold til amerikanske dollar.²¹ Kuwait's politikk de senere årene - å søke en lav pris og et høyt volum mens en del av fortjenesten er hentet fra nedstrømsleddet - kan oppfattes som en måte å diskriminere mellom markeder gjennom produktprisene settes etter de enkelte land konsumenters betalingsevne.

Hvordan etterspørselsforhold vil slå ut i form av kapasitetsendringer, vil dels kunne være en funksjon av maktforholdene innad i OPEC. Med Saudi-Arabia som viktigste nasjon kan en tenke seg en profil med relativt sett høy produksjon, lave priser og jevn kapasitetsutvidelse over tid. Dersom Irak skulle bli det viktigste oljepolitiske landet, kan en tenke seg en noe lavere produksjon, høyere priser og mindre kapasitetsutvidelse. Dette skyldes at Irak i dag fører en politikk som relativt mer kortsiktig prioriterer militær, politisk og økonomisk ekspansjon. Med store inntektsbehov til slike formål og en fiendtlig holdning til kjøperlandene vil produksjonen kunne velges lavere til høyere priser enn det mer moderate Saudi-Arabia har vist. Delvis gjøres det på bekostning av fremtidig etterspørsel til fordel for kortsiktig vinst ellers. En mer aggressiv oljepolitikk kan dels gjennomføres ved ren prisadministrasjon.²² Og dels kan det gjøres gjennom en noe mer restriktiv produksjons- og kapasitetsutvidelsespolitikk.

Et viktig usikkerhetsmoment for etterspørselen etter petroleum på nittitallet er en eventuell massiv innføring av miljøavgifter og øvrige restriksjoner på bruk av olje p.g.a. forurensningsproblemer i konsumentlandene. Dersom konsumentland innfører et tak på det samlede forbruk av råolje og overfører mye av produsentoverskuddet i markedet til sine statskasser (gjennom avgifter), kan maktforholdet i oljemarkedet forskyve seg fra produsent- til konsumentland. Dette vil kunne sette et de facto tak på produksjonskapasiteten i PG-landene (gitt at de betraktes som residualprodusenter). Et tak på utslipp gjennom å begrense oljeforbruket totalt, vil kunne føre til mer restriktiv kapasitetpolitikk og mer aggressiv prispolitikk. Stabiliserer oljeprisen seg på et høyt nivå i de nærmeste årene, er muligens vesentlige miljø-avgifter mindre sannsynlig.

2.13 Sammenfatning

Den opprettholdbare kapasitet kan selvsagt ikke bli større enn de skranker ressurs- og kostnadmessige forhold setter. For mange land vil den opprettholdbare kapasiteten bli fastsatt lik denne grensen. Det beste eksemplet er antakelig USA, men også kan gjelde enkelt-felter i

²¹ Se f.eks. Austvik (1987)

²² Det er eksempelvis ikke utenkelig at en pris på 25 dollar i 1989 og 1990 ville ha omsatt omlag det samme kvantum i markedet som en pris på 19 dollar både på kort og mellomlang sikt, selv om det hersker en uenighet om dette.

Nordsjøen. PG-landene må imidlertid i avgjørende grad trekke inn økonomiske, politiske og andre forhold som grunnlag for utforming av sin kapasitetspolitikk. I Midt-Østen gjør slike andre forhold at den opprettholdbare kapasitet i overskuelig framtid vil være mindre enn den maksimale.

I dette kapitlet har vi diskutert en rekke slike forhold på et prinsipielt grunnlag. Problemet nå er hvorledes forholdene skal veies sammen i en helhetlig politikk i de respektive landene. Dette kan åpenbart variere mellom dem og dessuten skifte over tid.

Et land i krig vil eksempelvis være mer opptatt av å overleve/vinne krigen enn å tenke på hvordan situasjonen vil kunne bli om flere tiår. Det innebærer at jo mer turbulente omgivelsene er, jo mer kortsiktig må landene tenke, og jo mer innflytelse får også (mer akutte) økonomiske og politiske forhold på beslutningene som treffes. Analytisk innebærer en krig, og dermed skifte av planleggingshorisont fra lang til kort sikt, et skifte av de faktorer som blir vektlagt under utformingen av politikken. Krig kan også føre til at utenlandske investorer er mer forsiktige med å investere i landet, og dermed sette finansielle skranker for investeringer i økt kapasitet.

I en akutt krise vil krigens behov være prioritert. I Midt-Østen vil faktisk dette være det eneste fokus for enkeltland i perioder. Over de siste tiår har det ikke vært så rolig i området at langsiktige rasjonelle økonomiske og politiske vurderinger har fått råde grunnen alene. I et politisk konstant spenningsfylt område ligger "normal-blandingen" av faktorer som blir vektlagt, et sted mellom de akutte økonomisk-politiske og forhold som er viktige på mellomlang sikt. De rasjonelle langsiktige vurderinger om fordeling av produksjon over tid og generasjoner spiller nok en underliggende rolle for alle land, men kan vanskelig sies å være fremtredende for utformingen av politikken. Dette forhindrer ikke at samtlige land har langsiktige planer for kapasitetsutviklingen. Slike planer har imidlertid over de siste to tiårene ikke fått anledning til å bli gjennomført for lengre perioder enn noen år. Mer akutte situasjoner har gang på gang tatt oppmerksomheten fra de mer langsiktige målene.

I et såvidt urolig område innebærer det at utenrikspolitiske forhold alltid vil være viktig for utformingen av landenes oljepolitikk. Utenrikspolitiske forhold er imidlertid ofte vevd sammen med markedsmessige reaksjoner på f.eks. produksjonsendringer. Dette gjør at OPEC alltid vil være viktig også som forum for (implisitt) debatt om de politiske forholdene. Dette er ikke til hinder for at OPEC som organisasjon også kan komme til å endre sin medlemssammensetning og form over tid. Markedets funksjonering og status vil dermed også alltid være viktig for utformingen av oljepolitikken. Et stramt marked gir landene en helt annen utenrikspolitisk styrke både regionalt og internasjonalt gjennom den økte effekten deres handlinger da har på den felles pris som alle produsenter mottar og som alle konsumenter må betale. Gjennom dette får utviklingen på etterspørselssiden direkte effekt på oljepolitikken og dermed kapasitetsutviklingen i PG-landene.

Endring av eierforholdene påvirker kapasitetspolitikken gjennom at de endrer den sammenheng kapasiteten blir fastsatt i og de målfunksjoner aktørene har. Dette gjelder om endringene skjer internt i et land (f.eks. at det offentlige overtar eiendomsretten fra de private) eller om et annet land, med andre interesser, overtar (de facto) eiendomsretten. Endres eiendomsretten dramatisk nok, f.eks. fra oljeproduserende PG-land til oljekonsumerende vestlige land, eller kommer under sterk påvirkning av konsumentland, kan produksjonskapasiteten over tid tenkes å bli vesentlig økt i retning av den maksimale opprettholdbare kapasitet for området.

Også religiøse forhold (såsom i Iran under Khomeini) kan sette grenser både for den økonomiske politikk som kan føres i et land og for de investeringer som ønskes foretatt for å øke kapasiteten.²³ Men de religiøse aspektene er ikke nødvendigvis spesielt avgjørende for utformingen av politikken i alle land. På åttitallet kan det se ut til at det bare var i Iran at religion, gjennom den økonomiske politikk, har hatt effekt på oljepolitikken. I noen grad kan dette fortsatt være tilfelle i Iran, om enn i mindre grad enn før.

Inntektsbehov, ønske om stabilitet i økonomiene og den strategi for utenlandsinvesteringer som spesielt Kuwait har vært eksponent for, er forhold som må antas å ha varig innflytelse på landenes oljepolitikk. Landene vil periodevis oppleve mer eller mindre akutte økonomiske og politiske kriser som kan påvirke utformingen av den løpende politikk. Men det ser ut til at økt satsing på utenlandsinvesteringer vil være et element i alle oljeproduiserende lands strategi, fordi det vil være økonomisk rasjonelt særlig på lang, men også mellomlang, sikt for de fleste land. Partielt sett virker det i retning av høyere kapasitetstall og en viss moderasjon i prispolitikken.

Intet enkeltforhold kan imidlertid sies å være av en slik viktighet at det alene bestemmer kapasitetsutviklingen i dag og fremover. Det er summen av alle forholdene som bestemmer den mulige og faktiske oljepolitikk i hvert enkelt land. Beslutninger som baserer seg på såvidt mange kvalitativt ulike faktorer, må nødvendigvis tas på et aggregert og "skjønnsmessig" grunnlag i landene. Vi har søkt å begrense dybdediskusjonen om de enkelte land i det neste kapitlet ut fra denne rapportens målsetning.

²³ Som nevnt er det imidlertid noe usikkert hvorvidt det var religion eller Khomeini's spesielle politiske syn som var utslagsgivende for denne politikkenndringen.

3 SITUASJONEN I DET ENKELTE LAND

Som det fremgår i nedenstående oversiktstabell har PG-landene fellestrekk ved at de alle er muslimske og store oljeprodusenter. Politisk har de også det fellestrekk at de er sterkt autoritært styrt, men de fungerer likevel i stor grad på ulike måter. Sterkt forenklet kan en si at det er monarkiske diktaturer i SA, Kuwait og UAE, sosialistisk militærdiktatur i Irak og muslimsk prestediktatur i Iran.

3.1 Tabell. Nøkkeltall for PG-landene ²⁴

| | Saudi-Arabia | Kuwait | Emiratene | Iran | Irak |
|--|--------------|----------|-----------|---------|--------------|
| Befolkning (mill. 1988) | 12.5 | 1.8 | 1.4 | 53.0 | 15.2 |
| Språk | arabisk | arab.eng | arabisk | farsi | arabisk |
| Religion (muslimer) | sunni | sunni | sunni | sjiite | sunni/sjiite |
| Hær | 66.000 | 20.000 | 43.000 | 600.000 | 1.000.000 |
| Areal (1000 km ²) | 2150 | 18 | 84 | 1648 | 435 |
| Befolkningstetthet pr. km ² | 6 | 100 | 17 | 26 | 35 |
| BNP (Mdr USD) 1989 | 76.4 | 19.7 | 23.4 | 405.9 | 123.0 |
| BNP/Capita (USD) 1989 | 6112 | 10368 | 16714 | 7658 | 7546 |
| BNP-vekst 1989 | -0.8% | +1.8% | -2.9% | +2.4% | + 5.4% |
| Inflasjon 1989 | 0.9% | 1.9% | 3.3% | 60% | 45% |
| Driftsbalanse (mdr USD, 1989) | -8.0 | +5.1 | +2.4 | -0.4 | -1.1 |
| Tot. utenlandsgj. mdr USD '89 | 18.9 | 7.3 | 7.5 | 5.5 | 21.3 |
| Reserver ²⁵ Mrd USD '89 | 20.2 | 2.4 | 4.7 | 3.9 | 1.0 |
| Oljeksport/tot.eksport 1989 | 93% | 90% | 89% | 94% | 98% |
| Oljeproduksjon 1989 (mbd) | 5.3 | 1.6 | 2.1 | 2.9 | 2.8 |
| Reserver (1000 mb/d 1989) | 255 | 94.5 | 98.1 | 92.9 | 100.0 |
| R/P-ratio 1989 | 135 år | 163 år | 129 år | 89 år | 97 år |
| Gassreserver T.m ³ 1989 | 5.1 | 1.4 | 5.7 | 14.2 | 2.7 |
| Gassproduksjon 1989 (mtoe) | 27.2 | 7.5 | 11.9 | 19.5 | .. |

Kilder: Statistisk Årbok, BP Statistical Review of Energy, The Economist, Dagens Næringsliv.

Forøvrig synes forskjellene mellom landene mer slående enn likhetene. Religiøst skiller særlig Iran seg ut med sin overveiende sjiittiske befolkning, mens de øvrige landene i all hovedsak består av sunni-muslimere. Størrelsen på landene varierer med de geografisk store landene Iran og Saudi-Arabia som den ene ytterlighet (de to landene er sammen om lag like store som hele Vest-Europa) til mini-staten Kuwait på størrelse med et middels norsk fylke. Befolkningstettheten varierer fra folketomme ørkenlandskap til sterke by-konsentrasjoner. Økonomisk fikk alle landene driftsbalanse- og budsjettunderskudd som følge av oljeprisfallet i 1985/86. Den økonomiske politikken i ettertid har imidlertid vært forskjellig, og landene står i dag i høyst ulike økonomiske situasjoner. To av landene, Iran og Irak, har dertil nettopp avsluttet en langvarig krig. Irak har nettopp invadert Kuwait og har i skrivende stund et fiendtlig forhold til alle de andre PG-landene og de fleste ME-land.

Dette kapitlet vil gå gjennom hovedtrekk i de enkelte lands økonomiske og politiske situasjon som

²⁴ Det økonomiske tallmaterialet presentert i dette kapitlet må oppfattes som illustrerende og indikatorer på nivåer og trender. Det ville innenfor prosjektets formål ikke kunne forsvares å kryssjekke ethvert tall detaljert. Hovedhensikten er å gi en allmenn beskrivelse av viktige forhold i landene. Det er således heller ikke lagt avgjørende vekt på å forklare eller gå i dybden på bakgrunn av hvert av tallene. Kilde for de makroøkonomiske tallene er landrapporter fra The Economist Intelligence Unit.

²⁵ Internasjonale reserver inkluderer utenlandsk valuta, SDR og reserveposisjoner overfor IMF (International Financial Statistics, IMF).

et grunnlag for å vurdere de enkeltes produksjonskapasitet. Tilgjengelig materiale som kan gi en viss bakgrunn for å få fram ulikheter landene imellom og bakgrunn for ulike tenkbare strategier er tatt med. Utgangspunktet for diskusjonen om landenes oljepolitikk er i hovedsak situasjonen før Iraks invasjon av Kuwait den 2.8.90.

3.1 Saudi-Arabia (SA)

Saudi-Arabia er på størrelse med drøyt halvparten av Vest-Europa men har en befolkning på bare 12-13 millioner mennesker. Landet totalt sett må oppfattes som rikt og mektig gjennom sin flere tiår lange posisjon som verdens største petroleumseksportør. Ca. 1/4 av befolkningen er nomader. Mesteparten av landet er ørken, men mye av oljeinntektene brukes til irrigasjonsanlegg som muliggjør en viss jordbruksproduksjon. En god del oljeinntekter brukes også til jordbruksimport. Landet har siden 1932 vært et monarki som først var svært eneveldig, men som etterhvert har blitt noe desentralisert på kabinett og ministernivå. De fleste personer i beslutningsposisjon er medlemmer av kongefamilien, og politiske partier er forbudt.

Oljefeltene ligger stort sett mellom Kuwait og Bahrain langs Den persiske gulfen og oljen skipes dels gjennom Hormuz-stredet og går dels den i rørledninger til havnen Yanbu ved Rødehavet. Lave oljepriser kombinert med økende krav i befolkningen etter et bredt spekter av varer og tjenester har lagt et press på det politiske systemet i SA de siste årene, spesielt blant yngre mennesker. Det forventes imidlertid ikke at det er noen umiddelbar utsikt til regimeendring i Riyadh av indrepolitiske årsaker.

3.1.1 Den økonomiske situasjon.

Styringen av Saudi-Arabias fullstendig oljebaserte økonomi er siden 1970 basert på 5-årsplaner. De to første planene inneholdt hovedsakelig utvikling av infrastruktur og oppbygging av både tung og lett industri. I den tredje planen var jordbruket prioritert, og i 1985 var faktisk SA nettoeksportør av hvetet og selvberget med melk og egg. I den fjerde planen har helse og utdanning vært prioritert.

På grunn av de lave oljeprisene i siste halvdel av åttitallet er bygningsarbeider stort sett blitt begrenset til byene Mekka og Medina og en del forsvarsprosjekter. Oljeeksportinntektene beløp seg i 198 til rundt 22 mdr USD. Regjeringen har etter oljeprisfallet foretatt innenlandske låneopptak og søkt å kompensere inntektsbortfallet ved innføring av inntektsskatt og arbeidsgiveravgift på utlendinger som arbeider i SA og moms på forbruksvarer. Dette har foreløpig ikke lyktes. Det forventes imidlertid at man i løpet av inneværende fem-årsplan får gjennomført deler av disse skattereformene, i alle fall dersom oljeprisen holder seg lav.

