

Ole Gunnar Austvik:

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

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

Internasjonal Politikk

nr. 3 September 1992 NUPI

ISSN 0020-577X

KRIGEN OM OLJEPRISEN;

Oljen og konflikten ved Den persiske gulfen.

Iraks invasjon av Kuwait den 2. august 1990 ble kalt historiens største væpnede ran. Fra et økonomisk og ressursmessig synspunkt var imidlertid uenigheten om prispolitikk på olje en kanskje vel så viktig grunn til invasjonen. Vitale økonomiske interesser, med ønske om et moderat nivå på oljeprisen, var tilsvarende en viktig årsak til at de allierte styrkene, med USA i spissen, gikk til krig mot Irak den 17.januar 1991. Med den betydning oljeprisen har for både oljeimporterende og -eksporterende lands økonomi er det av stor betydning hvem som har makt til å påvirke den. Jo mer ensidig avhengig et land er av olje, enten som kjøper eller som selger, jo viktigere blir det hvem som har denne makten. I konflikten ved Den persiske gulfen var de produsent- og konsumentland oljen er svært viktig for, og som samtidig har betydelige militære virkemidler, involvert som hovedaktører.

En økonomisk argumentasjon for krigen, gjennom uenighet om nivået på oljeprisen, avviser ikke at konflikten også kan forklares ut fra andre motiver. Iraks invasjon av Kuwait kan også begrunnes med strid om eiendomsretten til kuwaitisk olje og grensefeltet Rumaila, territoriale krav, Saddam Husseins stormaktsambisjoner og press mot Israel for å fremme palestinerne interesser. De alliertes reaksjoner, og spesielt USAs, kan også begrunnes i geopolitiske strategiske interesser, beskyttelse av Israel og regional stabilitet. I denne artikkelen diskuteres imidlertid oljeinteressen som om den var den eneste. I virkeligheten utløses konflikten mest trolig av summen av de nevnte forhold, der fravær av ett argument, kunne ført til et annet hendelsesforløp enn det vi opplevde. Det vil være opp til leseren å vektlegge det oljepolitiske/økonomiske argumentet slik det fremstilles i denne artikkelen i forhold til de øvrige begrunnelser for partenes krigføring.

Jeg skal først begrunne hvorfor kontroll over oljeressurser, spesielt i et geopolitisk perspektiv, ofte kan presiseres som en kamp om hvem som skal bestemme prisen på olje. Denne kontrollen er for de fleste land viktigere enn hvem som eier oljen. Deretter vil jeg diskutere hvordan denne priskonflikten ga grunnlag for Iraks invasjon av Kuwait og deretter for de vestlige lands reaksjoner

og militære intervensjon. Det blir vurdert hva Irak kunne ha oppnådd ved å "komme seg unna" med sin aksjon og hva de allierte kan håpe på å ha oppnådd ved å slå Irak. I det diskusjonen tar utgangspunkt i at partene har søkt å forsvare sine interesser gjennom å påvirke prissetting på en råvare i et internasjonalt marked, vurderes det også i hvilken grad det synes sannsynlig at seierherrenes ønsker blir realisert: Hva kan oljeprisen forventes å bli på kort, mellomlang og lang sikt? Hvordan har konflikten påvirket utfallet? Hva kan tenkes å være Norges økonomiske og politiske interesser i forhold til konflikten?

OLJEPRISEN SOM ET INTERNASJONALT FELLES GODE

Nær 2/3 av verdens kjente oljereserver befinner seg i fem land ved Den persiske gulfen; Saudi-Arabia (25%), De forente arabiske emirater (10%), Kuwait (9%), Iran (9%) og Irak (10%).¹ Fortsatt er imidlertid Sovjetunionen (20%) og USA (14%) verdens to største oljeprodusenter. De fem Gulf-landene representerer kun rundt 1/4 av verdens oljeproduksjon. Men de står for nær halvparten av verdenshandelen med råolje. I det den globale oljeprisen fastsettes i balansen mellom etterspørsel etter import og tilbudet av eksport av olje, blir dette området spesielt viktig for prisdannelsen. Med fallende produksjon og ressursgrunnlag i land utenom Den persiske gulfen, forventes områdets betydning å øke over tid.

Prisen på råolje fremkommer som en sum av en rekke kvalitativt forskjellige faktorer. På etterspørselssiden er særlig den økonomisk vekst, etterspørsels- og priselastisiteter, eksistensen av substitutter, teknologisk utvikling og samordning av energieffektiviserende tiltak og markedsoperasjoner (såsom under Det internasjonale energibyrå, IEA) blitt vektlagt. På tilbudssiden er produsentlands reservegrunnlag og produksjonshorisont, geografisk konsentrasjon av ressurser, inntektsbehov, innen- og utenrikspolitiske interesser i produsentland, inelastisitet i produksjonen foruten evnen til å samordne produksjons- og prisreguleringer (såsom gjennom Organisasjonen av oljeeksporterende land, OPEC) vektlagt. Når en skal veie sammen en rekke slike kvalitativt forskjellige forhold er det åpenbart at en ender opp med mye usikkerhet rundt antakelser om den fremtidige oljepris. Analytikere har ofte ulik "tro" på forskjellige økonomiske og politiske modeller for oljemarkedet.

Til tross for tidvis stor usikkerhet om hvilken modell som er best, synes det å være gjennomgående enighet om at tilbudet av olje fra Den persiske gulfen er den viktigste enkeltfaktor for prisfastsettelsen på olje. I det denne prisen er den samme både for produsenter og konsumenter av olje, som et internasjonalt felles gode (noen vil si onde), når en korrigerer for ulike kvaliteter og transportkostnader, er derfor alle aktører i oljemarkedet spesielt oppmerksomme på hvordan dette tilbudet utvikler seg.

