

Politiska förvecklingar – inte OPEC:s marknads kontroll – förklarar oljeprisets fenomenala utveckling

MARIAN RADETZKI

är professor i nationalekonomi vid Luleå tekniska universitet.

Hans forskning har sedan decennier fokuserat på internationella råvarumarknader, särskilt mineraler och energi.
marian@radetzki.biz

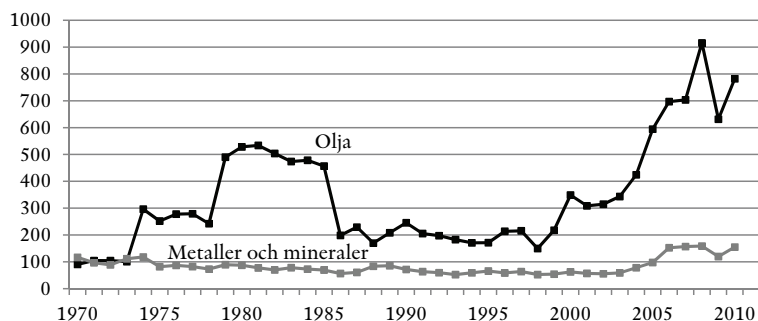
Snittpriset på olja år 2008–10 var åtta gånger högre än 1970–72, mätt i reala termer. Ett realt prisindex för metaller och mineraler, vilka liksom oljan är uttömbara resurser, hade samtidigt stigit med blott 45 procent. Jag hävdar att varken OPEC:s interventioner eller kostnaderna för att producera olja kan förklara denna väldiga skillnad. Det mest trovärdiga skälet till oljeprishöjningen är bristande produktionskapacitet, orsakad av ineffektivitet bland de statsägda företag som dominerar oljeindustrin, men också av att företagens ägare har mjölkat vinsterna så till den grad att industrin inte har mäktat expandera. Förekomsten av en kapacitetsförstörande ”resursförbannelse” har också bidragit till prisuppgången.

Utvecklingen av oljepriset under de gångna 40 åren har varit minst sagt spektakulär. Figur 1 jämför det inflationsrensade oljepriset med ett prisindex för metaller och mineraler, också det uttömbara resurser. En närmare granskning av grafens siffror visar att oljepriset hamnade på en snittnivå av 79 dollar per fat under treårsperioden 2008–10, nästan åtta gånger så mycket, i konstanta pengar, som snittet för 1970–72. Metall- och mineralpriserna ökade med modesta 45 procent under samma period. Grafen illustrerar kraftiga kortsiktiga fluktuationer i oljepriset, orsakade av händelser som arabländernas oljebojkott (utlöst av kriget med Israel 1973–74), Irans religiösa revolution 1978–79 och den globala finanskrisen 2008. Men alltsedan den första oljekrisen 1974 har oljepriserna parkerat sig på en nivå som vida har överstigit 1970–72 års noteringar. Kontrasten till prisutvecklingen för metaller och mineraler är slående. Syftet med denna artikel är att söka orsakerna till den enastående prisutvecklingen på olja och att förklara skillnaden gentemot utvecklingen för metall- och mineralpriserna.

1. Oljekartellen och dess försök att kontrollera marknaden

En vitt spridd uppfattning, inte minst i media och bland oljemarknadens ”specialister”, är att OPEC:s marknadsinterventioner sedan det tidiga 1970-talet har orsakat den stora skillnaden i prisutvecklingen mellan oljan och andra råvaror. Det råder inget tvivel om att OPEC:s marknads politik, främst i form av produktionsbegränsande kvoter, har påverkat priset på ett till tre års sikt, men en omfattande akademisk forskning uttrycker djupt tvi-

En tidigare, engelsk, version av denna uppsats har publicerats i *Energy Policy*. Författaren tackar för värdefulla kommentarer från Lill Aafos, Hans Eisler, Jim Griffin, Alek Markowski och John Tilton.