SA har lav inflasjon p.g.a. en gradvis nedbygging av subsidier av forbruksvarer og en sakte depresiering av landets valuta til tross for høyere importpriser. Underskuddet på driftsbalansen er noe redusert de siste årene, men beløp seg i 1989 fortsatt til 8-9 mdr USD. SA har store valutareserver som en følge av de tidligere store handelsoverskuddene. Saudiene har derfor ikke vært aktive på det internasjonale lånemarkedet på 30 år før sommeren 1989. SA har blitt kritisert for disse låneopptakene siden renteutgifter eller -inntekter er ulovlig etter islamsk lov.

3.1.2 Utenrikspolitiske forhold.

SA har et konservativt, anti-kommunistisk styresett, med gode forbindelser til USA der de får militær støtte. På åttitallet har forholdet til Iran vært spent. De diplomatiske forbindelsene ble brutt i 1988, utløst av SAs nedskyting av om lag 400 pilegrimer i Mekka i 1987. Denne handlingen var i stor grad en maktdemonstrasjon for å hindre en spredning av iransk fundamentalisme. Iran måtte senke sin pilegrimskvote fra 150.000 til 45.000 personer og avstå fra politiske demonstrasjoner i SA. Det foregår en politisk kamp om det religiøse lederskap i araberverdenen mellom de to landene. Ayatollah Khomeini hevdet at SAs to hellige byer, Mekka og Medina, skulle settes under internasjonal kontroll fordi SA ikke kunne fremvise tilstrekkelige religiøse "kvaliteter".

Forøvrig var SA det første landet som anerkjente regjeringen fra det afghanske Mujahedin som de har gitt betydelig finansiell støtte under krigen mot Sovjetunionen og i den noe mer "borgerkrigsliknende" tilstanden i Afghanistan etterpå. Fra å støtte Irak under Iran/Irak-konflikten har forholdet til Irak gradvis blitt mer anstrengt igjen. Dette skyldes dels at Iran ikke synes å være en like stor militær trussel som før, og at den irakske presidenten har hatt dårlig tilslørte ønsker om å få en betydelig større innflytelse i området. Irak forventer bl.a. at land som Saudi-Arabia og Kuwait skal ettergi lån de ga til Irak under krigen (antakelig flere hundre milliarder kroner). SA blir således stadig utfordret av sine naboland om det hhv religiøse og politiske lederskap i regionen. Det kan synes vanskelig å se at kongefamilien ville ha overlevd så lenge som den har uten politisk og militær støtte fra USA.

3.1.1 Saudi-Arabias oljepolitikk

Saudi-Arabia produserte i 1989 gjennomsnittlig 5.3 mb/d. OPEC-kvotene var på henholdsvis 4.5 og 5.0 mb/d i første og andre halvår. I juni måned 1990 var produksjonen på 5.4 mb/d mot en OPEC-kvotepå 5.3 mb/d. Landets reservetall er oppgitt å være 34.7 mrd tonn eller 255.0 milliarder fat, noe som gir landet en produksjonshorisont i 1989 på 136 år. Kapasiteten var i 1989 anslått til 6-7.5 mb/d, en sterk nedgradering fra toppnivået i 1979/81 på 10-11 mb/d. Det er imidlertid antatt at kapasiteten innen visse grenser kan økes relativt raskt. Eksempelvis er det mulig at kapasiteten i løpet av en måneds tid kan økes til rundt 8 mb/d, men at dette nivået vanskelig kan holdes over tid uten mer omfattende oppgraderingsarbeider.²⁶

Reduksjonen av SAs oljeproduksjon i første halvdel av åttitallet ble foretatt (sammen med andre oljeproduserende land) for å holde oljeprisen oppe. SAs motiv for dette, til tross for at de var klar over at prisene var for høye til å holde etterspørselen stabil på sikt, var antakelig et finansielt behov for å støtte Iraks krigføring mot Iran.²⁷ Etterhvert ble produksjonen så lav at SA måtte slutte med produksjonsreduksjonene. Etter innføring av net-back priser i 1985 har de langsomt kunnet øke sin produksjon.

²⁶ Det er forøvrig antatt at kostnadene ved oppgraderingen begynner å stige så snart produksjonen overstiger 7 mb/d, uten at det vil sette noen effektive økonomiske skranker for en slik utvidelse, såfremt ikke prisene faller dramatisk.

²⁷ Ref. Yamanis tale i 1981 (Scott 1987).

Da prisene i en periode i 1986 var nede i under 10 \$/bl, ble den mektige oljeminister sjeik Zaki Yamani erstattet med Hisam Nazer, noe som førte til nye OPEC-avtaler og stabilisering av prisene på i overkant av 15 \$/fat. På slutten av åttitallet har landet igjen virket som svingprodusent ved ikke å øke sin produksjon fortere enn hva markedet kunne tåle for at prisen skulle holdes på snaut 19 1990-dpb (realverdi). De kan i dag innen visse grenser fortsatt straffe overprodusenter ved å øke produksjonen nesten umiddelbart og syntes pr. juli 1990 i større grad å ha en mer langsiktig (markeds)økonomisk begrunnelse for sin produksjonspolitikken enn de hadde tidlig på åttitallet da (sikkerhets)politiske forhold syntes å dominere.

Kostnadmessig er SA det landet som lettest kan øke sin produksjonskapasitet. SA kan godt ha en kapasitet på 12 mb/d på midten av nittitallet dersom de velger det. Kostnaden ved å øke kapasiteten til det gamle toppnivå på 10-11 mb/d (fra syttitallet) hersker det en viss usikkerhet om. Beløpene det dreier seg om varierer fra så lite som rundt 300 mill USD (PIW 30.10.89) til 6 mdr USD (PIW 19.3.90). Antakelig grunner forskjellene seg i at kostnaden ved å bruke assosiert gass effektivt, dvs. uten å brenne den, er inkludert i det siste, men ikke i det første anslaget. I SAs nåværende 5-årsplan inngår en økning av produksjonskapasiteten opp til 10 mb/d i 1995, hovedsakelig gjennom oppgradering av eksisterende felt som verdens største on-shore oljefelt; Ghawar.²⁸ Dette feltet produserte alene rundt 6 mb/d på begynnelsen av åttitallet. Oppgraderingen vil ta noe tid, muligens så mye som et par-tre år.

For å klare å holde en opprettholdbar kapasitet på 10 mb/d er det antatt at det er nødvendig med en kapasitet på minst 11.5 mb/d på grunn av vedlikeholdsarbeider mv (jfr kapittel 2). Først og fremst er det produksjon av Arabian Light som vektlegges i planene, mens utvikling av felt med tyngre oljekvaliteter er utsatt. Planene er tredelt med en del i det nordlige området (ca. 15 prosjekter), en i det sørlige (20 prosjekter) og en "vedlikeholdsdel" (10 prosjekter). SA arbeider også med å få øket sin kapasitet i oljeledningen Petrolina tvers over den arabiske halvøya fra 3.2 til 5.0 mb/d.²⁹

SA har hevdet at de vil øke produksjonen i takt med veksten i etterspørselen, men de vil åpenbart også ønske å beholde en fleksibilitet slik at de har mulighet for både å senke og øke produksjonen av markedsstrategiske og andre grunner. Dette gir landet makt i oljemarkedet og overfor sine naboland. Dersom de følger sin offisielt uttrykte oppgraderingsplan til 10-11 mb/d, kan det bety at de har ønsket å legge seg på et produksjonsplan på rundt 7-8 mb/d og har et par mb/d å ta toppbelastninger på og dermed som "svingprodusent"-potensial.

Saudi-Arabias begrunnelser for sin oljepolitikk har historisk vært å maksimere langsiktige oljeinntekter og å bruke olje som politisk våpen for å moderere USAs politikk overfor Israel. Men de har tidligere forsøkt på å la oljepolitikken påvirkes også av andre forhold. Når etterspørselen etter olje økte raskt i begynnelsen av syttitallet økte SA produksjonen fra ca. 3 mb/d i 1970 til rundt 7.5 i 1973. I 1972 foreslo Yamani overfor USA at kapasiteten kunne økes til 20 mb/d for å dekke USAs behov. Betingelsen var at SA skulle få en privilegert status for investeringer i USA og at USA drastisk skulle endre sin politikk overfor Israel. Imidlertid ville ikke USA foreta en slik endring i politikken overfor Israel og heller ikke bli såvidt avhengige av SAs oljeleveranser som et

²⁸ PIW 26.3.90

²⁹ OGI, 6.11.89.

20 mb/d-nivå indikerte. I mangel på politisk og økonomisk vinst (bruk av pengene) valgte SA da ikke å øke kapasiteten over de omkring 10 mb/d som den lå på i 1973. Med Yom Kippur-krigen i 1973 tok da Saudi-Arabia heller brått ut en betydelig grunnrente gjennom en flerdobling av prisen.

Oljeminister Hisam Nazer har uttrykt at SA ikke en gang til vil bruke oljevåpenet mot USA, slik de gjorde i 1973. Som "motytelse" ønsket SA sikkerhet mot at USA skulle innføre restriksjoner på sitt salg av militært utstyr, importtoll eller bruke de strategiske reservene (SPRs) mot Saudi-Arabia.³⁰ "We cannot prosper without each other". For å oppnå dette skal USA ha langsiktig tilgang på SA olje til en "riktig" pris.

Med voksende økonomier i Japan og Vest-Europa er det klart at det er et potensiale for økte investeringer fra Gulf-land dersom inntektene grovt skulle overstige inntektsbehovet eller at de (som Kuwait) velger å ta ut større del av fortjenesten i nedstrømsleddet og gjennom utenlandsinvesteringer (forøvrig). Samtidig er det imidlertid en grense også her for hvor mye det er lønnsomt å investere ut fra slike betraktninger, ikke minst når en trekker inn risikoen for ekspropriasjon ved nye kriser og problemer i forholdet til andre araberstater. Med Kuwait's eksempel på utenlandsinvesteringer og økt nedstrøms integrasjon i markedene bør en imidlertid kunne anta at også SA i en fri valgsituasjon i noen grad ønsker et økt engasjement i utlandet. SA investerer nå kraftig bl.a. i amerikansk raffinering og distribusjonsnett for bensin. Aramco har nå en joint venture med Texaco i over 11.000 bensinstasjoner i USA. Denne type engasjement kan indikere en noe høyere kapasitet enn 10-11 mb/d over tid.

Beregninger viser at deres inntekter maksimeres ved en relativt stor produksjon.³¹ Som den fremste prisregulatoren i markedet skal det stor reduksjon av volumet til før prisene skal stige tilstrekkelig til at inntektsbortfallet fra lavere produksjon kompenseres. Dette er prinsipielt et viktig hensyn å ta for SA, selv om det kan være vanskelig å tallfeste denne avveiningen med konkrete produksjons og pristall.

SAs rolle som svingprodusent for å holde oljeprisene oppe i første halvdel av åttitallet, i stor grad motivert ut fra inntektsbehov ved deltakelse i finansieringen av Iraks krigføring mot Iran, tyder på at SAs begrunnelser for sin oljepolitikk er mer sammensatt enn langsiktige inntektsbehov og forholdet til Israel. Dette indikerer at kortsiktige inntektsbehov og nye krigshandlinger også kan føre til at SA igjen forlater sin langsiktige økonomiske optimaliseringsstrategi eller at måten å optimalisere på endres.

Saudi-Arabias produksjon og produksjonskapasitet 1965-1990

| År | 1965 | 1968 | 1970 | 1971 | 1972 | 1973 | 1974 | 1975 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1983 | 1988 | 1989 | 1990* |
|------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| Kapasitet | 2.1 | 3.0 | 3.7 | 4.6 | 5.8 | 7.7 | 9.2 | 9.3 | 9.8 | 9.8 | 10.2 | 10.5 | 11.3 | 6.5 | 6.3 | 7.8* |
| Produksjon | 2.0 | 2.8 | 3.5 | 4.5 | 5.7 | 7.3 | 8.2 | 6.8 | 8.1 | 9.3 | 9.9 | 9.8 | 5.1 | 5.3 | 5.1 | 5.7* |

Kilder: Scott, Fesharaki, PIW, U.S. Departement of Energy

³⁰ PIW, 6.1..89

³¹ PIW 21.5.90

Eksempelvis har forholdet til nabolandene antakelig vært vel så viktig for SA som forholdet til Israel. Det er et politisk argument for SA å holde et høyt volum og lave priser: Oljeprisen er et felles gode for alle oljeprodusenter i verden. Ved å senke produksjonen ville ikke bare SA få høyere priser selv, men alle andre produsenter ville også få det. At Irak og Iran gjennom det skulle få høye inntekter for å finansiere ny aggresjon i Gulfen, har slett ikke vært ønskelig fra SAs side.

Pr. august 1990 kan det imidlertid synes som om det produksjonspolitiske våpnet har blitt strukket vel langt. Med noe mindre steil prispolitikk fra SAs side (dvs heve prisen mer i tråd med Iraks ønsker) kan det tenkes at den økonomiske krisen i Irak ikke ville blitt så stor. Det kunne muligens fått Hussein til å moderere sin aggresjon, om enn marginalt.

3.2 Kuwait

Ørkenlandet Kuwait er på størrelse med fylker som Sogn & Fjordane og Sør-Trøndelag, beliggende mellom Saudi-Arabia og Irak. Befolkningen er på ca. 2 millioner. Kuwait sto under britisk beskyttelse i perioden 1899-1961 og har vært uavhengig stat siden. Kuwait har lenge vært uenig med Irak om grensdragninger, og i alle fall ett oljefelt (Rumaila) strekker seg over grensen mellom de to statene. Da britene opprettet staten Irak på oppdrag av Folkeforbundet i 1921, ble grensene korrigert og Kuwaits daværende hovedstad Basra ble en del av Irak. I 1961 sendte britene tropper til Kuwait for å hindre et mulig irakisk angrep. Britene ble senere erstattet av en fredsstyrke fra Den arabiske liga.³² Irak anerkjente etter dette Kuwait i 1963.

Landet er et monarki der statsoverhodet (siden 1977 emir Jabir al-Ahmad al-Sabah) pekes ut av og blant etterkommerne av Sjeik Mubarak al-Sabah. Statsministeren og regjeringen utpekes i sin tur av emiren. Bare innfødte, skrivekyndige, mannlige kuwaitere over 21 år, kan stemme ved valg til nasjonalforsamlingen, som i praksis ikke synes å ha stor makt og av Emiren faktisk har blitt satt ut av funksjon. Kuwait har utviklet et unikt velferdssystem for innfødte kuwaitere med gratis undervisning i en obligatorisk 8-årig grunnskole. Et sosialt konfliktspørsmål i Kuwait er forholdet mellom de opprinnelige kuwaitere og innflyttede fremmedarbeidere som utgjør over halvparten av befolkningen. I 1985 utgjorde Kuwaitere bare 20 % av de sysselsatte. Det er et uttrykt politisk mål at denne andelen skal økes. Mange ledende Kuwaitere har tatt høyere utdanning i utlandet. De opprinnelige kuwaitere utgjør ca. 1/3 av befolkningen (6-700.000 personer).

3.2.1 Kuwaits økonomiske situasjon

Kuwaits økonomi er fortsatt sterkt oljeavhengig selv om landet har satset mye på å utvikle andre sektorer, særlig bygningsbransjen, bank/finans og andre tjenester gjennom forbedringer i infrastruktur og direkte subsidier. Kuwait raffinerer nå rundt 50 % av oljeproduksjonen innenlands og har investert betydelig i utlandet, ikke minst i nedstrømsindustrier. Ca. en halvdel av landets valutainntekter skriver seg fra inntekter fra utenlandsinvesteringer. Kuwaits økonomi er dermed

³² Den arabiske liga er en organisasjon av selvstendige arabiske stater opprettet i 1945 med en pakt undertegnet av Egypt, Irak, Libanon, Syria, Saudi-Arabia og Yemen. Siden har Libya, Sudan, Tunisia, Marokko, Kuwait, Algerie, Sør-Yemen, Bahrain, Qatar, Oman, UAE, Somalia, PLO og Djibouti sluttet seg til. Pakten omfattet siden 1950 planer om felles forsvar og økonomisk samarbeid, men noen stor betydning har den ikke hatt på disse områdene.

mye mindre sårbar overfor svingninger i oljeprisen enn tidligere. Ingen andre PG-land har satset i tilsvarende grad på investeringer i utlandet.