For importørene betyr dette at selv om det landet de kjøper oljen fra befinner seg et helt annet sted i

¹ BP Statistical Review of World Energy (1990).

verden enn i Midt-Østen, vil de måtte betale den samme prisen som for olje derfra. En prisøkning som følge av redusert tilbud fra Gulfen ville altså føre til inntektsoverføringer fra konsumenter til produsenter av olje over hele verden uansett geografisk eller politisk beliggenhet. Dette skjedde under de to foregående prissjokkene på olje i 1973/74 (OPEC I) og 1979/81 (OPEC II). Den viktigste årsak til Norges høye oljeinntekter i første halvdel av åttitallet var således Khomeiny's overtakelse i Iran, krigen mellom Iran og Irak og lageroppbygningen som fant sted i forlengelsen av denne grunnet i frykt for betydelige leveranseavbrudd og ytterligere prisstigning, og hadde lite eller ingenting med norsk politikk å gjøre.

For de oljeeksporterende landene er oljeinntektene av avgjørende betydning for inntjeningen av valuta. De fleste viktige oljeproduserende landene i Den persiske gulven er totalt avhengige av disse inntektene. Av total vareeksport representerer oljen 93 % for Saudi-Arabia, 90 % for Kuwait, 89 % for De forente arabiske emirater, 94 % for Iran og 98 % for Irak.²

Når en betrakter oljeeksporterende lands evne til å manipulere prisen, og da særlig gjennom endringer i produksjonen, er det et problem for det landet som foretar produksjonsreduksjonen at land som ikke gjør det mottar den samme pris i markedet som dem selv. Enhver produsent vil derfor at andre skal ta kostnadene ved å øke prisen og selv være "gratispassasjer" på disses tiltak. Sammen med uenighet om hvilket prisnivå som er det riktige er dette mye av grunnen til endeløs uenighet i OPEC, mellom landene i Den persiske gulven og for såvidt også mellom OPEC og ikke-OPEC-land, såsom Norge.

For et importlands avhengighet av olje betyr det mindre at de importerer lite olje fra Gulfen enn at oljeprisen stiger. USA importerte i 1989 eksempelvis kun 13 prosent av sin olje fra Midt-Østen. Men på de resterende 87 prosent oljeimport må de betale like høy pris som for Midt-Østen-olje, enten den kommer fra Norge, Alberta, Venezuela, Mexico eller Algerie. Også olje produsert i USA, som representerer rundt halvparten av forbruket, må betales med samme pris. Et importlands sårbarhet for knapphet i tilgangen på olje kan (i fredstid) altså presiseres som sårbarhet overfor høye oljepriser gjennom betydelig overføring av grunnrente fra konsumenter til produsenter. For mange land betyr dette dessuten en proporsjonal oppgang i importutgiftene. For høye oljepriser fører til arbeidsløshet, inflasjon, underskudd på driftsbalansen med utlandet og økonomisk tilbakegang slik vi har opplevd i kjølvannet av to oljeprissjokk.

Tilsvarende som produsenter har interesse av å være gratispassasjer på andre lands tiltak på tilbudssiden, har også importland interesse av at andre land reduserer sitt oljeforbruk slik at prisen holdes så lav som mulig. Dette er kimen til en gryende diskusjon mellom særlig Japan & Vest-Europa på den ene siden og USA på den annen og gir seg utslag i form av uenighet bl.a. om fastsetting av avgifter på petroleumsprodukter.

Det er altså den internasjonale porteføljen av henholdsvis etterspørsels- og produksjonsregulerende

² Se forfatterens "En vurdering av produksjonskapasiteten av olje i fem land ved Den persiske gulven" (Rapport til Finansdepartementet publisert som NUPI-rapport nr. 150 oktober 1990).

tiltak som er viktig for den pris konsumenter må betale og produsenter mottar både på kort og på lang sikt. Tiltakene kan omfatte skatter, avgifter, reguleringer, økonomiske og politiske forhandlinger. Dels kan tiltakene være substitutter for hverandre, dels kan de være komplementære og dels gjensidig utelukkende, dels på kort sikt, dels på lang sikt. For en aktør vil et land som hindrer det felles gode (onde), nemlig prisen, i å bevege seg i den retning som en selv mener er ønskelig, kunne skade ens interesser. Krigshandlinger er det ytterste politiske virkemiddel noe land kan benytte for å nå sine økonomiske og politiske mål. Fysisk kontroll av olje kan innebære muligheter for å influere på prisfastsettelsen.

DET OLJEPOLITISKE FORSPILL TIL IRAKS INVASJON AV KUWAIT

Iraks invasjon av Kuwait åpenbarte motstridende økonomiske og utenrikspolitiske interesser mellom produsentlandene Irak (og Iran) på den ene side og Kuwait (og Saudi-Arabia og De forente arabiske emirater) på den annen. I både økonomisk og utenrikspolitisk forstand konkretiserte uenigheten seg rundt prisfastsetting på olje.

Etter krigen med Iran 1980-88 var irakisk økonomi nær sammenbruddet. Den ortodokst sosialistisk organiserte staten fungerte svært dårlig. Gjelden til vestlige land beløp seg til rundt 120 milliarder kroner. I tillegg hadde Irak "lånt" store beløp av nabolandene Kuwait, Saudi-Arabia og Emiratene for å finansiere krigen mot Iran. Det er antatt at disse lånene beløp seg til 3-400 milliarder kroner. Irak har vært totalt avhengig av inntekter fra oljesektoren (i form av eksport av råolje) og med små muligheter for noen betydelig økning av eksportkapasiteten på kort sikt. Med landets sterkt begrensede adgang til havner og kostbare og potensielt usikre eksportmuligheter gjennom rørledninger i Tyrkia og Saudi-Arabia, kunne en langsiktig kapasitetsoppbygging også vise seg vanskelig. På kort og mellomlang sikt syntes det bare å være en høyere pris på råolje som kunne redde landet fra økonomisk kaos. På lang sikt ville også bedret fysisk adgang til omverdenen være viktig.