Figur 1
Prisindex för olja
samt för metaller och
mineraler i konstanta
dollar

Anm: 1970–72 = 100; FN:s Manufactured Unit Value Index använd som deflator.

Källor: UNCTAD (2012); UNSTAT (årlig).

vel om tillräckligheten i kartellens åtgärder som förklaring till den jättelika skillnaden i figurens två prisserier.

Ett antal noggranna analytiska studier av OPEC ifrågasätter kartellens förmåga att kontrollera marknaden. Vissa menar rentav att det är oegentligt att betrakta oljeorganisationen som en kartell. Redan för trettio år sedan argumenterade MacAvoy (1982) för att den faktiska oljepristrenden kunde förklaras med hjälp av konkurrens- snarare än av kartellbeteende. Något senare testade Griffin (1985) hållbarheten av skilda marknadsmodeller och fann blott begränsat stöd för kartellbeteende bland OPEC:s medlemmar. Alhajji och Huettner (2000) gick t o m längre än så och menade att statistiska tester inte stödde att OPEC betedde sig som en kartell. Författarnas jämförelse av oljemarknadens fundamenta med motsvarande fundamenta för diamanter, kaffe, bauxit, tenn och naturgummi, där temporärt framgångsrika karteller hade förekommit, ledde till slutsatsen att oljemarknaden var föga lämpad för prishöjande producentåtgärder. De noterade t ex att OPEC:s andel av det globala utbudet, en central faktor för framgångsrik marknads kontroll, fluktuerade från 31 till 56 procent mellan 1973 och 1999, den period då sammanslutningen intervenerade på marknaden, jämfört med 73 och 81 procent för den internationella bauxitorganisationen, och ännu högre för de organ som utövade marknads kontroll över de andra produkterna under deras respektive aktiva kartellperioder. Detta samtidigt som oljeefterfrågans priselasticitet inte var särskilt låg. Ändå steg oljepriserna mycket mer och OPEC överlevde mycket längre än de andra kartellerna som Alhajji och Huettner (2000) har granskat. Deras förvåning över detta utfall delas av Griffin (1989) som noterar att ekonomer normalt betraktar karteller som svaga organisationer med begränsad förmåga att varaktigt höja priset. Han förmedlar också frågan hur det kommer sig att Friedmans (1974) förutsägelser om OPEC-samarbetets snara upplösning blev så fullständigt fel trots oljegruppens uppenbart svaga kartellegenskaper.

Mer nyligen har Smith (2005) ifrågasatt "vittnesmålen" om att OPEC har uppträtt som en prishöjande kartell. Befintliga data avseende efterfrå-

gan och kostnader på olja är enligt honom otillräckligt precisa för att särskilja konkurrens- från kartellbeteende. OPEC har otvivelaktigt tillämpat formella produktionskvoter sedan 1982, men givet förekomsten av omfattande fusk, är prisseffekten av dessa kvoter osäker och förmodligen svag. Data från det gångna årtiondet (IEA, månatlig) visar att med undantag för Saudiarabien, Kuwait and Förenade Arabemiraten har nära nog fullt kapacitetsutnyttjande varit regel hos OPEC:s medlemsländer. Formella begränsningar på utbyggnad av produktionskapaciteten har aldrig ingått i kartellens arsenal.

De citerade studierna karakteriserar OPEC som en producentgrupp med viss, inte särskilt stark, förmåga att pressa upp priserna från konkurrensnivån under begränsade tidsperioder, kanske 1–3 år. Om denna karaktäristik är korrekt, kan gruppens agerande omöjligen förklara den spektakulära prisutveckling som återges i figur 1, särskilt om skillnaden mellan olja och metaller/mineraler ska ses som en indikator av OPEC:s marknadsmakt. Beskrivningen av OPEC stämmer dessutom mycket illa med uthålligheten av de höga oljepriserna över en hel 40-årsperiod, jämfört med ett snitt på 7,3 år i 54 andra kartellfall på råvarumarknaderna som Griffin (1989) har studerat. Oljeproducenternas marknadsmakt är en helt otillräcklig förklaring och andra omständigheter måste beaktas om vi ska förstå oljeprisutvecklingen sedan början av 1970-talet. Resten av uppsatsen söker identifiera sådana alternativa perspektiv.