3.2.2 Utenrikspolitiske forhold. Kuwait.

Kuwait har hatt et relativt godt forhold til Saudi-Arabia og småstatene i Gulfen, men har lenge/alltid hatt et anstrengt forhold til både Iran og Irak. Irans kidnapping av to kuwaitiske båter i 1989 og Iraks invasjon den 2.august d.å. er uttrykk for et kontinuerlig spenningsforhold mellom landene. Under krigen mellom Iran og Irak støttet Kuwait(og Saudi-Arabia) Irak finansielt med betydelige midler. Dette grunnet seg i en frykt for at Khomeini skulle vinne krigen og hans fundamentalistiske regime spre seg til flere land såvel som det kan ha vært et forsøk på selv å kjøpe seg fri fra aggresjon fra Irak.

Kuwait har også spilt en meklerrolle i Libanon gjennom sitt formannskap i Den arabiske liga. Kuwait har bedret sitt forhold til Egypt som er blitt et av landets viktigere våpenleverandører, og Kuwait har gode forbindelser med USA. Det er pr. august 1990 imidlertid usikkert hvorvidt Kuwait vil eksistere som selvstendig stat i fremtiden.

3.2.3 Kuwaits oljepolitikk

Kuwaits gjennomsnittsproduksjon av olje var 1.6 mb/d i 1989 mot en OPEC-kvotepå henholdsvis 1.0 og 1.1 mb/d i første og andre halvår. Kvoten etter OPEC-møtet i slutten av juli 1990 er hevet til 1.5 mb/d. Reservetallet er oppgitt å være 94.5 mlrd fat, eller 13.0 mlrd tonn. Produksjonen pr. juli 1990 har vært antatt å ligge noe under kapasitet og at det kortsiktige oppgraderingspotensialet ligger på litt over 2 mb/d.

Kuwaits oljeminister 1978-90, Ali-Khalifa al-Sabah, ble i juni 1990 innsatt som ny finansminister i Kuwait, og Al-Amiri overtok i oljeministerposten. Det later ikke til at denne endringen skulle føre til noen vesentlig endring av Kuwaits oljepolitikk. Mens landet under krigen mellom Iran og Irak reduserte produksjonen betydelig som bidrag til å holde oljeprisene oppe, har Kuwait de siste årene sterkt overskredet sine produksjonskvoter i OPEC. Kuwait har de siste årene lagt 150.000-200.000 fat til kapasiteten (PIW 26.3.90). Kuwait har lenge ikke brydd seg særlig om OPECs kvoter og uttrykt at de nå ønsker å kompensere for de forsakelser de måtte gjøre i begynnelsen av åtti-tallet i form av produksjonsreguleringer for å holde oljeprisen oppe.

Kuwaits statsoljeselskap Kuwait Petroleum Company (KPC) har satset stort på raffinering (både i Kuwait og Vest-Europa og arbeider med USA) og nedstrømsaktiviteter forøvrig. Dette stabiliserer inntektsstrømmen fra utlandet ved at fortjenesten hentes fra flere ledd enn fra produksjonen av selve råoljen. Med lave oljepriser de siste årene har Kuwait tjent mer penger på sin oljeeksport enn mange andre oljeproduserende land, da mye av fortjenesten har blitt erstattet ved høyere marginer lenger ned i leveransekjeden. I tillegg kommer inntektene fra utenlandsinvesteringer forøvrig.

Kuwait har også hatt en utenriksøkonomisk og -politisk interesse av å hente inntektene gjennom høy produksjon, nedstrømsleddet og utenlandsinvesteringer i stedet for kun gjennom salg av råolje til høye priser. Holdes prisene lave, har landet sikker avsetning på sin olje i markedene, samtidig

som fiendelandene Iran og Iraks inntekter begrenses. Det kan som sådan vært tenkt å skulle redusere faren for disse landenes militære og politiske aggresjon mot Kuwait. Det peker også i retning av at Kuwait ville ønske å øke sin produksjonskapasitet.

Selv om en ikke kan begrunne invasjonen 2.8.90 bare ut fra oljepolitiske interesser, er den et tegn på at det har vært begrensninger i Kuwaits muligheter for handling etter en slik lavpris-høyvolum linje. De rent rasjonelle betraktninger som Kuwait må ha gjort seg rundt sin oljepolitikk, har nå blitt satt direkte opp mot de militære realiteter de står overfor, denne gang fra Irak.

3.3 De forente arabiske emirater (UAE)

UAE ligger i den sørlige delen av Persiabukta. Unionen ble inngått i 1971-72 av de 7 emiratene i Trucial States, i hovedsak et britisk protektorat. De største oljeproduserende emiratene er Dubai og Abu Dhabi (hovedstaden) med en produksjon på hhv 0.4 mb/d og 1.6 mb/d i 1989, altså i alt 2.0 mb/d. Emiratene har gjennom sin velstandsutvikling grunnet store oljeinntekter blitt gjenstand for stor tilstrømming av mennesker fra andre land.

UAE styres av et øverste råd som består av statsoverhodene i de 7 emiratene der Abu Dhabi og Dubai har vetorett. Abu Dhabi har en egen rådgivende forsamling som statsoverhodet utpeker, mens de andre 6 har absolutt kontroll over sine befolkninger. UAE har egne væpnede styrker, eget pengevesen og felles politivesen. UAE består for det meste av flatt ørkenlandskap med en rekke øyer i en meget grunn kyst.

3.3.1 UAEs økonomiske situasjon

UAE har en av verdens høyeste inntekter pr. capita. De har gjennomgått en omfattende transformasjon fra fiske, perledykking og handel til en sterkt oljebasert økonomi over de siste 20-30 årene. For å klare de store endringene, ble det importert store mengder utenlandsk arbeidskraft, som i 1980 bestod av om lag 60 % av arbeidsstyrken. Siden 1971 har det vært et uttrykt politisk ønske å diversifisere økonomien, uten vesentlig suksess selv om det her er forskjeller mellom emiratene. Totalt står Abu Dhabi og Dubai for om lag 90 % av UAEs BNP. Oljeprisfallet førte til reduserte investeringer og budsjetter, bortsett fra til forsvaret. Selv om det synes vanskelig å få pålitelige tall, hadde UAE så sent som i 1989 negativ BNP-vekst med 2.9%³³

Utenriksøkonomisk er UAE helt avhengig av oljeinntekter i sin eksport som dekker en differensiert portefølje av importvarer. Gjennom en sterk reduksjon av importen klarte UAE å holde et positivt resultat på driftsbalansen i 1989 med anslåtte 2.4 mdr USD. UAE har en rekke investeringsprosjekter som har blitt utsatt i mangel av høyere oljeinntekter. UAE har store internasjonale reserver og blir vanligvis betraktet som svært kredittverdige.

3.3.2 Utenrikspolitiske forhold. UAE.

Som det eneste land i området uttrykte UAE kondolanser til Iran ved ayatollah Khomeinis død i

³³ Economist

1989. UAE har hatt stabile forbindelser med Iran under krigen - en periode der alle andre araberlands forhold til Iran var uhyre anstrengt; flere endte med diplomatiske brudd. Sheik Zayads (UAEs statsoverhode) meglerfunksjon i regionale konflikter, sterke handelsforbindelser med Iran, rask aksept av de nye lederne i Iran i 1978/79 og fortsatte forbindelser med Iran etter at krigen med Irak startet i 1980, har vært medvirkende årsaker til det "gode" forholdet til Iran. Ikke desto mindre har UAE sammen med Saudi-Arabia og Kuwait også gitt gunstige lån til Irak under krigen.

3.3.3 UAEs oljepolitikk.

UAE hadde i 1989 en gjennomsnittsproduksjon på 2.1 mb/d mot en OPEC-kvotepå 1.0 mb/d i første og 1.1 mb/d i andre halvår. På OPEC-møtet i slutten av juli 1990 ble kvoten hevet til 1.5 mb/d. Emiratenes reservetall er oppgitt til å være 98.1 mlrd fat eller 12.9 mdr tonn, noe som gir en levetid på rundt 100 år med dagens produksjonsnivå. Dagens nivå er antatt å tilsvare det som emiratene kan holde stabilt over tid, gitt intensivt vedlikeholdsarbeide, men uten generell oppgradering av kapasiteten.

Bakgrunnen for produksjonsoverskridelsene skyldes dels interne forhold og dels produksjonskutt på åttitallet. Når føderasjonen UAE ble inngått i 1971/72, var bare Abu Dhabi (AD) OPEC-medlem, mens Dubai alltid har hevdet at de ikke er med på OPECs beslutninger og således skulle være unntatt fra organisasjonens kvotebestemmelser. Abu Dhabi holdt derfor tilbake en del av sin produksjon slik at emiratenes samlede produksjon ikke oversteg OPECs kvote i en periode på åttitallet. Gjennom sin ca. fire ganger større oljeproduksjon enn Dubais, står Abu Dhabi for mesteparten av det felles statsbudsjettet. Dette har skapt en vanskelig situasjon for AD etter oljeprisfallet i 1986. Delvis med begrunnelse i dette har Abu Dhabi de siste årene produsert om lag 50 % over sin OPEC-kvotepå for å gjøre opp for den perioden da emiratet produserte bare rundt 60% av sin kapasitet.

For å holde en slik høy produksjon må imidlertid AD gjennomføre større vedlikeholdsarbeider. Det er mulig at dette vil kunne føre til en midlertidig nedgang i UAEs produksjon i 1990. Etterhvert som alle disse planene, som ikke minst gjelder det store off-shore-feltet Zakuum og on-shore-feltet Bab, blir gjennomført, forventes eksisterende kapasitet å ligge på 2.2. mb/d.³⁴ I stor grad har anstrengelsene gått på å forbedre produksjonsteknikken. På midten av syttitallet var utvinningsandelen rundt 20%, mens den nå har nærmet seg 35 %.³⁵ Dette bidrar også til at reserveanslaget oppgraderes. I 1987 var ADs reserver anslått til 33 mdr fat, mens de ble oppgradert til 94 mdr fat i 1988.

Kostnaden ved produksjonen i UAE har i økende grad blitt oppfattet som en skranke for å øke kapasiteten. Oppgraderingen av Upper Zakuum-feltet er forventet å koste 5 mdr USD og gi en dagsproduksjon på maksimalt 450.000 b/d.³⁶ Det antas derfor at en slik oppgradering er lite lønnsom med priser på rundt 15 \$/fat. UAE har flere utenlandske selskaper i virksomhet som har

³⁴ Petroleum Economist, Februar 1990.

³⁵ Fesharaki et.al (1988)

³⁶ PEC (februar 1990).

uttrykt skepsis til å gå på UAEs utviklingsplaner med gjeldende skatteregler. En slik skepsis kan selvsagt reduseres raskt ved høyere priser. Fram til nå har det imidlertid falt på det statlige Adnoc å gjennomføre ADs politiske ønsker om å utvikle større kapasitet, noen ganger med negativt økonomisk resultat. Det er hevdet at dette har potensial i seg til å skape finansielle vanskeligheter for selskapet.

Dubai på sin side ser ut til å ha produsert nær kapasitet i en årrekke uten å søke forbedret teknikk eller utvikle nye felt. Dubai satser mye på å bli "Midt-Østens Hong Kong" som nøytral frihandelsstat. Det er mulig at Dubai av den grunn ikke har hatt sterke incitamentene til å øke sin produksjonskapasitet de nærmeste årene.

Samlet har UAE et program (hovedsakelig AD) som øker topp-kapasiteten fra ca. 2.2 mb/d til 3.0 mb/d i 1994/95, med en langtids-kapasitet på 2.7 mb/d.³⁷ Abu Dhabi har våren 1990 vedtatt planer om å bygge en 3 millioner fats lagringsenhet samt å øke produksjonskapasiteten til om lag 2.5 mb/d i 1995.³⁸ Dette innebærer en on-shore utbygging av kapasiteten fra 620.000 b/d til ca. 1.3 mb/d, noe som skal være beregnet å koste rundt 500 mill. USD. Raffineringskapasiteten er planlagt utvidet til 300.000 b/d også det til en kostnad på 500 mill USD.

AD utvikler også sin gassproduksjon både til innenlandsk forbruk og som LNG-eksport. Som eneste PG-land har det i flere år eksportert LNG til Japan til relativt høye priser (i 1989 3.2 BCM som utgjorde om lag 7 % av Japans LNG import, til en pris av 3.15 USD/MBTU). Foreliggende planer (vår 1990) innebærer en investering på ca. 1 mlrd USD som skal doble dagens kapasitet. En positiv utvikling i LNG-markedet kan implisitt virke begrensende i kapasitetsøkningen for råolje.

3.4 Iran

Iran er om lag 5 ganger større enn Norge og det mest folkerike landet i Den persiske gulfen med ca. 53 millioner innbyggere. Iran var inntil 1979 et konstitusjonelt monarki under ledelse av sjah Muhammed Reza Pahlavi. Etter at sjahen forlot landet ble styret overtatt av et presteskap under ledelse av ayatollah Khomeini. President Rafsanjani overtok etter Khomeinis død i 1989. Iran har hatt store inntektsbehov både på sytti- og åttitallet: Sjahen, pga sine ambisiøse militære planer og Khomeini pga av krigen med Irak. Størstedelen av befolkningen arbeider i landbrukssektoren.

3.4.1 Irans økonomiske situasjon

Dramatiske forhold har preget Iran det siste tiåret: Revolusjonen i 1979, krigen med Irak, oljeprisfluktuationene og en økonomisk politikk mye på ad hoc basis er noen av disse. Den umiddelbare økonomiske effekten av revolusjonen og den derpå følgende krigen med Irak var en reduksjon av investeringer og en generell nedgang i økonomisk aktivitet. BNP (realverdi) falt 28.4 % mellom 1979 og 1982 (Economist). Produksjon av olje og gass falt hele 52.9 % i samme

³⁷ PIW 5.2.90

³⁸ PIW 21.5.90

periode. Krigen førte til at utenlandske entreprenører trakk seg tilbake og at en god del av produksjonsapparatet ble ødelagt.

Oljeproduksjonen ble imidlertid etterhvert like mye skadelidende av mangelen på reservedeler og dårlig ledelse som av krigshandlingene. Gjennomgripende lovendringer og styringsproblemer førte til fravær av en helhetlig politikk på mellomlang sikt, mens de helt kortsiktige problemene og de langsiktige, mer politisk-religiøse målsetningene, ble tillagt større vekt. Oljeprisfallet i 1986, med dramatisk fall i eksportinntektene, medførte ytterligere reduserte ikke-oljerelaterte investeringer og generell nedgang i den økonomiske aktivitet. Oljeprisfallet satte også begrensninger i Irans handlefrihet i Irak-krigen likesom det gjorde det for Irak (våpenhvilen ble offisielt akseptert av Iran 20.8.1988).

Ifølge islam skal utenrikshandelen gå i balanse eller med overskudd slik at landet skal være uavhengig av utenlandske låneopptak. Koranen tolkes bokstavelig i Iran. Med en relativt stabil import-portefølje prissatt i et verdensmarked og nærmest total avhengighet av olje for eksport (94% av total eksport i 1989) følger det at endringer i eksportvolum og oljepriser ganske direkte også endrer handelsbalansen. Imidlertid kan den islamske regjeringen utøve nær total kontroll med importen for å balansere handelen. Etter 1986 har det ført til sterk nedgang i importen av det som kalles "ikke vesentlige" innsatsfaktorer til industrien. Iran har i dag dermed en betydelig mindre gjeldsbyrde enn f.eks. Irak, tross i Irans nær 4 ganger større BNP.