Kuwait har hatt en helt annet struktur på sin økonomi. Landet har tjent mye på utenlandsinvesteringer, blant annet i raffinerier og bensinstasjonskjeder (såsom Q8) i vestlige land. Landets valutainntekter har derfor ikke bare vært avhengig av prisen på råolje, men også av den pris landet kan selge produktene for i markedet og avkastningen på øvrige investeringer. Dette gjør at Kuwait har vært mer avhengig av en funksjonerende vestlig økonomi enn Irak (og Iran). Heller ikke land som Saudi-Arabia og De forente arabiske emirater har ønsket for høye priser. Disse landene har i stedet kunnet ta inn økte inntekter gjennom større produksjon. Også Saudi-Arabia har dessuten etterhvert økt sitt økonomiske engasjement i vestlige land. Dette har ført til at disse landene har ønsket lavere priser på råoljen enn Irak og Iran.

Det utenrikspolitiske element i konflikten i landenes oljepolitikk har grunnet seg i den labile sikkerhetspolitiske situasjonen i området. En høyprispolitikk for Kuwait, gjennomført ved hjelp av noe lavere produksjonsvekst, ville ført til at også nabolandene Irak og Iran hadde fått høyere inntekter. Fra Kuwaits synspunkt kunne det finansiere ny aggresjon i Gulfen. Høye priser har

således ikke vært utenrikspolitisk ønskelig verken for Kuwait, Saudi-Arabia eller Emiratene av regionalpolitiske årsaker og frykt for aggresjon fra Irak og Iran. Landenes gode forhold til vestlige oljeimporterende land forsterker dette.

Lavprispolitikken til disse tre landene ble gjennomført ved stadig å øke produksjonen, slik at prisvirkningene av en økt etterspørsel etter olje har blitt nær eliminert. Oljeprisen har blitt holdt nokså jevnt på 16-19 \$/fat (1992-verdi) de siste 5 årene fram til Iraks invasjon av Kuwait. Dette har vært de laveste prisene siden 1973.

I OPEC-sammenheng betydde dette nær kontinuerlige brudd på avtalte produksjonskvoter, særlig fra Kuwait og Emiratenes side. Saddam Hussein mente at denne overproduksjons- og lavprispolitikken var aggressiv mot Irak, ikke minst etter at han hadde utkjempet kampen mot den felles fienden, Iran. I den vanskelige økonomiske situasjonen landet var i, kan han ha følt seg presset til å gjøre noe drastisk. Det drastiske, nemlig å okkupere Kuwait, eventuelt også deler av Saudi-Arabia, passet i tillegg med de stormaktsambisjoner han ellers har hatt. Det faktum at Irak selv ikke brydde seg om OPECs kvoter da landet hadde mulighet for å øke produksjonen betydde tydeligvis lite for Saddam.

Noe mer enn verdens største væpnede ran...

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

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

På OPEC-møtet i Wien, som foregikk samtidig, godtok Kuwait igjen å overholde sin produksjonskvote, som samtidig ble økt fra 1 mf/d til 1,5 mf/d. Kompromissprisen ble satt til 21 \$/fat. Det var få som ventet at Saddam Hussein faktisk skulle gå til angrep på Kuwait da han endelig i noen grad hadde fått gjennom sine ønsker overfor overprodusentene. Men innrømmelsene har åpenbart ikke vært tilstrekkelig for Irak, eller det kom for sent i en allerede langt fremskreden prosess. Dertil hevdet Irak at prisen på olje burde være 25 \$/fat, mens Iran krevde 30 \$/fat.

Fysisk eiendomsoverdragelse av Kuwaits oljeressurser var et kraftig økonomisk tilleggsargument

for Iraks invasjon. Invasjonen kan godt oppfattes som "verdens største væpnede ran" gjennom ønsket om å ta over Kuwaitisk olje. Men prisvirkningene denne eiendoms-"overdragelsen" kunne få ville bety langt mer for internasjonal politikk og økonomi enn eiendomsforholdene til oljen, og økte dertil verdien av Iraks "bytte". Dette bidro sterkt til at så mange oljekonsumerende land umiddelbart engasjerte seg i konflikten. Disse vestlige landene kunne vanskelig sies å ha følt seg direkte fysisk truet av Irak (slik en del andre araberland, ikke minst Saudi Arabia, kunne).

Det er et interessant spørsmål hvorvidt Irak var bevisst denne avgjørende forbindelsen til vestlig økonomi. Dersom de ikke tillå denne sammenhengen vesentlig vekt, noe som synes temmelig usannsynlig, kan de alliertes reaksjoner ha kommet som en stor overraskelse. Dersom de på forhånd var klar over den, kan invasjonen oppfattes som en provokasjon spesielt mot Vesten, tilsvarende som når oljevåpenet ble brukt i 1973/74. Likevel kan styrken i de vestlige reaksjonene ha kommet som en overraskelse for Irak. Hva som så var grunnen til å ønske å provosere Vesten kan ha vært en sum av forhold som ønsker om å øke oljeinntektene gjennom høyere pris og en nord-sør-problematikk. Irak, som Sovjetunionens gamle støttespiller, kan også ha ment at de ville få Moskvas støtte i aksjonen, ut fra deres tradisjonelle geopolitiske interesse av å skade Vesten gjennom høye priser på råolje.