2. Stigande kostnader för att producera olja

En utomordentlig stegring i kostnaden att producera olja skulle kunna motivera den enastående prisutvecklingen, men då framstår skillnaden i såväl priser som kostnader mellan olja och metaller som ett oförklarat mysterium. Produktionskostnader är svåra att dokumentera och oljeproducenterna, den valigaste källan för sådana uppgifter, tenderar att överdriva nivån i sina försök att reducera skattebördan och motivera de höga priserna för konsumenterna. När kostnaderna granskas är noggrannhet viktig om vad som inkluderas, ty kostnadsdata kommer i många skilda format. Det långsiktiga jämviktspriset på en konkurrensmarknad bestäms av total kostnad för marginella projekt som kan addera till produktionskapaciteten. Sådana kostnadsuppgifter är därför viktiga vid analysen av kostnadernas påverkan på priserna, men de är sällan tillgängliga.

De pris- och kostnadsdata som presenteras här avser 2000–09 och är alla uttryckta i konstanta dollar (2010) per fat, där nominella siffror har justerats med FN:s *Manufacturing Unit Value (MUV) Index* som deflator. Siffrorna avser att reflektera totala kostnader, inklusive kostnader för använt kapital, normal avkastning och beskattning, men inte speciella skatter eller transportkostnader. IEA:s (2001) analys från 2001, när oljepriset var 31 dollar, bedömer snittkostnaden i Mellanöstern till omkring 5,1 dollar per fat, kostnaden för hela utbudet från de stora internationella oljebolagen inom span-

net 7,7–14 dollar och för Kanadas okonventionella resurser (oljesand) till 6,4–20,4 dollar. Aguileras (2006) ambitiösa doktorsavhandling (när oljepriserna fluktuerade kring 70 dollar), summerad av Aguilera m fl (2009), anger kostnaden för att utvinna 90 procent av världens konventionella oljeresurser till under 16,5 dollar och bedömer att denna kostnad också gäller Kanadas oljesand (medan kostnaderna i Saudiarabien och Irak uppskattas till intervallet 1,2–3 dollar). År 2008, när oljepriset hade nått 93 dollar, bedömde Kanadas energimyndighet (Canadian National Energy Board 2008) kostnaden för landets oljesandutvinning till 29–33 dollar, medan IEA:s (2008) samtidiga beräkning för oljesanden hamnade på 32–62 dollar. Kostnaden för Brasiliens ultradjupa *offshore*-fynd bedömdes till under 60 dollar.

Två observationer gällande dessa och andra kostnadsuppskattningar är värda att notera. För *det första* förefaller det som om priser ofta driver kostnaderna, inte tvärtom. Ett högt pris resulterar i släpphänt kostnadskontroll, samtidigt som det uppmuntrar produktion från enheter med höga kostnader. Det omvända gäller när priset är lågt. Efter en lång period av högt uppdrivna priser noterar IEA (2011, s 138) att "[u]nder den gångna tioårsperioden fördubblades kostnaden för att skapa ny produktionskapacitet i världen, framför allt till följd av högre priser för material, personal, utrustning och tjänster" (egen översättning). Denna erfarenhet står i skarp kontrast mot 1990-talet, under vilket starkt fallande prisnivåer kunde registreras, efter prisexcesserna från första hälften av 1980-talet. IEA (2001, s 56) konstaterar sålunda att "[k]ostnaden för att uppträcka och utveckla oljefält i världen ... föll från ett snitt på 21 dollar åren 1979–81 till under 6 dollar 1997–99" (egen översättning). IEA (2001) finner vidare att de genomsnittliga globala produktionskostnaderna (exklusive kapitalkostnader) föll med 50 procent till 3,9 (nominella) dollar under motsvarande period. Det finns fog för att hävda att de aktuella höga kostnadsnivåerna representerar ett cykliskt maximum och att en kostnadspress lik den som inträffade på 1990-talet är sannolik efter det att 2006–10 års extrema priser har modererats (Tilton 2012).