Oljeprisstabiliseringen og produksjonsøkningen fra 1987 (til tross for Iraks bombing av skip fra Iran/Kharg) har sakte bedret inntektene og importmulighetene (selv om reaksjonene er langsomme) og redusert underskuddet på driftsbalansen fra 4.5 mdr USD i 1986 til 70 mill. USD i 1987 (Economist). I dag er det gjenoppbygningen som har høyeste prioritet i Irans investeringspolitikk, ikke minst innen raffinering og petro-kjemi.

Iran har i dag ingen samlende leder, som Khomeini, og den ytre fiende (Irak) er relativt mindre påaktet. Den alminnelige politiske resignasjon i landet vurderes vanligvis slik at det ikke synes å være umiddelbar mulighet for noen omveltning av indrepolitiske årsaker.³⁹

3.4.2 Utenrikspolitiske forhold. Iran

Iran har på åttitallet hatt få venner. Khomeini vendte amerikanerne ryggen relativt fort, samtidig som regimet er sterkt anti-kommunistisk og ser på Sovjetunionen som en kanskje like stor "djevel" som USA. Med Irak har Iran vært i krig, og resten av den arabiske og muslimske verden har fryktet at iransk fundamentalisme skulle spre seg, konkretisert f.eks. ved okkupasjonen av den hellige moske i Mekka i November 1979. Denne frykten gjorde at Kuwait og Saudi-Arabia valgte å støtte Irak under krigen, til tross for at disse landenes forhold til Irak slett ikke var godt. I tillegg invaderte Sovjetunionen i 1980 Afghanistan hvilket ytterligere innringet Iran med fiender.

Dersom Iran velger å bygge opp sin økonomi igjen, synes de å ha behov for å forbedre forholdet til Vesten for å få kreditter. Rafsanjani har begynt en forsiktig dialog med USA, men han har også blitt

³⁹ Economist.

beskyldt for å drive utpressingspolitikk ved å bytte gisler mot en mer vennligsinnet politikk. Amerikanerne synes å ha en vente og se holdning fortsatt, mens Vest-Europa og Japan kan være noe mer åpne til å engasjere seg økonomisk i Iran. Sannsynligvis har ikke iranere problemer med å få låne penger i det internasjonale finansmarkedet, dersom de selv velger å "omtolke" Koranens forbud på dette punkt. P.g.a. sine anstrengte utenrikspolitiske forbindelser og strikte tolkning av Koranen har Iran imidlertid måttet inngå barteravtaler med mange land for å få avsetning på sin olje og for å omgå ulike former for embargo landet har blitt utsatt for.

Det har ikke vært vesentlig fremskritt i de FN-baserte meglingsforsøkene for en mer endelig fredsløsning mellom Iran og Irak. Iran har ønsket at gjenværende irakiske soldater på Irans territorium trekkes tilbake. Uenigheten om elven Shatt-al-Arab har også vært vanskelig å få løst. Noen "endelig" formell løsning i forholdet til Irak syntes pr. juli relativt fjern. Den de facto fredssituasjon som eksisterte, syntes på den annen side holdbar inntil videre. Saddam Husseins betingelsesløse aksept av Irans krav i august 1990 innebar således en plutselig løsning av disse konfliktspørsmålene mellom landene. Det innebar imidlertid også at 350.000 irakiske soldater ble "ledige" for oppdrag andre steder.

3.4.3 Irans oljepolitikk.

Iran produserte gjennomsnittlig 2.9 mb/d i 1989 mot en OPEC-kvotepå hhv 2.6 og 2.9 i første og andre halvår. Irans reserver var i 1989 anslått til 12.7 mlrd tonn eller 92.9 mlrd fat, noe som tilsvarer 89 års produksjon. Irans OPEC-kvotepå i 1990 er 3.1. mb/d. Irans oljeproduksjon var vesentlig høyere på syttitallet enn i dag. Fram til 1979 lå nivået på over 5 mb/d, men etter Khomeinis overtagelse falt nivået til 3.2.

Iran har brukt store ressurser på å gjenoppbygge oljesektoren etter krigen og har i perioden 1986-1989 økt produksjonen fra 1.9 til 2.9 mb/d. Dette er altså bare litt under nivået fra 1979. Omtrent halvparten av Kharg-havnene er gjenåpnet, de fleste raffineriene er i drift (Iran måtte importere en del oljeprodukter pga at mange raffinerier ble ødelagt under krigen). Mange av petrokjemiprojektene i Iran har blitt utsatt pga mangel på valuta. Oljeprisutviklingen, Irans forhold til vestlige långivere og dets holdning til å ha underskudd på utenrikshandelen vil påvirke landets videre utvikling av oljesektoren såvel som resten av økonomien. Denne prosessen vanskeliggjøres ved at landet må bruke en del penger på de fattigste i etterkrigstidens overgangsfase for å unngå at den indre politiske situasjon blir destabiliserende for regimet. Imidlertid kan økte (netto) valutainntekter oppnås ved å øke innenlandsk raffinering, erstatte innenlandsk oljeforbruk med gass og øke landbruksproduksjonen for å erstatte import.⁴⁰

Oppdragene med å oppgradere og gjenoppbygge produksjonsfaciliteter har i stor grad gått til europeiske og japanske selskaper som har kontorer i UAE. Det er imidlertid vanskelig å se at Iran kan gjenopprette sitt gamle toppkapasitetsnivå på 6-7 mb/d i overskuelig framtid. Irans oljeminister Aghazadeh har uttrykt at produksjonskapasiteten i 1991 skal opp i 4 mb/d (PIW 26.3.90). I et intervju i PIW 4.12.89 sier han at landets kapasitet vil være 3.6-3.7 mb/d på begynnelsen av 1991. Etter å ha blitt ferdig med reparasjonsarbeider på Gulf-plattformene vil kapasiteten økes til over 4

⁴⁰ Etterspørselen etter raffinerte produkter var i 1989 ca. 0.8 mbd mens raffineringskapasiteten var 0.65 mbd.

mb/d. Med en del andre mindre arbeider vil kapasiteten ligge på godt over 4 mb/d. "That's enough. When we reach this level of 4.3 mb/d, it is my government's policy to hold at that level for several years." Det er anslått at dersom dette produksjonskapasitetsmål skal kunne nås (dvs en økning av ca. 1.3 mb/d fra dagens nivå) vil det koste 5-10 mlrd USD.⁴¹

Iran har hevdet at de ikke trenger investeringer fra utenlandske oljeselskaper for å utvikle nye eller oppgradere gamle oljefelt. På den annen side har de forhandlet med bl.a. Agip og Total om landbasert olje- og gassutvinning. Dersom slikt samarbeide lar seg etablere i et tilstrekkelig omfang, vil det kunne flytte Irans finansielle skranker for å utvide kapasiteten og dermed kunne fremskynde kapasitetsutvidelsene. PIW (16.4.90) anslår eksempelvis at reparasjon av plattformene Nasr og Salman vil øke Irans off-shore-kapasitet fra 260.000 b/d i dag til 700.000 b/d i 1993. Dette kan muligens fremskyndes ved mer intens utenlandsk deltakelse.

3.5 Irak

Irak er et land omtrent 35 % større enn Norge med en befolkning på over 15 millioner. Det grenser til Kuwait, Saudi-Arabia, Syria, Tyrkia og Iran. Hæren har betydelig makt etter at den ved et kupp i 1958 erstattet det tidligere monarkiet. Det økonomiske systemet er ordnet etter sosialistiske prinsipper. Irak består av to nasjoner, den arabiske (90 % av befolkningen) og den kurdiske (ca. 20 % av befolkningen). Statsoverhodet er presidenten (Saddam Hussein) som "velges" av et revolusjonært kommandoråd. Baath-partiet er Iraks eneste tillatte politiske bevegelse. Irak har en betydelig hær, som pr. 1990 anslås til å bestå av rundt 1 million mann. Mesteparten av utstyret er av sovjetisk opprinnelse, men mye kommer også fra Frankrike og noen andre land.

Irak har ørken og steppeklima i store deler av landet, bortsett fra i deler av fjellene og områdene rundt elvene Eufrat og Tigris. Størstedelen av befolkningen lever av jordbruk (dadler) (forpaktning av jord fra staten) som for det meste er basert på kunstig vanning fra elvene. 95 % av befolkningen er muslimer, ca. 40 % anslås å være sunnitter og ca. 60 % sjitter. Det finnes også noen kristne. Til tross for det sjittiske flertallet i landet har de tradisjonelt vært en underprivilegert gruppe.⁴²

Det er store indre politiske motsetninger i landet og president Saddam Hussein er kjent for en blodig undertrykkelse av opposisjonelle selv om han synes å ha konsolidert sin stilling innen Baath-partiet, i hæren og i byråkratiet etter en del "personutskiftninger". Brutaliteten gjelder ikke minst overfor den kurdiske minoriteten i nord der mange har måttet flykte til Tyrkia eller blitt deportert fra grensen mot Iran til den vestlige delen av landet.

Irak har (hatt?) en svært kort kyststripe mot Gulfen og to havnebyer, Fao og Umm Qasr. Fao ble bombet i begynnelsen av krigen mot Iran slik at Umm Qasr lenge har vært Iraks eneste innenlandske fungerende utskipningshavn for råolje. Forøvrig transporteres store deler av oljen i rørledninger gjennom Tyrkia for utskipning i Middelhavet (til Doryol) og via den nye rørledningen til Yanbu ved Rødehavet. Oljen produseres hovedsaklig nord i landet, men også i sør ved grensene mot Kuwait og Iran.

⁴¹ PIW 30.10.89

⁴² Ingebritsen (1986;194).

3.5.1 Iraks økonomiske situasjon

Oljeinntektene blir mye brukt til irrigasjonsarbeider, kraftverk og industrireisning. Åtte års krig med Iran har imidlertid gitt Iraks økonomi en alvorlig knekk og de ambisiøse utviklingsplanene har blitt trappet ned. Ødeleggelsen av oljeinstallasjonene (Irak reduserte sin oljeproduksjon fra 3.5 mb/d i 1979 til 0.9 mb/d i 1981 som en følge av krigshandlingene) og viktige industribedrifter rundt Basra gjorde at BNP i 1986 bare var rundt halvparten av nivået i 1979. Etter 1982 har Irak vært sterkt avhengig av utenlandslån. Ikke minst har disse kommet fra land som Kuwait og Saudi-Arabia som hadde felles interesse med Irak i å hindre at Khomeinis fundamentalisme fikk spre seg i Midt-Østen. Det er antatt at Iraks gjeld beløper seg til i størrelsesorden 80 milliarder dollar selv om de offisielle tallene er lavere (21 mdr USD). Forskjellen på tallene synes i stor grad å bestå i at de andre araberlandenes krigslån til Irak ikke er medregnet i de offisielle tallene.

Oljeinntektene er fortsatt helt dominerende i Iraks økonomi og det er vanskelig å se at denne situasjonen ikke vil fortsette i overskuelig fremtid. Offentlige utgifter er i stor grad motoren i økonomien og det offentlige inntekter kommer hovedsakelig fra oljesektoren. Iraks økonomiske situasjon vil således svinge med oljepriser og -produksjon. Et visst oppsving i økonomien forøvrig kunne imidlertid oppvises etter krigens slutt pga en viss frigjøring av ressurser fra det militære, ikke minst til landbrukssektoren.

Det har etterhvert blitt gjort forsøk på å foreta reformer i det økonomiske systemet. I disse inngår et friere arbeidsmarked, salg av offentlig eide fabrikker og jordbrukseiendommer til private og en oppstramning av byråkratiet. Hvilken effekt disse tiltakene vil ha, synes det for tidlig å si noe om. Men umiddelbare problemer med høy inflasjon og matmangel har gjort at Hussein har måttet gjeninnføre selektiv priskontroll. I juni 1989 mottok statsansatte sin første lønnsforhøyelse siden 1980. Politisk har ikke reformene ført til noen demokratisering av systemet.

3.5.2 Utenrikspolitiske forhold. Irak.

Østblokklandene har gitt mye hjelp til industrireisning i Irak, og landet har hatt et nært økonomisk og politisk forhold til Sovjetunionen, men også til Frankrike. Forbindelsene med USA ble brutt i 1967, men har i de senere år bedret seg en del, bla. gjennom krigen mot Iran. Etter krigen synes Hussein å følge andre araberlands politikk i forhold til Israel/Palestina-spørsmålet, og de har undertegnet ikke-aggresjon pakt med Saudi-Arabia (1989) og har (hatt?) gode forbindelser med Egypt. Irak har imidlertid ikke hatt særlig gode naboforhold, verken til SA (tross ikke-angrepspakten), Kuwait, Iran eller Syria. De har hatt erklærte planer om å spille en mer offensiv rolle i ME, og land som Kuwait og Saudi-Arabia har lenge uttrykt uro over Husseins ambisjoner. Invasjonen av Kuwait er således uttrykk for gamle uenigheter og konflikter mellom landene.

3.5.3 Oljepolitikk. Irak

Irak produserte gjennomsnittlig 2.8 mb/d i 1989 mot en OPEC-kvotepå hhv 2.6 mb/d og 2.9 mb/d i første og andre halvår. Iraks reserver var i 1989 anslått til 13.4 mdr tonn, eller 100 millioner fat som tilsvarer 97 års produksjon. Iraks kvote i 1990 har vært 3.1 mb/d. Iraks produksjon ligger i

dag om lag på det nivået de kom opp i løpet av syttitallet.

Irak har et stort inntektsbehov og (i det minste) på kort sikt vanskeligheter med å øke oljeproduksjonen. Det er i hovedsak bare ved prisøkninger på råolje at Irak kan skaffe seg større inntekter. Høyere pris kan oppnås ved en tilbakeholden produksjon. Selvsagt vil det alltid være dragninger i oljemarkedet om hvem som skal redusere produksjonen for at prisen (det felles gode) skal holde seg høy. Fra Iraks synspunkt er det rimelig at andre OPEC-land holder seg til sine kvoter slik at prisen heves. Dette har gitt seg uttrykk på en rekke OPEC-møter, senest i slutten av juli 1990.

Irak fikk øket sin produksjonskvote innen OPEC til Irans nivå i 1988, ved å produsere det de maktet og nekte å føye seg etter de oppsatte kvotene på 1.2-1.5 mb/d. Med Husseins ønske om å være en dominerende politisk kraft i området er det klart at han vil arbeide videre for å få størst mulig makt i oljemarkedet/OPEC, selv om krigshandlingene i august 1990 har ført til større uklarhet om hva som er mulig og sannsynlig. Diskusjoner om størrelsen på kvoter og overholdelse av disse må således i stor grad sees også som en funksjon av maktpolitiske forhold mellom landene i området.

Hussein ønsker også at land som Kuwait og Saudi-Arabia ettergir mye av den gjeld Irak har pådratt seg gjennom krigføringen med Iran. "Vi har ofret våre sønner i kampen mot fundamentalismen" sier Hussein og har delvis rett i at han gjorde det støttet av de andre araberlandene i området.

At Irak ønsket oljeprisen opp i 25 \$/fat, mens Kuwait og SA ønsket den rundt 20 \$/fat (pris juli/august 1990), kan for Iraks del primært begrunnes med inntektsbehov (Iran ønsker seg 30 \$/fat). Kuwaits og SAs syn kan i noen grad begrunnes i et noe annerledes syn på hvilken pris markedet tåler. Men kanskje like viktig er at de betrakter det som fordelaktig at Irak ikke skulle få mer inntekter enn høyst nødvendig slik at Husseins krigslyst og ønsker om allmennpolitisk dominans i fremtiden kunne begrenses. At Irak nå har demonstrert villighet til bruk av militære bl.a. for å tukte nabolands produksjonspolitik er et uttrykk for et vedvarende press mot alle land i området for å øke Iraks innflytelse oljepolitisk, militærstrategisk og politisk. Oljepolitikken kan ikke sees separat fra de andre forholdene.