DET OLJEPOLITISKE FORSPILLET TIL DE ALLIERTES MILITÆRE AKSJONER

Olje er fortsatt den viktigste enkeltvare i internasjonal økonomi og en av de mest avgjørende variable for forbrukslands økonomiske vekst og velferd. I kjølvannet av de to foregående oljesjokkene har det således vært foretatt omfattende investeringer i energisparende og -diversifiserende tiltak for å minske denne avhengigheten.

Etter prisetallet i 1985/86 har imidlertid det umiddelbare incitament for å fortsette anstrengelsene i retning av mindre energibruk blitt redusert. Men det er store forskjeller i amerikansk, japansk og vesteuropeisk politikk. Europeiske OECD-land og Japan har gjennom fiskale og andre virkemidler i stor grad klart å hindre at oljeforbruket igjen har "tatt av". Forbruket i Japan har vist seg uhyre stabilt, mens Vest-Europa har senket sitt forbruk med rundt 2 mf/d siden oljesjokket i 1979/81.

USA har derimot latt markedskreftene virke nærmest direkte til fordel for konsumentene. Amerikanske bensinpriser lå før Iraks invasjon av Kuwait eksempelvis på rundt 2 kroner pr. liter, mens de i Europa var 5-6 kroner pr. liter. De lave prisene har ført til sterk oppgang i amerikansk oljeforbruk. USA har nærmet seg toppforbruket fra slutten av syttitallet og ligger nå på nivået fra før det første oljeprissjokket i 1973/74. Amerikansk energipolitikk har det siste tiåret stort sett begrenset seg til å bygge opp strategiske petroleumslagre for å kunne skjære toppen av et mer eller mindre kortvarig prishopp.³

³ Se forfatterens to arbeider som omhandler sider ved amerikansk energipolitikk: "Strategies for Reducing U.S. Oil Dependency", NUPI-rapport nr. 130/1989 og "De strategiske petroleumslagrene (SPR) som oljepolitisk kriseredskap" i Sosialøkonomen nr. 1/1991.

Samtidig har innenlandsk amerikansk oljeproduksjon falt. De såkalte stripper-wells i Midt-Vesten, har vist seg som i økonomisk forstand verdens mest marginale etter prisfallet i 1985/86. Nettovirkningen har vært at USAs oljeimport har økt med rundt 3 mf/d i løpet av perioden 1986-89. Denne importøkningen representerer om lag halvparten av OPEC-landenes eksportøkning i samme periode. Den andre halvparten utgjøres i stor utstrekning av import til u-land og NIC-land. I sum førte dette til et gryende press i retning av høyere oljepriser før Iraks invasjon av Kuwait.

Nedenstående figur (til venstre) viser hvordan de betydelige oljesparingstiltakene på syttitallet har ført til at samtlige vestlige økonomier har blitt mindre oljeintense over de siste to tiårene. Sparetiltakene har vært mest vellykkede i Japan og Vest-Europa, men også USA har blitt betydelig mindre oljeavhengig. De siste årene har imidlertid utviklingen flatet ut for alle landene.

Problemet som USA står overfor er imidlertid at de historisk har hatt et betydelig høyere oljeforbruk pr. BNP-enhet enn andre vestlige land, altså allerede før det første oljesjokket. Når en således ikke bare måler endringene i avhengigheten, men også de absolutte størrelsene, finner en at USA fortsatt ligger på om lag det dobbelte i oljeforbruk pr. BNP-enhet i forhold til hva Japan og Vest-Europa gjør. Mengde olje importert per enhet av brutto nasjonalprodukt har også økte sterkt i USA de siste årene (figuren til høyre), noe som reflekterer summen av en høy oljeintensitet i økonomien og fallende innenlandsk produksjon. Før Gulf-krisen i 1990 importerte USA således om lag like mye olje pr. BNP-enhet som de gjorde i 1972.

Will come soon (delay due to technical reasons)

Hentet fra "European Economy, Supplement A nr.10" October 1990

En prisendring på olje vil altså slå mye kraftigere ut i kostnadsnivået for amerikansk industri og drive prisene opp mer der enn hos konkurrentene. Vedvarende høye oljepriser kan således føre til en forverring av USAs konkurransesituasjon vis-à-vis øvrige OECD-land. Fordelen ved å la

forbrukerne nyte godt av lave oljepriser på åttitallet kunne blitt snudd til et økonomisk handikap på nittitallet. Med lave priser på olje kan dette problemet dempes inntil videre. Selvsagt lider også EF-land og Japan økonomisk under høye oljepriser. Men p.g.a. at deres økonomier er mindre oljeintense, er virkningene relativt sett mindre. Økonomisk vekst forutsetter dertil en sterkere økning av import av olje (fra Midt-Østen) og dermed relativt sett til større forverring av handelsbalansen i USA enn i Vest-Europa og Japan.

Dette illustrerer at måten EF-landene og Japan har tilpasset seg de høye oljeprisene i første halvdel av åttitallet på (ved å redusere og effektivisere forbruket) har vært en langsiktig politikk som har redusert sårbarheten overfor nye prissjokk på nittitallet. Slik sett kan høye oljepriser være oljesparingens beste venn. Men oljesparing gjennom høye priser kan også oppnås bl.a. ved skatter og avgifter, noe som for et forbruksland vanligvis er bedre enn å gjøre enn gjennom overføring av inntekter til oljeproduserende land. En slik politikk har imidlertid vist seg å være politisk vanskelig å gjennomføre i USA. Lave oljepriser i noen år nå kan således føre til ytterligere oljeavhengighet i Amerika. Slik blir økonomiske (lang sikt) og militære (kort og lang(?) sikt) i noen grad substitutter som virkemidler til å løse et oljeavhengighetsproblem i forbruksland.

HVA KUNNE IRAK HA OPPNÅDD VED Å KONTROLLERE KUWAIT?