Vid sidan av dessa cykliska förlopp, där kostnaden anpassar sig till priset, finns långsiktiga trender där kostnaden pressas upp av att magrare resurser måste tas i bruk när de rikare tömms ut och där den pressas ned av kostnadsbesparande tekniska framsteg. Någon bestående långsiktig kostnadsökning har inte kunnat verifieras.

Den andra tänkvärda observationen från kostnadsexercisen ovan är att alla kostnadsuppskattningar, inklusive de för dyra okonventionella resurser, hamnar långt under den samtidiga prisnivån. Kostnadsutvecklingen ger mycket lite stöd för prisets spektakulära ökning.

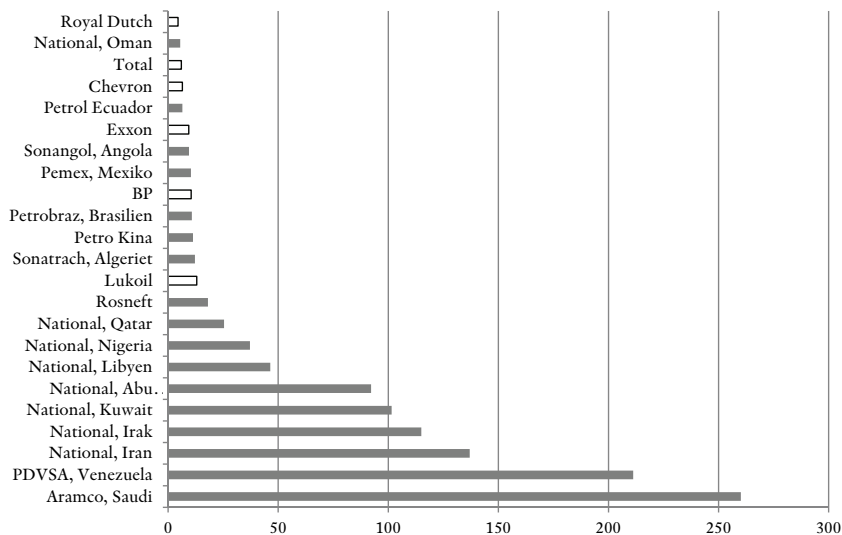
3. Statligt ägande och regeringars girighet

Under 1970-talet inträffade en mycket omfattande våg av nationaliseringar av mineral- och oljeföretag och statliga företag blev dominerande inom

dessa sektorer. Även om fenomenet var globalt låg dess tyngdpunkt i tredje världen – i mycket var det en reaktion på den nyvunna självständigheten efter kolonialismens sammanbrott. Statligt ägande och statlig kontroll i kopparindustrin i världen hade stigit till 51 procent år 1975 och kulminerade på 85 procent tio år senare. I järnmalmsproduktionen var siffrorna 42 och 71 procent under motsvarande år. Trenden vände sedan dramatiskt i metall- och mineralindustrin och år 2005 uppgick den statliga ägarandelen till blott 20 procent för koppar och 14 procent för järnmalmen (RMG 2009). Utvecklingen i oljeindustrin var till en början densamma som för metallerna – år 1979 kontrollerade staterna 55 procent (Vernon 1983), men det inträffade aldrig någon vändpunkt – det offentliga ägandet har fortsatt att expandera.