Idet Hussein truer de viktigste kildene for vestlige oljeleveranser, dras etterhvert konflikten imidlertid også opp på et supermaktsnivå, der i alle fall USA vil måtte engasjere seg på noe vis. Iraks aggressive strategi i et etterhvert strammere oljemarked gjør dermed at PG-landene igjen må forventes å befinne seg i sentrum av verdens politiske oppmerksomhet i årene som kommer, med de problemer krigshandlinger lager for muligheten for prognoser både om produksjon, kapasitet og pris. Dette gjør spesielt Iraks fremtidige utvikling svært vanskelig å vurdere.

Irak har oppgradert anslaget på sine reserver betydelig i løpet av det siste tiåret. Mens totale reserver ble anslått til rundt 30-34 mlrd. fat på syttitallet, var de oppgradert til 65 mlrd fat i 1985 og videre til 100 mlrd fat i 1987. Dette økte Iraks andel av OPECs samlede reserver fra 8 % til 15 % og fra 5 til 11 % av verdens oljereserver. Deres R/P ratio endret seg dermed også fra 31 år i 1980 til ca. 100 år i 1989, med dagens produksjonstakt. Iflg dem selv er denne oppgraderingen et resultat av at regjeringen etter at oljeindustrien ble nasjonalisert i 1972 har intensifisert leteaktiviteten

gjennom to 5-årsplaner (1976-80 og 1980-86).⁴³ Iflg. denne kilden ble denne aktiviteten trappet ned noe under krigen mot Iran, men aktiviteten ga likevel gode resultater. Tidligere var størrelsen på Iraks reserver hemmeligholdt av regjeringen, men blir nå publisert. Hvorvidt en skal tro på denne statistikken er usikkert, all den tid Hussein kan ha interesse av en slik kraftig oppjustering av tallene av maktpolitiske årsaker. Som nevnt innledningsvis i denne rapporten, skal en imidlertid ikke legge altfor stor vekt på reservetall under vurderingen av produksjonspotensialet til et land. Tallene kan imidlertid ha en viss betydning for fastsettelse av OPECs kvoter. De øvrige PG-land har også kraftig oppgradert sine reserver de siste årene, og en skal ikke se bort fra at både Irak og andre land har hatt tanker rundt kvotefordelingen under fastsettelsen av gjenværende reserver.

Iraks produksjon holdt seg på vel 1 mb/d fram til midten av åttitallet da eksporten kunne ta seg opp igjen etter fallet i forbindelse med krigen med Iran. Eksportinntektene falt fra over 26 mlrd USD i 1980 til under 10 mlrd USD i 1984. Etter oljeprisfallet i 1986 falt de ytterligere til ca. 7 mlrd USD til tross for økningen i produksjonen. Stengingen av oljehavnen Mina Al-Baker (for transport av olje gjennom Hormuz-stredet) under hele krigen gjorde at Irak måtte eksportere all sin olje gjennom rørledninger.

Mina Al-Baker oppgis å ha en kapasitet på 0.8 mb/d mens de to settene med rørledninger oppgis å ha en kapasitet på 1.65 mb/d hver. Rørledninger og utskipningshavner gir samlet Irak en transportkapasitet på 4.1 mb/d. Irak hevder selv å ha en produksjonskapasitet på 4.5 mb/⁴⁴d men dette er sterkt betvilt i det meste av uavhengig internasjonal presse. 39 rigger var aktive i leteaktivitet i 1980, mens dette tallet var falt til 11 i 1982 og steget igjen til 28 i 1985. I 1989 var Iraks eksportinntekter fra olje i størrelsesorden 13-15 mdr USD. Irak har forhandlet med vestlige oljeselskaper om å utvikle oljefelt, men det var før invasjonen ikke avklart hva som kunne komme ut av disse forhandlingene.

⁴³ Faraj (1990).

⁴⁴ PIW 6.11.89

4 PRODUKSJONSKAPASITETEN I GULFEN 1990-2000

Vi har i rapporten argumentert for at andre forhold enn ressurs- og kostnadshensyn vil være primære for fastsettelsen av kapasitetsutviklingen i Den persiske gulfen. Likevel kan det være nyttig å ha en viss formening om hva den maksimale opprettholdbare kapasitet kan være. Denne vil være den øvre grense for hva produksjonen kan komme opp i, om beslutninger om å nå dette nivået skulle bli tatt.

Med de enorme reservene i området og de stort sett lave produksjonskostnadene, må en kunne anta at PG-landene kan ha en kapasitet betydelig over både dagens og de historiske tall. Med usikkerhet rundt reservenes faktiske størrelse og kostnader ved å utvikle kapasitet er det imidlertid vanskelig å finne særlig nøyaktige størrelser for den maksimale opprettholdbare kapasiteten. Anslagene nedenfor er gjort ut fra en temmelig "rund" beregning og nevnes spesielt for å illustrere hvilket nivå en med rimelig grad av sannsynlighet må kunne forvente å kunne nå opp i. Utgangspunkt er en oljepris på 15-20 \$/fat (1990-verdi).

Saudi-Arabia er det mest interessante landet i denne sammenheng, p.g.a. landets helt spesielt store reserver, lave produksjonskostnader og gode tilgang til utskipningshavner. Det er mulig at Saudi-Arabia vil kunne klare å øke sin maksimale opprettholdbare kapasitet til i størrelsesorden 18-24 mb/d, mot i dag snaut 8 mb/d. Det tilsvarer det nivået landet selv foreslo overfor USA i 1972 (jfr kapittel 3). Ut fra tilsvarende argumenter må også Kuwait antas å kunne øke sin maksimale opprettholdbare kapasitet betydelig, om enn ikke opp til Saudi-Arabias nivå. Vi vil derfor foreslå et nivå på 5-7 mb/d, mot en kapasitet i dag på vel 2 mb/d. De forente arabiske emirater har på sin side noe høyere kostnader og relativt sett mindre lett tilgjengelig olje enn Saudi-Arabia og Kuwait. Som en illustrasjon anslås derfor deres øvre kapasitetsnivå til 4-5 mb/d, mot en kapasitet i dag på vel 2 mb/d.

Iran lå allerede under sjahen på 7 mb/d i opprettholdbar kapasitet. Teknisk sett bør det være mulig å nå opp i det nivået igjen, kanskje enda høyere. Irans maksimale opprettholdbare kapasitet antas således å kunne ligge på i størrelsesorden 6-9 mb/d, mot en kapasitet i dag på vel 3 mb/d. Iraks produksjonsmuligheter er i noen grad hemmet av dårlige utskipningsmuligheter og liten rørledningskapasitet. Dersom disse skrankene elimineres, er ikke 5-7 mb/d et urealistisk tall for landets maksimale opprettholdbare kapasitet, mot en kapasitet i dag på vel 3 mb/d.

4.1 Tabell. PG-lands grense for langsiktig kapasitetsutvikling ut fra ressurser og kostnader. Illustrasjon på antatt maksimal opprettholdbar kapasitet.

| Land | mb/d |
|--------------|-------|
| Saudi-Arabia | 18-24 |
| Kuwait | 5-7 |
| Iran | 6-9 |
| Irak | 5-7 |
| UAE | 4-5 |
| PG totalt | 38-52 |

OGA (1990)

Som sum gir disse tallene en mulig maksimal opprettholdbar kapasitet for de fem landene på 38-52 mb/d.⁴⁵ Økes prisene betydelig over 20 \$/fat, eller det kommer store produksjonsteknologiske nyvinninger, må en anta at kapasiteten vil kunne økes utover dette oppsettet. Ut fra diskusjonen i kapittel 3, synes det imidlertid lite trolig at det er mulig å nå opp i et slikt nivå i løpet av nittitallet, selv om massive investeringer skulle bli satt inn allerede nå. I perioden 2000-2010 må det imidlertid kunne anses som teknisk mulig.

Dersom alle landene skulle øke sin produksjonskapasitet til den maksimalt opprettholdbare, vil det ha som økonomisk forutsetning at det produseres til pris lik grensekostnad. Det må i sin tur sannsynligvis måtte ha som politisk forutsetning at konsumentlandene i realiteten tar over eiendomsretten til petroleumsreservene i hele området, hvilket vel må betraktes som en lite trolig hendelse. Ser en bort fra denne muligheten, synes vinsten ved noen form for monopolisering på tilbudssiden for stor til at en slik topp-produksjon er rasjonell ut fra om produsentlandene skulle maksimere inntekt, selv under fredelige forhold. Senere i kapitlet er det vist at den høyeste kapasitet som noen gang har vært bygget opp i de fem landene er på rundt 28 mb/d (1979). Dagens kapasitet på rundt 19 mb/d ligger altså på under halvparten av det som vi har illustrert som maksimal opprettholdbar kapasitet.

Øvrige faktorer av økonomisk, politisk og annen karakter, vil etter all sannsynlighet begrense faktisk opprettholdbar kapasitet til langt under den maksimale. En del anslag som er gjort på den fremtidige produksjonskapasitet i PG-land er presentert i neste tabell.

⁴⁵ Dette er på nivå med Adelmans påstand (jfr. kapittel 1).

4.2 Tabell. PG-lands produksjonskapasitet 1990-2000. Ulike anslag

.1. År 1990

| Kilde: | Fesharaki (1988) | Platts 11/89 | PIW 03/90 | Lynch 07/90 | PIW 08/90 |
|--------------|------------------|--------------|-----------|-------------|-----------|
| Saudi-Arabia | 8.0-10.0 | 6.0-6.5 | 7.8 | 6.9 | 7.8 |
| Kuwait | 2.2-2.7 | 2.2 | 2.4 | 2.1 | 2.5 |
| Iran | 2.4-4.0 | 3.0-3.2 | 3.1 | 2.9 | 3.1 |
| Irak | 2.8-3.4 | 3.0 | 3.1 | 3.2 | 3.6 |
| UAE | 2.0-2.4 | 2.2 | 2.2 | 2.1 | 2.2 |
| PG totalt: | 13.4-22.5 | 16.4-17.1 | 18.6 | 17.2 | 19.2 |
| OPEC totalt: | 26.0-36.3 | 24.0-24.7 | 27.4 | ca.25.5 | .. |

4.2 År 1992

| Kilde: | PIW 03/90 |
|--------------|-----------|
| Saudi-Arabia | 9.0 |
| Kuwait | 2.7 |
| Iran | 3.5 |
| Irak | 3.5 |
| UAE | 2.5 |
| PG totalt | 21.2 |
| OPEC totalt | 31.5 |

4.3 År 1995

| Kilde: | Fesharaki (1988) | PIW 03/90 | P.Ec 07/90 | Lynch 07/90a) |
|--------------|------------------|-----------|------------|---------------|
| Saudi-Arabia | 10.0-14.0 | 10.0 | | 9.3 |
| Kuwait | 2.2-2.7 | 3.2 | | 3.1 |
| Iran | 2.9-5.0 | 3.5-4.3 | | 4.2 |
| Irak | 3.1-4.5 | 3.5-4.5 | | 5.7 |
| UAE | 2.0-2.5 | 2.7 | 2.5 | 3.1 |
| PG totalt: | 20.2-28.7 | 22.9-24.7 | | 25.4 |
| OPEC totalt: | 29.9-41.1 | 33.8-36.1 | 27.0 | ca.36 |

a) referert som offisielt planlagt kapasitet i hvert land.

4.4 År 2000

| Kilde: | Fesharaki (1988) | PEC 07/90 |
|--------------|------------------|-----------|
| Saudi-Arabia | 10.0-14.0 | 10.0-12.0 |
| Kuwait | 2.5-3.0 | |
| Iran | 3.7-5.0 | |
| Irak | 4.0-5.0 | |
| UAE | 2.0-2.5 | |
| PG totalt: | 22.2-29.5 | |
| OPEC totalt | 31.9-42.6 | 32.0 |

Anslagene viser at de mest "optimistiske" anslag på opprettholdbar kapasitet ligger langt under den vi har antatt å kunne være den maksimale. De høyeste anslagene er foretatt av personer med utgangspunkt i geologiske vurderinger, mens de lavere er foretatt ut fra mer detaljerte helhetsvurderinger. Dette gjenspeiler det forhold at dersom en legger sterk vekt på ressurs- og kostnadsforhold i vurderingen, vil en komme ut med høyere anslag enn om øvrige økonomiske, politiske og andre faktorer forventes å være avgjørende. Anslagene som er referert gjelder riktignok perioden fram til år 2000, altså i et tidsperspektiv der vi har antatt det uansett ikke vil være mulig å nå opp i det antatt maksimalt opprettholdbare nivå. Men det synes ikke å ligge noe oppgraderingspotensiale i anslagene som er slik at noen forventning om en så kraftig kapasitetsøkning vil finne sted selv etter år 2000.

Ved siden av nivået på tallene, er det interessant å merke seg den store variasjonsbredden i anslagene. For PG-området varierer de i hovedsak mellom 20 og 30 mb/d for hele tiåret, med 1990 liggende noe under 20 mb/d. Den store variasjonen grunner seg antakeligvis mye i det problem det innebærer å på en dynamisk måte veie sammen de kvalitativt ulike faktorer som påvirker fastsettelsen av et lands produksjonskapasitet. Den enkeltes subjektive vektlegging og vurdering blir av stor betydning. Dette gjenspeiler dels den store strukturelle usikkerhet vi opererer under, men også usikkerhet og uenighet rundt hvordan den systemiske usikkerhet skal behandles (eller hvilken "modell" en skal benytte).

En observasjon er også at vurderingene for år 2000 ikke er spesielt forskjellige fra anslagene for 1995. Det kan tolkes som at det er vanskelig å legge inn sterke forventninger om hvor fort kapasitetsendringer vil kunne skje. Det illustrerer også vanskeligheten med å forutse hvilke nye forutsetninger en kan legge til grunn for vurderingene flere år fram i tiden.

Den rådende situasjon synes å ha en sterk innflytelse på anslagene, noe som spesielt gjenspeiles i estimatene for 1990. Mens Platts så sent som i november 1989 antok kapasiteten å være 16.4-17.1 mb/d for hele området, har vurderinger utover i 1990 gradvis økt anslagene i takt med produksjonsøkningene og sterke forventninger om fremtidige kapasitetsutvidelser. Pr. juli/august 1990 lå anslaget på 19.2 mb/d (PIW), hvilket er en økning på hele 2.1-2.6 mb/d over en periode på bare 3/4 år. Problemene med å anslå hastigheten i endringene og hvilke endrede rammer og spilleregler en vil ha for fastsettelsen av kapasiteten, illustrerer igjen hvor vanskelig det er å anslå nøyaktige nivåer for kapasiteten, selv på rimelig kort sikt. Stort sett er det dagens forhold en analyserer ut fra, selv om en av erfaring bør kunne hevde at de ofte vil være forskjellige fra de omstendigheter en skal forholde seg til i fremtiden.⁴⁶

Ut fra det mangfold av faktorer og tilfeldigheter som bestemmer kapasiteten i et land, synes det således i praksis umulig å anslå fremtidig kapasitet med f.eks. +-10 % avvik. Har en eksempelvis full tro på gjennomføringen av saudi-arabisk offisiell politikk og at ingen dramatiske hendelser skjer politisk eller i markedet, vil en kanskje ende opp med at anslaget for dette landet bør være 10-12 mb/d i år 2000. Tror en at landet blir sterkt integrert i vestlig økonomi, kan kanskje kapasiteten

⁴⁶ Dette er parallelt til "vanlige" prognoser for oljeprisutviklingen. Disse fremskriver stort sett dagens priser med en svakt stigende trend. I all hovedsak har denne typen prognoser vist seg å være feilaktige, ikke minst fordi de har sett bort fra uventede politiske begivenheter, eller det vi har kalt den strukturelle (og muligens også den systemiske) usikkerheten i denne rapporten.

settes til 15-20 mb/d. Tror en imidlertid at det blir krig i området, kan kapasitetsøkningen begrenses sterkt, eller kapasiteten kan til og med reduseres i hvert fall på kort sikt. Usikkerheten i stabiliteten i fundamentale rammebetingelser for analysen, gjør at forskjeller i anslag ofte blir langt større enn det en kan komme fram til i en analyse der det i utgangspunktet er enighet om hvordan rammebetingelsene og handlingsmønstrene vil se ut, m.a.o. i tilfeller der modellen er gitt i utgangspunktet.