Dersom Irak hadde lyktes i å beholde kontrollen med Kuwait, og igjen fått innpass på det internasjonale oljemarkedet, ville "Stor-Irak" økt sin produksjonskapasitet fra ca. 3,5 til 5,5/6,0 millioner fat pr. dag. Den samlede produksjon i Irak & Kuwait var før invasjonen anslått til noe over 5 millioner fat pr. dag. Det var nesten like mye som Saudi-Arabias produksjon. Saudi-Arabia har imidlertid hatt 2-3 millioner fat pr. dag ledig kapasitet og ville uansett forblitt den (potensielt) største produsenten i området. Denne ledige produksjonskapasiteten utnyttet Saudi-Arabia siden krisen startet.

Men kombinasjonen Irak og Kuwait ville produksjonsmessig blitt en betydelig nr. to i oljemarkedet. I tillegg har Saddam Hussein hatt en stående hær på 1 million mann, mange med krigserfaring fra krigen med Iran. Summen av økt oljeøkonomisk betydning og et betydelig og aktivt militærapparat kunne gjort Irak til det politisk mektigste landet i regionen.

Med Kuwait ville Irak blitt såvidt stort i oljesammenheng at den samlede produksjon i seg selv kunne hatt betydning for prissettingen på råolje. En slik rolle har Saudi-Arabia stort sett vært alene om å ha mulighet for å spille. Saudisk oljepolitikk har på sin side vært langsiktig og ofte (men ikke alltid) mer i tråd med vestlige ønsker enn mange andre araberland har likt. Med en mer anti-vestlig markedsregulator som Irak ville vært, ville det bety høye oljepriser. Gjennom sin oljepolitisk og militært styrkede posisjon kunne Saddam ha lagt press på naboland slik at produksjonen i disse landene ble redusert og planer om økt produksjonskapasitet stoppet. I en krisesituasjon ville tilbudet av irakisk og andre lands olje kunne reduseres dramatisk. Dette ville kunne innebære en mulighet for større økonomisk-politisk press regionalt såvel som internasjonalt.

Dette illustrerer noe av (særlig) USAs oljepolitiske dilemma gjennom Iraks anneksjon av Kuwait. Med en sterk Saddam i Midt-Østen, et geografisk område som har en avgjørende betydning for tilbudet av og dermed for prisutviklingen på olje, er det meget mulig at oljeprisen kunne holdes vedvarende høyere enn før. Når Irak ble drevet ut av Kuwait var det tilsvarende logisk å ødelegge produksjonsinstallasjonene i landet. I tillegg til et "brent jord"-argument, fører en slik fysisk ødeleggelse til et strammere oljemarked og håp om at Irak slippes til på verdensmarkedet igjen før enn dersom ødeleggelsene ikke var litt foretatt.

HVA HAR DE ALLIERTE OPPNÅDD VED Å SLÅ IRAK?

Når på den annen side krigen ikke ødela mer produksjonskapasitet enn det som finnes i Kuwait og deler av Irak, var et tredje oljesjokk med direkte grunn i krigen unngått. Med ødeleggelsene er imidlertid markedet relativt stramt. Det betyr at markedet ikke vil tåle en ny tilsvarende avbruddssituasjon uten at det vil slå ut i høye oljepriser før kapasiteten i Kuwait, Saudi Arabia og/eller Irak er bygget opp.

Det oljepolitisk kanskje viktigste ved en alliert seier er at med en antatt økt vestlig innflytelse i Saudi-Arabia, Emiratene, Kuwait kan en forvente at produksjonskapasiteten for hele området vil bli økt utover det den var før konflikten, i noen grad i samsvar med de alliertes ønsker og utover tidligere planer. Dette forsterker de hensyn landene har (med unntak av Irak) om at ressursmessige hensyn forøvrig tilsier en langsiktig produksjonshorison og lave priser. Denne langsiktige økonomiske interessen og de utenrikspolitiske koplingene vil lettere få gjennomslag i OPEC når en av haukene, nemlig Irak, ikke er en militær trussel lenger.

Makten innad i OPEC har flyttet seg i retning av "duene" (særlig Kuwait, Saudi Arabia og UAE) og bort fra "haukene" (Irak, Iran, Libya, Algerie). Dette vil kunne føre til at oljeprisen holdes lav i flere år framover etter at situasjonen har stabilisert seg. Forutsetningen for et slik lavpris-scenario er imidlertid at ny oljepolitisk dramatik ikke inntreffer ved Den persiske gulfen eller andre steder i verden som fører til vesentlig bortfall av produksjonskapasitet. Da vil prisene kunne gå opp for en kortere eller lengre periode ettersom hvor stort bortfallet blir.

Inntektsoverføringen mellom konsumenter og produsenter av olje og endringer av handelsbalansene mellom land og landgrupper som følge av en endring i oljepris på 10 \$/fat er betydelig. OECD-området som helhet importerte før krigen rundt 22 mf/d og kan spare rundt 450-500 milliarder kroner⁴ bare i importutgifter årlig dersom prisen kan holde seg på rundt 17.5 \$/fat mot eventuelt 27.5 \$/fat. Inntektsoverføringen fra produsenter til konsumenter (eventuelt deres statskasser) er enda større. Mens utslaget i nominell verdi er størst for Vest-Europa når det gjelder endringer på handelsbalansen, vil en slik prisnedgang ha mindre effekt på selve økonomien der enn i USA fordi det altså brukes mer olje pr. produsert enhet i USA. Forøvrig synes de tidligere øst-europeiske landene og utviklingslandene å være blant de som "tjener" dersom prisene holdes lave fremover.

⁴ Med en dollarkurs på 6 NOK/USD.

Isolert sett er de store taperne de oljeproduserende landene. For de oljeproduserende landene i Midt-Østen representerer en 10 \$/fats prisendring rundt 300 milliarder norske kroner i endret eksportverdi. For Storbritannia, som nå forbruker omtrent like mye olje som de produserer, vil disse endringene bety mindre. Norge, på den annen side, ville tjent rundt 40 milliarder kroner årlig hadde oljeprisen gått opp med 10 \$/fat. Det er forøvrig interessant å merke seg at en oljepris på 15 \$/fat i 1990-verdi tilsvarer rundt 5 \$/fat i 1973-verdi eller marginalt over det prisen faktisk lå på den gangen; i 1973 var gjennomsnittsprisen for hele året på 4 \$/fat.

Hvilke oljeprisutvikling er så mest sannsynlig etter krigen og den allierte seier?

PRISUTVIKLINGEN PÅ OLJE

Et alternativ til å konstruere forventninger om fremtidig oljepris ut fra mer eller mindre deterministiske prisprognoser (som ofte har vært misvisende), er en såkalt Scenario Planning metode som gjorde at oljeselskapet Shell langt på vei klarte å forutsi oljesjokket i 1973/74.⁵ Som en del av en slik metode kan en konstruere nedre og øvre grenser for oljeprisen.

Den nedre grense er antatt å bestemmes på et nivå høyere enn de marginale kostnadene ved å produsere olje. Dette skyldes dels at alternative energibærere (såsom gass og kull) har høyere marginalkostnader enn olje. En pris lavere enn viktige alternative energibæreres marginalkostnader er ikke ønskelig for konsumentlandene fordi oljeforbruket, og dermed også avhengigheten av Midt-Østen, igjen da vil øke. Også fra en produsents synspunkt vil det være farlig å la oljeprisen falle for langt (f.eks. til 5-10 \$/fat i 1990-verdi), selv om det skulle være ønskelig ut fra en målsetning om å øke markedsandeler. Dette skyldes dels at lave priser vil oppmuntre konsumentland til å øke petroleumsskattene og derved ta grunnrente fra konsumenten uten at den tilfaller produsenten, dels at det ikke vil føre til vesentlig nedgang i produksjon utenom OPEC og heller ikke til spesiell oppgang i etterspørselen før konsumentlandene innfører slike avgifter. Igjen er det porteføljen av tiltak som er viktig. Selv om f.eks. USA ikke innfører avgifter mens Vest-Europa og Japan gjør det, kan effekten av disse siste være sterke nok til at for lave priser ikke er lønnsomme ut fra et ønske om å skaffe markedsandeler.

Selv om det tas forbehold blant annet om tilbudssidens evne til å samordne handlinger, kan det synes som om at en slik nedre politisk-økonomisk prisgrense ligger rundt 15-20 \$/fat. Det betyr at selv om prisene skulle falle til f.eks. 10 \$/fat for en periode, vil de gjennom politiske handlinger stabiliseres et sted på dette minstenivået.⁶

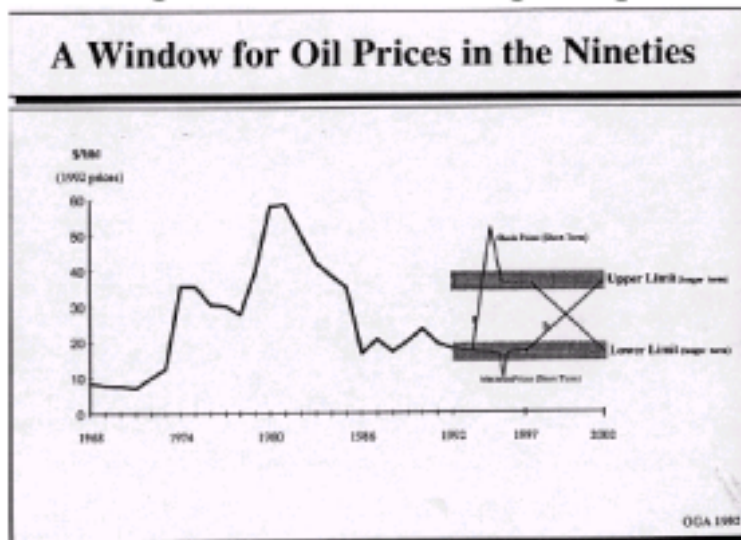
⁵ Se Wack (1985): "Scenarios: Unchartered Waters Ahead" i Harvard Business Review, September-Oktober 1985 og Austvik (Juni 1991): "Limits to Oil Pricing: Scenario Planning as a Device to Understand Oil Price Developments", NUPI-notat nr. 449.

⁶ Den nedre grensen kan senkes dersom forhold som frykten for et leveranseavbrudd oppfattes som liten, eventuelt gjennom fysisk kontroll med ressursene ved Den persiske gulfen, dersom andre, eller nye, energibærere får vesentlig lavere produksjonskostnader, dersom konsumenters teknologi i bruken av energi blir betydelig mer effektiv, dersom OPEC eller

Tilsvarende finnes det også en øvre prisgrense bestemt av prisen på alternative energibærere (backstop-pris) og kjøperlands økonomiske bæreevne. På bakgrunn av ulike beregninger av priser på alternative energibærere og empiri fra åttitallet om hvor høye oljeprisene var når etterspørselen netto gikk ned, er den øvre grensen antatt å ligge rundt 30-40 \$/fat.⁷

Sammen med realprisutviklingen for olje de siste 25 år er disse båndene regnet inn i figuren under som et mulighetsområde for prisutviklingen utover på nitti-tallet.