Eksempelvis var det i 1979 ingen som forutså at Iran og Irak ville redusere sin kapasitet drastisk som følge av en kommende krig. Det var heller ingen som forutså at Saudi-Arabia, Kuwait og Emiratene ville redusere sin kapasitet sterkt som følge av ønsket om høye priser og dermed spille en helt ny rolle som svingprodusenter. Tilsvarende var det i 1970 vanskelig å gjette på at Saudi-Arabia ville øke sin kapasitet fra, den gang, historisk høye 3.7 mb/d, til nesten det tredoble 4 år senere (9.2 mb/d i 1974). Uventede og sterke politiske endringer i rammebetingelsene for politikken, førte i hvert av disse tre eksemplene til drastiske "hopp" i produksjonskapasitet.

Den strukturelle usikkerheten i anslagene gjør at en heller enn å søke mot å finne nøyaktige anslag, bør vurdere et spekter av mulige kapasitetstall. Det er mange utfall som er lite sannsynlige, men fortsatt fullt mulige, og derfor bør de ikke fullstendig utelukkes. Oljemarkedets historikk forteller at ekstreme, lite sannsynlige, hendelser inntreffer fra tid til annen, selv om en sjelden kan forutsi hvilke ekstremiteter som vil komme.

De rammer og mekanismer som fastsetter fremtidig kapasitet, kan det således være mer viktig å finne fram til, enn å anslå nøyaktige tall for utviklingen. Resonnementene må bli betingede for i det hele tatt å kunne si noe. De konkrete svar kan bli mindre interessante enn selve resonnetet. Et resonnement, eller en analytisk metode, kan nyttes til å analysere en ny situasjon når den dukker opp. Et konkret anslag har kun gyldighet ut fra de forutsetninger en setter opp, og de kan komme til å endre seg sterkt i de kommende år.

I den følgende gjennomgang tas det i hovedsak utgangspunkt i situasjonen slik den var fram til utgangen av juli 1990. De dramatiske hendingene siden er et eksempel på hvordan lite sannsynlige, men ikke umulige, begivenheter kan føre til at rammene for landenes oljepolitikk kan bli dramatisk endret. Pr. august/september 1990 vil det således være forhastet å vurdere konkret hvilken innvirkning krisen i Gulfen vil få på kapasitetsutviklingen på nittitallet. Situasjonen slik den har vært før krigsutbruddet, vil imidlertid gi et utgangspunkt for å vurdere de endringer som måtte komme.

4.1 Saudi-Arabia

Saudi-Arabia har lenge vært det dominerende oljeland både i regionen og internasjonalt. P.g.a de lave produksjonskostnadene, store reservene og allerede store produksjonskapasitet vil denne rapporten ta utgangspunkt i at nærmest uansett politisk utvikling, vil Saudi-Arabia bli det viktigste enkeltlandet for den totale kapasitetsutvikling i området også på nittitallet. Dette gjelder spesielt oppgraderingspotensialet i landet, men også dersom det kommer til krig. Fordi Saudi-Arabia er den største oljeprodusenten i området, er potensialet for ødeleggelse av kapasitet størst der.

Karakteristisk for saudierne oljepolitikk har vært landets lavprisprofil og høye produksjon. Dette gjenspeiler ikke minst gode forbindelser til Vesten, store reserver som også skal kunne selges i

fremtiden og en heller liten interesse av at nabolandene Iran og Irak skal få for høye inntekter gjennom en høy oljepris. Saudi-Arabia har imidlertid tidvis blitt utfordret i lederposisjonen som en av duene i OPEC. Som hank i OPEC på syttitallet, presset sjåhen av Iran på for en mer aggressiv prispolitikk. I dag er det Irak som har tatt mål av seg til å utfordre Saudi-Arabias lederrolle i oljemarkedet. I en periode på begynnelsen av åttitallet førte disse forholdene til en midlertid omlegging av Saudi-Arabias prispolitikk fra moderat til svært aggressiv (utført gjennom rollen som svingprodusent).

Så lenge Vesten er såvidt avhengig av oljeimport fra Midt-Østen, synes det imidlertid lite trolig at USA og andre store vestlige land frivillig vil la det saudiske kongedømme falle til fordel for et regime som vil opptre mer på linje med Iran og Iran i oljesammenheng. Det er også viktig for Vesten å ha et regime som med rimelig sikkerhet ikke vil utsette Vesten for politisk press. Dette gjorde riktignok Saudi-Arabia i 1973/74 som følge av konflikten med Israel. Men antakelig ville situasjonen vært enda verre dersom ledere av typen Khomeini, Khadaffi eller Saddam Hussein hadde sittet ved makten.

Det synes derfor sannsynlig at Saudi-Arabia, med den markedsutviklingen som konvensjonelt har vært forventet framover (etterspørselsøkning på 1-2 mb/d årlig), ønsker å gjennomføre en relativt betydelig kapasitetsøkning i årene fremover for å sikre en moderat prisutvikling. Dagens krise kan forsere dette. Det mest nærliggende er å legge seg på de offisielle planene i Saudi-Arabia med et kapasitetsnivå på rundt 10-12 mb/d i år 2000. Utviklingen kan, tross dette, vise seg å gå i retning av både mindre og større kapasitet. Dersom det blir et bortfall av olje fra andre PG-land, kan Saudi-Arabia velge å øke kapasiteten ytterligere. På den annen side kan situasjonen utvikle seg slik at et press fra Irak (og Iran) fører til en omforent ny stabilitet i området som ender med en noe mer restriktiv oljepolitikk i SA enn vi har sett tidligere. Det synes imidlertid uansett lite trolig med kapasitetstall under dagens nivå, såfremt produksjonsapparatet ikke fysisk blir ødelagt.

For 1992 vil vi derfor konkludere med at kapasiteten vil være minst 8 mb/d, men at den muligens allerede da kan være kommet opp i 10 mb/d. Hendelsene i august 1990 styrker muligheten for dette. Dette bringer Saudi-Arabia opp mot nivået fra syttitallet. I 1995 synes et nivå under 9 mb/d såvidt lite sannsynlig at det faller utenfor hva vi vil velge å regne med i denne rapporten. På den annen side kan politiske forhold og interesse av nedstrøms integrasjon ha ført til at kapasiteten er utvidet til hele 12 mb/d.

Går en fram til år 2000, kan mange rammer være endret og usikkerheten blir stor. Med Saudi-Arabias høye produksjonsnivå gjør dette at usikkerheten for hele området kapasitet på dette tidspunkt implisitt også blir stor. Vi har valgt å sette maksimal praktisk tenkbar kapasitet til 14 mb/d i år 2000 ut fra vurderinger som i denne omgang ser bort fra krigshandlingene i august 1990. Det kan imidlertid ikke utelukkes at den kan være så lav som 9 mb/d. Dersom det høye anslaget slår til, vil SAs produksjon av råolje ved årtusenskiftet kunne være større enn noen gang tidligere.

4.2 Kuwait

Kuwait er et betydelig mindre oljeland enn Saudi-Arabia, men har fungert etter mye av samme oljepolitiske filosofi i den forstand at de har ønsket "rimelig" lav pris og høy produksjon. Når det gjelder utenlandsinvesteringer og nedstrøms integrasjon, har Kuwait vært et foregangsland.

Antakeligvis vil Kuwait fortsatt øke produksjonen og ekspandere sin allerede vellykkede politikk dersom landet gjenoppstår i den form det hadde før invasjonen.

Selvsagt er det i dag helt usikkert hva som vil skje i Kuwait fremover. Dersom Irak blir værende i landet, er det ikke usannsynlig at Irak-Kuwaits samlede produksjon vil vris i retning av relativt sett mer produksjon på kuwaitisk område i stedet for noen voldsom ekspansjon i det nordlige Irak. Hovedargumentet bak dette er at kuwaitisk olje har lavere produksjonskostnader og er nærmere utskipningshavn. Dagens krise kan imidlertid bli langvarig, hvilket også kan innebære en lav produksjon og liten kapasitetsutnyttelse de første årene. På grunn av store reserver, lave kostnader og god tilgang til havner synes det imidlertid ikke usannsynlig med en ekspansjon av Kuwaits kapasitet over tid. Usikkerheten er kanskje større på kort enn på lengre sikt. En stillstand i dagens konflikt kan imidlertid føre til at den kortsiktige situasjon blir trukket langt utover på nittitallet.

1992-anslaget velges derfor ut fra den mulighet at kapasiteten midlertidig blir lavere (går ned fra 2.5 mb/d til 2.0 mb/d) på grunn av lav produksjon i nærmeste fremtid. Dette inkluderer ikke mulig fysisk ødeleggelse av produksjonsapparatet. Dersom den (kan) økes, synes 3.0 mb/d å være det maksimale som kan oppnås på såvidt kort tid.

I 1995 bør kapasiteten i det minste stabilisere seg på dagens nivå (2.5 mb/d), men det er også mulig at den kan økes til såvidt mye som 3.5 mb/d.

Går en så fram til år 2000, blir usikkerheten stor. Det kan ikke utelukkes at kapasiteten økes til 4 mb/d, enten ved at Irak kontrollerer produksjonen og får adgang til verdensmarkedet eller ved at Kuwait får tilbake sine tidligere herskere. En slik kapasitet vil i så fall være langt over hva Kuwait noen gang har nådd. Tidligere toppkapasitet var 3.3 mb/d (på syttitallet).

4.3 Iran

Under sjahen var Iran lenge den nest største oljeprodusent i regionen med en produksjon på over 5 mb/d og kapasitet bortimot 7 mb/d. Khomeinis maktovertakelse og krigen med Irak reduserte produksjonen dramatisk. Så lenge det muslimske prestestyret sitter ved makten, synes det ikke trolig at de kommer til å føre en like ekspansiv oljepolitikk som sjahen gjorde, selv om finansielle skranker ikke skulle være til stede.

Blir det imidlertid en annen type regime i Iran, kan satsingen på olje svinge seg en del opp. Det synes lite trolig at det vil skje de første årene. Over tiåret er det imidlertid ikke umulig. En ytterligere pragmatisering og av-ideologisering av styret vil også kunne dra i samme retning. Skranker som Iran synes å ha i dag, med sviktende teknisk og administrativ infrastruktur, vil i noen grad kunne overvinnes i et slik tidsperspektiv.

For 1992 og 1995 virker det derfor rimelig å holde seg noenlunde til de offisielle planene for kapasitetsutvidelser. Det er imidlertid en viss usikkerhet knyttet til hvor fort de klarer å gjennomføre dem. En kan ikke se bort fra at Iran klarer å utvide kapasiteten til 4.3 mb/d allerede i 1992. I 1995 bør landet ha klart det. Antatt mulig toppkapasitet for begge årene velger vi derfor å sette til 4.3 mb/d, mens den lavere grense i 1992 settes til 3.5 mb/d mot 3.8 mb/d for 1995.

Mot slutten av tiåret vil situasjonen fortone seg litt annerledes. For det ene synes det å være liten grunn til at ikke 4.3. mb/d skulle kunne nås. Dersom det skjer en endring i, eller ytterligere pragmatisering av, styresettet i annen halvdel av nittitallet, vil kapasiteten muligens kunne økes til over 5 mb/d.

4.4 Irak

Irak har i dag en rimelig operativ transportkapasitet gjennom rørledningene gjennom Tyrkia og Saudi-Arabia og havnen Mina Al-Baker på i alt 4.1 mb/d. Skal de øke produksjonen utover dette, må også transportkapasiteten økes. Dette problemet kan være løst dersom annekasjonen av Kuwait holder. Når en ser bort fra en mulig sammenheng med produksjonen i Kuwait, om Kuwait blir styrt fra Bagdad, kan en anta at 4.1. mb/d er Iraks kortsiktige grense for kapasitetsutvidelser. Får landet bedret transportmulighetene, kan denne skranke heves for 1995-anslaget. Et avgjørende forhold i utviklingen av Iraks oljesektor er hvorvidt de klarer å organisere et mer effektivt fungerende samfunn og får tillit blant internasjonale långivere, hvilket de ikke har i dag.

Produksjonsproblemer innenlands kan imidlertid medføre at kapasiteten i 1992 ikke blir høyere enn i dag (3.6. mb/d). Men i 1995 bør slike problemer være løst. Hadde Hussein holdt seg innenfor egne grenser, må en anta at han ville fortsatt å bygge ut oljesektoren og kan da tenkes å ha nådd opp i 5 mb/d ved år 2000.

4.5 De forente arabiske emirater

Emiratene har erklærte planer som øker kapasiteten til rundt 2.5 mb/d i 1992 og 3.0 mb/d i 1995, mot dagens nivå på 2.2 mb/d. Det synes trolig at de kan klare en slik oppbygging enten fordi oljeprisen stiger noe og dermed gjør prosjektene rentable, eller rett og slett fordi de er besluttet politisk. Usikkerheten gjelder først og fremst hvilket ytre press som blir lagt på dem for eventuelt å begrense kapasitetsutvidelsene, ikke minst fra Irak. Dette gjør at Emiratene kan bli presset til å ikke øke kapasiteten utover dagens nivå i en tid framover. Med vestlig militær tilstedeværelse vil på den annen side presset kunne gå i retning av økning av kapasiteten.

Denne rapporten vil derfor velge å sette 2.2 mb/d som den laveste kapasitet i denne perioden. Vi velger fortsatt å holde det som den lavest antatte grense i år 2000, men at nye mulige prosjekter kan heve den øvre grense til 3.5 mb/d.

4.6 Tabeller og sammenfatning

Fra 1974 til det andre oljeprissjokket i 1979/81 er PG-området produksjonskapasitet for råolje antatt å ha vært relativt stabil rundt 26-28 mb/d. I forhold til nivået før det første oljeprissjokket, var imidlertid dette et høyt nivå. Uten Saudiernes oppgradering av kapasitet i årene 1970-74 (+5.6 mb/d) ville nivået ligget ned i mot 20-22 mb/d på syttitallet. Nedgraderingen av kapasiteten fra syttitallets nivå med vel 8 mb/d, fra rundt 27.6 mb/d i 1979 til ca. 19.2 mb/d i juli 1990, har hatt to hovedårsaker.

Den ene var bortfallet av kapasitet i Iran som en direkte følge av krigen med Irak.⁴⁷ De to landene hadde samlet i 1979 en kapasitet på 11.0 mb/d mot 6.7 mb/d i 1990, m.a.o. en nedgang på 4.3. mb/d. For Iraks del ble kapasiteten kriget ned til 0.9 mb/d i 1981, mens den i annen halvdel av åttitallet har blitt bygget opp igjen til nivået før krigen med Iran (over 3 mb/d). Iran hadde på sin side en kapasitet på hele 7 mb/d i 1979, mot ca. 3 mb/d i 1990 og representerer således mesteparten av nettoreduksjonen i de to landene når en ser perioden 1979-1990 under ett.

Den andre hovedårsaken til nedgraderingen av kapasiteten var Kuwait, Saudi-Arabia og Emiratenes roller som svingprodusenter under store deler av tiåret. Mye av produksjonsapparatet forfalt og dermed må det reinvesteres betydelig for at de gamle nivåene skal kunne gjenopprettes. Kapasitet som lenge har vært unyttet, forfaller som opprettholdbar over tid. Mens Kuwait og Saudi-Arabia i 1979 hadde en produksjon på 11.9 mb/d, var den samlede produksjon i 1985 så lav som 4.5 mb/d, dvs en reduksjon på hele 7.4 mb/d.⁴⁸ I juli 1990 var summen av landenes produksjon kommet opp i 7.1 mb/d. Kapasiteten er anslått å være redusert fra 14.1 mb/d i 1979 til 10.3 mb/d i 1990, m.a.o. en nedgang på 3.8 mb/d over tiåret.⁴⁹

Samtlige PG-land har mer eller mindre omfattende planer for å oppgradere produksjonskapasiteten på nittitallet. For denne rapporten vil det mest rimelige utgangspunkt også være å forutsette "business as usual" og dermed foreta vurderinger av hvorvidt kapasiteten vil bli oppgradert eller ikke. Forutsetningen for dette er at krig eller overraskende politiske beslutninger om nedgradering av produksjon (og derpå følgende kapasitetsfall) ikke inntreffer i perioden, jfr. diskusjonen innledningsvis i dette kapitlet.