Figur. Et vindu for oljeprisen på nittitallet (1990-verdi)⁸



Scenario a i figuren innebærer at nye kriger eller uforutsette hendelser som påvirker oljeforsyningene, inntreffer om ikke lang tid. Et bortfall utover Kuwaits og deler av Iraks produksjon vil kunne drive oljeprisen opp for en periode, uten at andre produsenter vil kunne

maktkonsentrasjonen på tilbudssiden bryter sammen, eller dersom betydelige nye oljefunn med lave produksjonskostnader blir gjort i andre deler av verden.

⁷ Verken et dramatisk sammenbrudd i sovjetisk oljeproduksjon, en ny krig i den persiske gulf, en uventet kraftig økning av oljeetterspørselen, nye atomkraft-ulykker, sammenbrudd i oljetanker-markedet eller politiske omveltninger i Midt-Østen i favør av f.eks. Iran eller Libya skulle medføre priser over den øvre grense utover i en avgrenset periode. Imidlertid vil innføring av nye lavkost backstop-energi og -teknologier eller et sammenbrudd i verdensøkonomien kunne senke den øvre grensen.

⁸ Sårbarheten overfor vesentlige endringer i forutsetningene for analysen undersøkes gjennom sensitivitetstester i forlengelsen av analysen.

kompensere et bortfall. Holdes på den annen side oljeprisen lav i de nærmeste årene, uten at betydelige avgifter på petroleumsprodukter blir innført, illustrerer scenario b en situasjon med sterk etterspørselsvekst. Der denne ikke lenger blir møtt med ytterligere kapasitetsutvidelse i Den persiske gulfen, vil også prisene presses opp.⁹ I figuren er dette scenariet illustrert å kunne inntreffe på midten/slutten av nittitallet.¹⁰

En slik forståelse av oljemarkedet indikerer at Iraks priskrav på 25 \$/fat (og kanskje også Irans krav på 30 \$/fat) før krisen startet ikke var fullstendig urealistisk i forhold til markedets og kjøperlandenes økonomiske tåleevne. Forskjellen mellom en pris på 25-30 \$/fat og 15-20 \$/fat vil i stor utstrekning bestå i inntektsomfordeling fra konsument- til produsentland, foruten selvsagt en gradvis demping av etterspørselsveksten.

Dersom de oljekonsumerende land kan løse sitt energiproblem gjennom militæraksjoner, slik som i krigen 1990/91, kan det, gitt den eksisterende avhengighet og politiske struktur, meget vel vise seg å være billigere enn å måtte betale vedvarende høye oljepriser. En militær tilstedeværelse i Midt-Østen som vil kunne holde oljeprisen på 17.5 \$/fat mot alternativt f.eks. 27.5 \$/fat, kan gjerne koste 200 milliarder kroner årlig og fortsatt være lønnsom for USA alene sett i forhold til importutgiftene.¹¹ Når en trekker inn andre OECD-land kan militærkostnadene godt være mer enn det dobbelte av dette og fortsatt vil det rent økonomisk kunne forsvares dersom alternativet er en oppgang i prisen på 10 \$/fat sett i forhold til importutgiftene. I tillegg kommer forskjellen i andre økonomiske hovedvariable, såsom vekst og inflasjon, som følge av en slik prisendring - tall som må antas å være betydelige høyere enn dette.

Et annet spørsmål er hvorvidt særlig USA på sikt ville vært bedre tjent med å senke avhengigheten av olje og dermed den økonomiske avhengigheten av et urolig Midt-Østen. En mer fredelig måte å løse energisituasjonen på ville være å satse intensivt på å effektivisere og diversifisere forbruket. En slik redusert oljeavhengighet av PG ville også redusere totalitære regimers muligheter for å drive økonomisk-politisk utpressing i fremtiden. Kostnadene ved å holde et betydelig militærapparat i kontinuerlig operativ stand må her også trekkes inn.

President Bush fremla mot slutten av krigen forslag til en "New Energy Strategy". På etterspørselssiden inneholdt planen fortsatt ingenting skatter på oljeprodukter eller krav om at bilparken skal bli mer effektiv i sin oljebruk. I stedet skal bilfabrikantene oppmuntres til å bygge

⁹ Se NUPI-rapport nr. 150/1990.

¹⁰ Sannsynligheten for at de sjokkprisene som er illustrert i figuren faktisk skal inntreffe er redusert gjennom at De strategiske petroleumsreservene er bygget opp nettopp for å skjære av slike pristopper. Avbruddet skal være meget stort og markedet meget stramt for at SPR ikke skal kunne skjære av priser over den øvre prisgrensen. Tilsvarende er sannsynligheten for at minsteprisene skal inntreffe redusert ved bevisstheten om at OPEC, eller sentrale produsentland, vil regulere prisen opp til den nedre prisgrense etter en periode.

¹¹ Utgiftene for den krigen som har vært ført har dessuten USA i noen grad fått dekket gjennom økonomiske bidrag fra øvrige vestlige land og enkelte araberland.

biler som bruker annet brennstoff, såsom etanol, metanol, gass, propan, elektrisitet o.a. Dessuten skal det satses videre på økt bruk av kjernekraft. På produksjonssiden foreslås det ikke innføring av importtoll på olje for å beskytte innenlandsk produksjon. I stedet er oppfatningen at skattelettelser for selskapene, økt oljeleting i det miljø-sensitive Alaskan National Wildlife Refugee området og oppmuntring til bruk av teknologi som bedre utnytter reservoarene og nye boreteknikker skal kunne øke innenlandsk oljeproduksjon. De strategiske petroleumsreservene er imidlertid tenkt øket fra rundt 590 millioner fat til 1 milliard fat. Med de lave priser på råolje som synes å etablere seg etter at de allierte med USA og Saudi Arabia i spissen har vunnet krigen i Gulfen virker det heller tvilsomt at tiltakene som er foreslått skal kunne dempe etterspørselen og øke innenlandsk produksjon som antatt.