Dersom krigshandlinger inntreffer i hele eller deler av området, kan kapasitet bli nedgradert for kortere eller lengre tid. Dette kan skje allerede høsten 1990, eller i prinsippet når som helst på nittitallet. Hvor sterk kapasitetsnedgraderingen i så fall vil bli, avhenger av omfanget av krigshandlingene, hvor de vil foregå, hva slags installasjoner som blir ødelagt m.v. Det vil være svært vanskelig, for ikke å si umulig, å gjette på muligheten for og effekten av slike hendelser.

Neste tabell, som også summerer diskusjonen om kapasitetsanslag foran, viser mer detaljert hvordan en del av kapasiteten de siste årene har blitt gjenoppbygget. Men fortsatt er nivået i 1990 altså hele 8 mb/d lavere enn det var i 1979. Med 3 mb/d nedgang i OPEC-land utenom PG-området ligger hele organisasjonens samlede kapasitet ca. 11 mb/d lavere enn ti år tidligere.

⁴⁷ Revolusjonen i Iran førte til redusert produksjon, men i første omgang ikke til redusert kapasitet.

⁴⁸ Det tilsvarende en utnyttelsesgrad av kapasiteten på rundt 50 prosent for disse to landene.

⁴⁹ Også OPEC-land utenom ME har fått lavere kapasitet de siste årene, men nedgangen er betydelig mindre enn i Den persiske gulfen (ca. 3 mb/d). Nedgangen har særlig funnet sted i Nigeria, Indonesia, Libya og Algerie. Kapasitet utenom OPEC har på den annen side økt med rundt 7 mb/d i løpet av tiåret. Økningen i non-OPEC kapasitet har imidlertid nå stoppet opp og er i noen grad på vei til å reduseres.

4.6.1 Tabell. Anslag på PG enkeltlands produksjonskapasitet fram til år 2000

| Kilde: | faktisk kapasitet | | | | | | | | Kapasitetsanslag | | |
|------------------------|-------------------|----------------|------------|------------|------------|------------|-------------|---------------|------------------|-----------|-----------|
| | 07/90 prod. | 08/90 kvote | b) 1973 | a) 1979 | a) 1983 | c) 1988 | d) 11/89 | a) 07/1990 | 1992 | 1995 | 2000 |
| Saudi-Arabia | 5.3 | 5.4 | 7.7 | 10.8 | 11.3 | 6.5 | 6.5 | 7.8 | 8.0-10.0 | 9.0-12.0 | 9.0-14.0 |
| Kuwait | 1.8 | 1.5 | . | 3.3 | 2.8 | 1.7 | 2.2 | 2.5 | 2.0- 3.0 | 2.5- 3.5 | 2.5- 4.0 |
| Iran | 3.1 | 3.1 | . | 7.0 | 3.0 | 2.8 | 3.2 | 3.1 | 3.5- 4.3 | 3.8- 4.3 | 4.1- 5.5 |
| Irak | 3.4 | 3.1 | - | 4.0 | 1.5 | 2.7 | 3.0 | 3.6 | 3.6- 4.1 | 3.6- 4.5 | 4.1- 5.0 |
| UAE | 2.0 | 1.5 | . | 2.5 | 2.9 | 2.0 | 2.2 | 2.2 | 2.2- 2.5 | 2.2- 3.0 | 2.2- 3.5 |
| PG totalt: | 15.6 | 14.6 | - | 27.6 | 20.4 | 15.7 | 17.1 | 19.2 | 19.3-23.9 | 21.1-27.3 | 21.9-32.0 |
| "Mest sannsynlig nivå" | .. | .. | .. | .. | .. | .. | .. | .. | 22.5 | 24.0 | 26.0 |
| OPEC totalt | 23.7 | 22.5 | . | 39.2 | 32.2 | 25.0 | 24.7 | 28.0 | .. | .. | .. |

OGA(1990); Basis for tall t.o.m. 1990 er a) PIW b) Scott (1988), c) Fesharaki (1988) & d) Platts.

Det vil vanligvis være lite sannsynlig at samtlige land vil øke kapasiteten til topp tallene eller forbli på de laveste tallene simultant. Vanligvis vil noen land produsere i øvre skikt av anslagene, mens andre vil være mer moderate. Når en skal foreta anslag for den samlede gruppe av PG-land, kan spekteret derfor sannsynligvis snevres noe inn i forhold til oppsettet der hvert land ble gjennomgått.

Rapporten tar utgangspunkt i at hvert land har et platå de ønsker å legge seg på utover på nittitallet.⁵⁰ I tabellen over er de nivåer som er vurdert som mest sannsynlig illustrert for årene 1992, 1995 og 2000 på henholdsvis 22.5 mb/d, 24.0 mb/d og 26.0 mb/d. Rapporten antar altså at, ut fra de forutsetninger som er satt opp, så vil tempoet i de siste årenes kapasitetsoppbygging fortsette et par år til for så å flate ut senere på nittitallet.

Men det er mye usikkerhet i disse antakelsene. Nye forutsetninger kan komme til, og skranker av ulikt slag kan dukke opp. Denne usikkerheten er representert ved det bredere spekter av muligheter summen av anslaget på de enkelte land står for. Usikkerheten, eller spektret av muligheter, rundt den kapasiteten denne rapporten har betraktet som mest sannsynlig, øker over tid. Som det fremgår av tabellen er variasjonsbredden anslått til 4.6 (19.3-23.9) mb/d i 1992, mot 6.2 (27.3-21.1) mb/d i 1995 og 10.1 (21.9-32.0) mb/d i år 2000. På grunn av den relativt raske kapasitetsvekst som forventes de første årene og den lavere vekst som forventes senere, vil kapasiteten mest sannsynlig ligge høyere enn medianen i anslagene for året 1992, om lag likt med medianen i 1995 og lavere enn medianen i år 2000.

I neste figur er produksjons- og kapasitetsutviklingen siden 1973 tegnet inn i henhold til tallene fra tabellen foran. For perioden 1990-2000 er anslagene for kapasitetsutviklingen, slik de er vurdert i denne rapporten, tegnet inn med en øvre og nedre grense. Ved å samtidig antyde formen på sannsynlighetsfordelingene for forventet kapasitet for årene 1992, 1995 og 2000 vises trenden (den

⁵⁰ De anslagene som er gjort er ikke nødvendigvis de samme som de enkelte land har for oppgradering av kapasiteten.

stiplede linjen) i hva som ut fra vår diskusjon vil være den mest sannsynlige kapasitetsutviklingen samtidig som at usikkerheten i anslagene blir synliggjort.⁵¹

4.2 Figur.

Will be included later (scanning problems)

Som det fremgår både av tabellen og figuren forventes kapasitetsoppbygningen utover på nittitallet å nærme seg nivået fra syttitallet. Forskjellen mellom det forventede nivå i år 2000 og nivået fra syttitallet utgjøres i stor grad av at Iran antas å ikke ville bygge kapasiteten like høy som den var under sjahen.

Det kan ta lang tid det tar å oppgradere produksjonskapasitet. Den høyre halen i kapasitetskurven 1980-2000 vil være mer eller mindre bratt ettersom i hvilken grad en forventer at kapasiteten blir oppgradert, men kurven kan ikke bli vertikal. Dette skyldes at det kan gå flere år mellom en beslutning om kapasitetsøkning tas til kapasiteten faktisk er installert.

En nedgradering kan imidlertid skje fort, slik som i 1980-81. Det førte til at markedet ble strammet til og prisene skjøt i været. Kommer det tilsvarende til krigshandlinger i Gulf-området i dag viser dagens avstand mellom produksjons- og kapasitetskurven at dette ganske umiddelbart vil stramme markedet kraftig til, med prisøkninger som følge (jfr. diskusjonen i kapittel 1). En sterk etterpørselsøkning vi har hatt de siste årene vil også ha en tilstrammende effekt på markedet.

Endringer i oljeprisen som sådan vil påvirke kapasitetsutviklingen etter hvilke motiver og strategier en tillegger landene. Mener en at strategien i stor grad er bestemt ut ifra inntektsbehov, vil høye priser kunne føre til tilbakeholdenhet i investeringer i ny kapasitet, mens lave priser fører til økning av kapasiteten. Mener en på den annen side at landene er styrt mer ut fra ønsket om økte utenlandsinvesteringer, eller bibehold av moderate priser på grunn av et stort ressursgrunnlag, vil tendenser til prisøkninger kunne føre til en økning i kapasiteten. Skjer imidlertid prisøkningen som et resultat av nedgradering av kapasitet etter krigshandlinger, vil en i første omgang (selvsagt) få lavere kapasitet enn tidligere. Blir kapasiteten brått nedgradert nå, kan det komme til å gå mange år før en når opp i tilsvarende nivåer igjen.

Dersom en forventer at veksten i etterspørselen etter råolje fortsetter å øke og at produksjonen utenom Den persiske gulfen ikke blir høyere, eventuelt faller, blir det en økende etterspørsel etter olje fra PG-land utover på nittitallet. Mens denne etterspørselen pr.juli 1990 lå på 15.6 mb/d har IEA anslått behovet å være 19-20 mb/d i 1995 og 23-24 mb/d i år 2000.⁵² Disse anslagene skal en ikke oppfatte som sikre, da den serie av forutsetninger som legges til grunn ikke nødvendigvis vil slå til. Det finnes en rekke forhold som kan føre til at denne utviklingen både blir mer dramatisk,

⁵¹ Måten å illustrere usikkerhet i kapasitetsanalysen er analog med Hogan & Leibys (1985) måte å bruke sannsynlighetsfordelinger for å illustrere usikkerhet i oljeprisprognoser.

⁵² IEA (1989).

mer moderat eller reversert. Men de kan tjene som illustrasjon på nytten analyser av produksjonskapasiteten kan ha for analyser av den fremtidige oljepris.

Dagens kapasitetsutnyttelsesgrad (uten boikott av Irak & Kuwait) er på rundt 83 prosent i PG-området, og tilsvarer i overkant av 85 prosent for OPEC-landene totalt. Dette er en utnyttelsesgrad tilsvarende den som eksisterte før de to foregående prissjokkene. En mulig virkning av en slik høy utnyttelsesgrad ser vi eksempel på høsten 1990. En boikott av irakisk og kuwaitisk olje fører til sterkt prispress i markedet fordi det ikke er tilstrekkelig ledig kapasitet i andre land til å dekke inn bortfallet på kort sikt. Et "stramt" marked karakteriseres således ofte ved kapasitetsutnyttelsesgrader på 80-85 prosent (jfr kapittel 1.1). Hadde en slik boikott blitt innført for noe få år siden, ville utnyttelsesgraden fortsatt vært lav og prispresset trolig mer moderat.

Dersom IEAs forventninger om etterspørselen for PG-olje (19-20 mb/d) og vårt mest sannsynlige anslag på 24.0 mb/d for kapasiteten i 1995 slår til, gir dette en utnyttelsesgrad på 79-83 prosent. Dette kan være tilstrekkelig for at prisene skal holde seg stabile om en ser bort fra kriger. Vil imidlertid residualetterspørselen etter PG-olje øke f.eks. med 1 mb/d mer enn IEAs antakelse, vil utnyttelsesgraden være 83-88 prosent, og vi har et stramt marked med potensielt prispress. Øker på den annen side kapasiteten fortere enn etterpørselsveksten, f.eks. til 25.0 mb/d i 1995, vil utnyttelsesgraden være nede i 76-80 prosent, eller altså et marked som i rimelig grad må kalles "i balanse".

Går en imidlertid fram til år 2000 og antar at IEAs forventning om 23-24 mb/d etterspørsel etter PG-olje slår til, må kapasiteten i PG-området opp i om lag 29 mb/d for ikke å gi et meget stramt marked da. Vårt mest sannsynlige anslag for år 2000 er til sammenlikning om lag 26.0 mb/d, med et "teoretisk" maksimum på 32 mb/d. Dersom IEAs forventninger skal legges til grunn, kan en altså forvente at stramhetsproblemet i markedet vil øke over tid og at det mot år 2000 og senere kan bli ganske akutt. Med ovennevnte tall vil utnyttelsesgraden i år 2000 være over 90 prosent. Mange vil mene at med lave priser, så vil residualetterspørselen etter PG-olje øke kraftigere og presset på prisene komme før.

Ut fra IEAs tall kan en trekke den konklusjon at produksjonskapasiteten i Den persiske gulfen må økes utover foreliggende planer, muligens kraftig, dersom en skal unngå større prisøkninger på olje på nittitallet, uavhengig av dagens krise i Den persiske gulfen. Hvor fort og hvor kraftig økningen må komme, avhenger av hvilken oppfatning en har om utviklingen av residualetterspørselen etter olje fra Den persiske gulfen.

Blir det fysisk bortfall av kapasitet i dag må en forvente høye oljepriser over en periode, kanskje flere år. Blir prisene "for" høye vil etterspørselen etterhvert kunne reagere negativt, konkurrerende energibærere komme på markedet i sterkere grad, mer innsats i energisparing og mer effektiv teknologi og etterhvert prisfall i markedet. Det vil imidlertid være helt avhengig av begivenhetenes gang hvor varig prisoppgangen vil være og hvor høye prisene vil bli og dermed også hvor sterke og varige de nevnte effektene blir. Moderate prisøkninger behøver ikke å føre til noen "ødeleggelse" av markedet.

4.7 Krisen høsten 1990 og kapasitetsutviklingen

Innledningsvis ble det diskutert hvordan en i analysen må ta hensyn til den nærmest permanente, strukturelle usikkerhet i mange av de forholdene som påvirker produksjonskapasiteten i Den persiske gulfen. 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. Krig kan 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. Måten en tolker begivenhetene (valg av modell) vil også innebære en viss risiko for å ta feil (systemisk usikkerhet). Den variasjonsbredden vi har tatt inn i våre anslag, er ment å innbefatte en del slike mulige hendelser. Men bortfall av kapasitet, som direkte og indirekte følge av krig (slik som på åttitallet), er altså ikke tatt inn.

Med Iraks invasjon av Kuwait 2.august 1990, må imidlertid spørsmålet stilles hvorvidt den mest sannsynlige trend og variasjonsbredden i anslagene for kapasitetsutviklingen slik vi har diskutert foran bør endres. En sensitivitetstest analyserer effekten av lite sannsynlige, men ikke umulige, større endringer av forutsetningene for de vurderinger vi har gjort. En slik test vil således kunne gi en viss innsikt i hvor robuste konklusjoner vi har kommet fram til.

Diskusjonen rundt hva maksimal opprettholdbar kapasitet kan tenkes å være i landene, kan oppfattes som én dimensjon av en slik test. Den diskusjonen søkte å fastsette den kostnads- og ressursmessige grensen for kapasitetens øvre nivå. Dersom konsumentlandene fullstendig skulle overta eiendomsretten til oljen i området, vil den maksimalt opprettholdbare kapasiteten fortsatt sette den øvre grense for kapasitetsutviklingen.⁵³

Den motsatte ytterlighet er den nedre tekniske grensen for kapasitetsutviklingen. Denne er per definisjon lik null og kan inntreffe dersom krigshandlinger blir så omfattende at all produksjon av råolje stopper opp. Det kan tenkes at slike ødeleggelser er så omfattende at det tar mange år før produksjonen igjen kan komme i gang i noe betydelig omfang.

Mer realistisk enn disse yttergrensene er krigshandlinger, trusler om krig og politiske endringer som enten vil redusere noe av kapasiteten og/eller endre politikken for produksjonen av olje i de ulike land, enten det er til et høyere eller lavere nivå enn før.

Et forhold som en 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.

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 Kuwait og Saudi-Arabias kapasitetspolitikk. Landets samlede tilbud vil 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

⁵³ Dette er selvsagt en svært ekstrem situasjon som først og fremst har interesse som en teoretisk ytterlighet, jfr. senere diskusjon om mer realistiske mellomløsninger.

gir implisitt en heller mer restriktiv kapasitetspolitikk. Den aller beste løsningen for Irak vil være et høyt produksjonsvolum med økning i kapasiteten, samtidig som de 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 få 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 mb/d rundt år 2000, dersom massive investeringer settes inn. Dersom imidlertid den politiske situasjonen blir 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 gjenvunnet for prisutviklingen. De beslutninger som reelt foretas om kvotefordelinger⁵⁴ 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 (midlertidig?) omformulering av interesser til enkeltland og nye allianser innad i organisasjonen, slik konflikter også tidligere har ført til.

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 er den økonomiske gevinst av noen form for samarbeide på tilbudssiden vist seg alt for lukrativ.

Formen på den nye porteføljen av synspunkter og utseende på 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

⁵⁴ 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.

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. Idag synes det å være liten mening i å gjette på den videre gang såvidt eksplisitt som det ville være nødvendig for å si noe mer konkret om rapportens formål, nemlig kapasitetsutviklingen i området.

Gjennom det analyseapparatet som er bygget opp i denne rapporten vil en imidlertid kunne oppdatere vurderingene med nye eksplisitte forutsetninger som etterhvert vil bli klarlagt.

FORKORTELSER & SYMBOLER

| | |
|------|---|
| AD | Abu Dhabi |
| BCM | Billion Cubic Metres - Milliarder kubikkmeter |
| mb/d | Million barrels per day - millioner fat per dag |
| MBTU | Millions of British Thermal Units |
| ME | Middle East - Midt-Østen-regionen rundt Den persiske gulf |
| PG | Den persiske gulfen som i denne rapporten innbefatter de fem landene Saudi-Arabia, Kuwait, De forente emirater, Iran og Irak. |
| SA | Saudi-Arabia |
| UAE | United Arab Emirates - De forente arabiske emirater |

LITTERATUR

- Adelman, M.A., 1989: "The Oil Supply and Price Horizon", **Energy Policy** oktober.
- Austvik, O.G., 1986: "Søkelys på mekanismene i oljemarkedet", NUPI-rapport nr. 97.
- , 1987: "Oil Prices and the Dollar Dilemma", OPEC Review Desember (no. 4).
- , 1990: "Limits for Oil Pricing. Assessing OPEC Production and Pricing Decisions", Kommer.
- British Petroleum, 1990: BP Statistical Review of Energy.
- CIA, 1985: "International Energy Statistical Review".
- Economist, forskjellige utgaver: "Country Credit Risk Service", The Economist Intelligence Unit Limited.
- Fesharaki, Friedley, Isaak, Totto & Wilson, 1988: "OPEC and Lower Oil Prices: Impacts on Production Capacity, Export Refining, Domestic Demand and Trade Balances", U.S. Departement of Energy.
- Fraj, S.H., March 1990: "Responding to changed oil market conditions: the case of Irak". OPEC Bulletin.
- Heiberg, M., 1985: "En elementær innføring i den libanesiske konflikten".
- 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.
- Hogan, W.W. & Leiby P.N., 1985: "Oil Market Risk Analyses", Discussion Paper, Energy & Environmental Policy Center, John F. Kennedy School of Government, Harvard University
- Hotelling, H., 1931: "The Economics of Exhaustible Resources", Journal of Political Economy.
- International Energy Agency (IEA), 1989: "Energy Policy and Programmes of IEA countries. 1989 Review".
- Ingebrigtsen, T.M., 1986; "Konflikten mellom Iran og Irak", NUPI-rapport nr. 101.
- Lynch, M.C., 1990: "Oil Capacity Costs and Prices in the 1990s", Washington International Energy Group, July.
- NAVF (1990): "The Conference on Sustainable Development, Science and Policy. Final Statement", Bergen May 8-12.5-1990.
- OGJ, Oil & Gas Journal, forskjellige utgaver.
- PEC, Petroleum Economist, forskjellige utgaver.
- PIW, Petroleum Intelligence Weekly, forskjellige utgaver.
- Platts Oilgram News, forskjellige utgaver.
- Scott, B.R., 1987: "Saudi-Arabia. You Can Hear it on the Radio", Case Paper Harvard Business School.
- , 1987: "Saudi Arabia. Emergence as a World Power", Case Paper Harvard Business School.
- U.S. Departement of Energy, forskjellige utgaver: Monthly Energy Statistics

APPENDIX: OLJEPOLITIKK OG KRISEN I GULFEN

Bakgrunnen for krisen i Den persiske gulf refererer seg både til oljepolitikk, regional og internasjonal maktpolitikk og gamle territoriale krav. Nedenstående artikkel diskuterer den oljepolitiske bakgrunn og hvordan oljepolitikken samspiller med viktige andre elementer i konflikt-bildet.

GULF-KRISEN OG OLJEPRISEN⁵⁵

Iraks invasjon av Kuwait har satt fokus på hvor sårbar den oljekonsumerende verden fortsatt er for politiske endringer i Midt-Østen. I 1973/74 opplevdes den første oljekrisen i kjølvannet av Yom Kippur-krigen. I 1979/81 kom den andre krisen som følge av Khomeinis revolusjon og Saddam Husseins invasjon av Iran. I dag har verden tilsynelatende bråvåknet til det faktum at oljemarkedet og oljeprisen fortsatt formes i et til tider dramatisk spill mellom økonomiske og politiske forhold.

Oljeprisen har steget kraftig som følge av Gulf-krisen. Foreløpig er prisøkningen i stor grad "konstruert" og potensielt kortvarig. Det skyldes at FNs boikott av irakisk og kuwaitisk olje kan tenkes opphevet eller omgått i løpet av noen tid. Men den kan bli mer langvarig dersom det kommer til krigshandlinger i området og produksjonskapasitet blir ødelagt.

Mye av grunnen til at virkningene i oljemarkedet blir så voldsomme er at etterspørselen etter olje er lite følsom for prisendringer på kort og mellomlang sikt. Markedsmekanismen virker 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 i de fleste tilfeller 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. For USA har også militær intervensjon for å få kontroll over eller forsvar av viktige deler av oljereservene i Den persiske gulfen inngått som en mulighet, dersom situasjonen skulle bli (potensielt) ekstrem nok.

⁵⁵ Artikkel i "Oljeindustrien" September 1990

Etter at oljeprisene falt dramatisk i 1985/86 har imidlertid 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 snaut 2/3 av verdens reserver finnes der og ut fra hvordan økonomiske og politiske faktorer påvirker prisdannelsen.

Denne artikkelen vil diskutere sammenhengen mellom krisen i Den persiske gulfen og oljemarkedet. Først vil viktige trekk ved dagens oljemarked bli beskrevet. Dernest understrekes den betydning mangelen på ledig produksjonskapasitet har for prisutviklingen. Oljepolitiske argumenter for Saddam Husseins anneksjon av Kuwait blir så drøftet. Dernest vurderes hvilke øvre grenser oljeprisen kan nå på kort og lengre sikt som følge av krisen. Oljepolitikens rolle i Gulf-landenes utenrikspolitikk blir dernest vurdert. Mot slutten vil artikkelen komme inn på hvordan oljemarkedet kan få betydning for utviklingen av den pågående boikott av irakisk og kuwaitisk olje og mulighetene for krigshandlinger.

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 mb/d i perioden etter 1986. Ved siden av USA er det særlig Sør-Øst Asia og utviklingslandene som har trukket forbruket opp, mens det i Vest-Europa, Japan og statshandelslandene har holdt seg mer stabilt.

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 før oljepriestetallet i 1986 produserte 8.5-9.0 mb/d, har produksjonen falt jevnt siden. I 1990 har den vært rapportert å være i overkant av 7 mb/d, en reduksjon på ca. 1.5 mb/d over 4-5 år. Sammen med den høyere etterspørselen har produksjonsfallet altså ført til en importøkning på rundt 3 mb/d.

Globalt lå etterspørselen i 1986 under 60 mb/d. I 1989 var den kommet opp i rundt 65 mb/d, eller noe over toppnoteringen fra 1979. Oljeproduksjonen utenom OPEC steg med rundt 7 mb/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 mb/d i 1985 til 23-24 mb/d i 1990. Det er en økning på hele 35 prosent over 5 år (ca. 6 mb/d).

Fortsatt er imidlertid produksjonsvolumet for OPEC et godt stykke under toppnoteringen på 31.5 mb/d i 1979. Men kapasiteten for oljeproduksjon har blitt kraftig nedgradert som følge av krigshandlinger og manglende vedlikehold. Mens organisasjonens medlemsland i 1979 hadde en anslått kapasitet på snaut 40 mb/d, var denne falt til rundt 25 mb/d i annen halvdel av åttitallet. Mesteparten av kapasitetsreduksjonen har funnet sted i fem land i Den persiske gulf: Irak, Iran, Kuwait, Saudi-Arabia og De forente arabiske emirater. I de siste årene er noe av

den gjenvunnet og før invasjonen var den anslått å være 27-28 mb/d.

Etterspørselen etter olje fra Den persiske gulfen har imidlertid 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. Det eneste område i verden det er mulig med noen vesentlig økning av kapasiteten er i Den persiske gulfen. Allerede før Husseins invasjon hadde altså Midt-Østen gjenetablert seg som den avgjørende faktor for utviklingen i oljemarkedet.

To ganger tidligere har kapasitetsutnyttelsesgraden vært om lag like høy som i 1990, nemlig i 1973/74 og i 1979/80. Yom Kippur-krigen i oktober 1973 førte til araberlandenes beslutning om en fire-dobling av prisen, og vi fikk det første oljeprissjokket. I 1979 førte Saddam Husseins invasjon av Iran til bortfall av 4-5 millioner fats kapasitet i de krigførende landene samtidig som etterspørselen etter olje til lagerhold steg kraftig. Det førte til en tre-dobling av prisene i perioden 1979/81 på toppen av det første oljeprissjokket. Hadde disse politiske krisene inntruffet i markeder med ledig produksjonskapasitet, hadde potensialet for så kraftige prissjokk blitt kraftig svekket.

Det stramme markedet pr. juli 1990 avslører således mye av den samme vestlige sårbarhet 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. 100 % kapasitetsutnyttelse og etterspørselspress vil gi svært ustabile priser i en stigende trend utover høsten og vinteren. 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.

Lykkes president Saddam Hussein i å beholde kontrollen med Kuwait, øker Irak sin produksjonskapasitet fra ca. 3.5 til 5.5-6.0 millioner fat pr. dag. Den samlede produksjon i Irak og 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. De øker nå, sammen med andre OPEC-land, sin produksjon opp til kapasitetsgrensen.

Men kombinasjonen Irak & Kuwait vil bli en betydelig nr. to som oljeprodusent i Den persiske gulfen. I tillegg har Saddam Hussein en hær på 1 million mann. Den har to ganger det siste tiåret demonstrert villighet til å invadere naboland. Summen av økt oljeøkonomisk betydning og et betydelig og aktivt militærapparat vil gjøre Irak til det politisk mektigste landet i regionen.

Dersom Hussein skulle klare å beholde kontrollen over Kuwait, vil Irak bli såvidt stort i oljesammenheng at landets produksjon blir vesentlig for prissettingen på råolje. Denne rollen har Saudi-Arabia dominert 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, betyr det noe mindre tilbudt mengde i markedet og maksimal utnyttelse av inelastisiteten i etterspørselen. Gjennom sin oljepolitiske 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, med høye priser som resultat i et økonomisk-politisk press.

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.

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. Da hadde vi en oljepris på 4 \$/fat hvilket tilsvarer en pris på 12 dollar i 1990-verdi. Krisen førte den gang til en økning av prisene fra 4 \$/fat til 12 \$/fat. Det 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 når prisene i 1980 gikk over 35 \$/fat, at etterspørselen etterhvert reagerte negativt. I dagens priser tilsvarer det over 50 \$/fat.

Nominelle og reelle (1990-verdi) oljepriser 1973-90

| | 1973 | 1974 | 1979 | 1980 | 1985 | 1986 | 1990 |
|---------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Nominell pris | 4 | 12 | 20 | 32 | 26 | 13 | 19 |
| Realpris | 12 | 33 | 37 | 54 | 33 | 16 | 19 |

Selvsagt er det en glidende skala der høyere priser gradvis senker forbruket av olje til enkeltkunder. Verst vil det gå utover 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.

Eventuelle krigshandlingers innvirkning på oljeprisen vil avhenge av ustabiliteten i situasjonen og hvor mye produksjonskapasitet som eventuelt vil bli slått ut. Blir store deler av kapasiteten ødelagt kan vi gjerne få priser høyere enn noen gang tidligere. Men går de 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 økonomisk tilbakegang i forbrukslandene. Det vil i sin tur kunne føre til et større prisfall ut på nittitallet.

Med relativt uelastisk etterspørsel på kort og mellomlang sikt og til dels svært lave priser kan det imidlertid synes som om 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 riktig, hvorfor har så ikke også Saudi-Arabia, Kuwait og Emiratene ønsket å ta ut høyere priser?

Kuwait har tjent mye på 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 de kan selge produktene for i markedet og avkastningen på øvrige investeringer. Dette gjør at Kuwait's økonomi nå avhenger like mye av en funksjonerende vestlig økonomi som av høye oljepriser. Heller ikke land som Saudi-Arabia

og De forente arabiske emirater har ønsket en for høy pris på råolje. De har heller kunnet ta inn økte inntekter gjennom økning av produksjonen. 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, hvilket gir et klart større ønske om en høy oljepris.

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 få 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.

Denne oljepolitikken kan Hussein ha oppfattet som aggressiv, og det delvis med rette. Etter krigen med Iran har Irak vært bortimot konkurs. I tillegg til å føre en lavprispolitikk på olje forlangte Saudi-Arabia og Kuwait krigslånene tilbakebetalt etter at Irak har utkjempet kampen mot den felles fienden, Iran. Dette kan ha presset Iraks økonomi så kraftig at Saddam Hussein til slutt kan ha stått overfor alternativene å måtte trekke seg eller gjøre noe drastisk. Gjennom sin okkupasjon av Kuwait valgte han altså det siste. Han har i tillegg gamle territoriale krav, andre økonomiske forlangender og stormaktsambisjoner å vise til som argumenter for aksjonen.

Saddam Hussein kan imidlertid ha feilregnet noe ved å forvente 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 med å gå inn militært i Saudi-Arabia. Det kan bety økt vestlig innflytelse over Saudi-Arabisk oljepolitikk. Det vil heller virke i retning av å øke produksjonen i Saudi-Arabia enn å senke den. I tillegg til produksjonsøkningen landet nå foretar, vil det derfor ikke være overraskende om saudierne også øker sine investeringer i ny produksjonskapasitet. Det vil bl.a. avhenge av utfallet av konflikten og av hvor lenge amerikanerne blir stående i området.

For utviklingen fremover er det verdt å merke seg at Saddam Hussein i tillegg til gislene faktisk kan sitte med to oljepolitiske trumfkort mot Vesten.

For det ene vil blokaden koste Vesten mer og mer jo mer effektivt den gjennomføres. Det skyldes at oljemangelen den medfører, driver oljeprisen opp. Hadde Hussein kunnet begrense tilførselen fra andre oljeproduserende land ville markedet bli 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 nå klarer å øke produksjonen, hvilke tiltak IEA-land foretar i markedet og 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, særlig for u-landene. Enkeltlands politikk kan etterhvert bli stilt på en hard prøve i valget mellom høye priser i dag for eventuelt å sikre forsyningene på sikt, mot lavere priser i dag og heller ta problemene med

en sterk Hussein i oljemarkedet senere.

For det andre må en anta at oljeinstallasjoner vil bli ødelagt dersom det skulle komme til krigshandlinger. Det kan gi uholdbart 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. Slik ødeleggelse av iraks produksjonsmuligheter er paradoksalt nok ikke nødvendigvis i de oljekonsumerende landenes interesse.

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 over tid gi høye priser. Det kan således vise seg at de internasjonale styrkene under ledelse av USA sitter i et oljepolitisk glasshus i Den persiske gulf.