FREDEN MÅ OGSÅ VINNES

Hvorvidt oljekjøpende landene kan fremme sine energipolitiske interesser gjennom militæraksjoner forutsetter ikke bare at krigen, men også at freden, vinnes. Det kan vise seg politisk vanskelig å bli stående i området på lang sikt, og de anti-vestlige følelsene kan ha blitt sterkere enn noensinne før. Det kan vise seg at det kun er effektivisering og diversifisering av energibruken som er en farbar vei for å minske avhengigheten av olje fra Midt-Østen på sikt.

Med så lave priser som konsumentlandene kan komme til å ønske seg etter at situasjonen ved PG har roet seg, trues dessuten også Irans, Lybias og Algeries, såvel som en rekke andre oljeprodukerende lands økonomi. Det blir interessant å følge med hvordan disse landene vil forholde seg til et utfall av konflikten der oljeprisene holdes lave over lang tid. En eventuell mangel på en stabil fredsordning kan også i en oljepolitisk sammenheng føre til nye konflikter i fremtiden internasjonalt såvel som regionalt i Midt-Østen og i araberverdenen. Således vil det være politisk mer stabiliserende dersom Saudi-Arabia velger å legge prisen i den øvre heller enn den nedre del av den lave prisgrensen på 15-20 \$/fat.

Russland er også avhengig av energiekspert for å tjene inn hard valuta. Russland taper på kort sikt på lave oljepriser. Dersom prognosene om at oljeproduksjonen vil reduseres og landet vil slutte å eksportere olje, endog kanskje bli nettoimportør, snus imidlertid deres interesser mer i retning av USAs, om ikke nødvendigvis identisk, altså i retning av ønsker om lave priser. Derfor er det ikke uten videre gitt at en slik lavprispolitikk vil være negativ for Russland på sikt selv om det er for tidlig å si noe sikkert om dette enda. Så lenge energi er det eneste landet i overskuelig framtid kan få solgt i vestlige land, er det mulig at sektoren fortsatt vil bli prioritert selv til meget høye innenlandske kostnader.

Selv om det beskrevne scenario for utfallet av krigen synes å være seierherrenes prisønsker er det, som nevnt, viktig å være oppmerksom på at oljemarkedet har blitt svært stramt på grunn av ødeleggelsene av Kuwaits og Iraks oljeinstallasjoner. Det kan ta lang tid før disse kommer i produksjon igjen. Det innebærer at dersom forbruket vokser raskere enn kapasiteten i disse to landene (eller i Saudi-Arabia), vil vi kunne få en (mest sannsynlig temporær og moderat) prisoppgang. Skjer det ytterligere bortfall av olje i markedet vil vi kunne få en mer betydelig

prisoppgang som også kan holde seg over noe lenger tid.

NORSKE INTERESSER

Vi har allerede nevnt at en 10 \$/fats prisendring på råolje i størrelsesorden utgjør 40 milliarder kroner i årlig eksportverdi for norsk olje. I tillegg kommer tap gjennom lavere eksportinntekter på naturgass, idet prisen på naturgass i stor grad varierer med nivået på oljeprisen med et etterslep. På plussiden kommer imidlertid at ikke oljerelatert virksomhet får lavere kostnader og at markedene for annen eksport enn petroleum bedres. Når en balanserer disse ulike interessene mot hverandre er det imidlertid tvilsomt om Norge er tjent med så lave priser som Saudi-Arabia/USA kan ønske seg. Påstanden om at Norge er tjent med lave oljepriser fordi vi ikke klarer å bruke merinntektene på en fornuftig måte, kan muligens i snever forstand være riktig. Men heller enn da å ønske lave oljepriser bør en legge vekt på nettopp å finne fornuftige måter å bruke inntektene på enn å "eliminere" problemet ved å ta bort deler av inntektene.

Vurdert i et utenrikspolitisk perspektiv stiller Norges situasjon seg noe annerledes. Norge er en del av et internasjonalt samfunn og er ikke tjent med at den type krefter som Saddam Hussein representerer skal få betydelig innflytelse over internasjonal økonomi og politikk. Som vestlig land har vi politisk fellesinteresse med våre alliansepartnere i stabilitet og ett fungerende sett av spilleregler. Diktaturer av Iraks type kan føre til økt ustabilitet og uforutsigbarhet i det internasjonale samfunn, noe som i seg selv innebærer økonomisk ineffektivitet og tap, også for Norge.

Det ideelle for Norge når konflikten først kom, ville kanskje være (det umulige) at Saddam Hussein hadde fått gjennomslag for deler av sine prisinteresser og samtidig blitt kastet ut av Kuwait. Når en først "må velge" synes det ikke vanskelig å vurdere det slik at overordnede politiske hensyn veide tyngre enn de oljeøkonomiske. Det samme gjorde en rekke andre oljeproduserende land med interesser i enda høyere oljepriser enn Norge.

Norsk oljeproduksjon er i dag en god del større enn Kuwaits før Iraks invasjon. I tillegg eksporterer vi betydelige mengder naturgass. Oljeeksporten forventes å øke i årene fremover slik at Norge etterhvert blir en av verdens største petroleumseksportører.

Dersom en betrakter Saddam Husseins motiver for invasjonen utfra interessen av å foreta "verdenshistoriens største væpnede ran", har Norge som oljeland interesse av at det internasjonale samfunn avviser og tilbakedriver slik aggresjon. Norge vil imidlertid også kunne bli trukket inn i et geopolitisk spill der ønsker å endre nivået på oljeprisen står sentralt og som ivolverer verdens økonomiske og politiske stormakter. Den "grådighet" som disse eventuelt måtte utvise vil norsk internasjonal oljepolitikk også måtte være oppmerksom på.