Statliga företag i råvaruindustrierna förekommer i många former, men majoriteten uppvisar en rad särskiljande egenskaper (Radetzki 1985). Kostnadskontroll, ekonomisk effektivitet och produktionsvolym blir ofta permanent lidande av ägarnas krav att företagen ska sträva efter mål som ökad sysselsättning, expansion av användandet av inhemska insatsvaror eller regional utveckling, vid sidan av vinstmaximering. Effektiviteten blir också lidande av att cheferna ofta tillsätts på politiska i stället för företagsekonomiska grunder. Nationaliseringarna åtföljdes i många fall av spända relationer till de tidigare ägarna, som blev ovilliga eller hindrade från att dela med sig av sin *know-how*. Resultatet blev en temporär men utsträckt period av inkompetens medan den nya företagsledningen förvärvade nödvändiga tekniska och kommersiella erfarenheter. Investering i ny kapacitet medför kanske de mest komplexa avgörandena för företagsledningen och kapacitetsuppbyggnaden blev under lång tid lidande av den bristande kompetensen. Dessa förhållanden förklarar desillusionen och de långtgående privatiseringarna i metall- och mineralindustrin med början på 1990-talet. En plausibel förklaring till frånvaron av motsvarande vändpunkt i oljeindustrin kunde vara ägarnas mer förlåtande attityd till den bristande effektiviteten som lättare doldes av de höga vinstnivåerna (Radetzki 2008).

De statliga oljeföretagens oförmåga att öka produktionsförmågan eller t o m att vidmakthålla befintlig kapacitet förstärktes i många fall kraftfullt av ägarnas systematiska plundring av överskotten för att täcka hålen i de statliga budgetarna. På 1990-talet hade Petroperus viktigaste funktion blivit att fungera som kanal för överföring av oljeinkomsterna till staten, även på bekostnad av behoven av fortsatt prospektering och utveckling av nyfunna oljefält (Auty 2003). Pemex i Mexiko har förbjudits att ta upp utländska lån och att nyttja utländsk expertis, trots att inhemsk kompetens saknas för utvecklingen av landets djuphavsfält. Hela Pemex vinst ska överföras till staten och det politiskt bestämda återflödet har varit otillräckligt ens för att vidmakthålla befintlig kapacitet (EIA 2007). Den fallerande produktionsförmågan hos Irans statliga oljebolag är orsakad av en liknande offentlig plundring och inte, som många tror, av USA:s sanktioner mot landet (IEA



Figur 2
Oljereserver per
företag år 2010,
miljarder fat

Anm: Solida staplar anger statliga företag.

Källa: *Oil & Gas Journal* (2011).

2011). På alla dessa sätt har det statliga ägandet utgjort en kraftig hämsko på kapacitetsutbyggnaden i oljeindustrin.

Det finns undantag från den dystra bild som har diskuterats ovan. De statsägda företagen i Saudiarabien, Kuwait and Förenade Arabemiraten har tidvis hållit tillbaka expansionen av produktion från sin utomordentligt rika resursbas, trots att varken kompetens eller kapital saknats. Ett fåtal andra statsägda företag, med Statoil som kanske främsta exempel, har haft såväl kompetens som finansiella muskler och har expanderat allt vad tygen har hållit.

Figur 2 visar att nationaliseringarna har gett producentländernas regeringar och deras offentligt ägda företag en nära nog komplett kontroll av världens oljereserver. De privatägda multinationella företagen måste förlita sig på oattraktiva marginella fyndigheter och kan därför inte kompensera för de statliga bolagens brister. Det är dessutom riskabelt att skapa ny kapacitet med mycket höga produktionskostnader, ty denna kapacitet skulle ofelbart slås ut om och när producentländer med statliga industrier och gynnsam resursbas skulle ändra sin politik till förmån för privatisering och expansion. Inga tecken pekar dock för närvarande i denna riktning. Tvärtom utsätts privata företag för omild fiskal behandling i många producentländer, vilket förtar lusten till investering. Ett exempel från Ryssland från 2010 illustrerar hur det kan se ut (IEA 2011). Produktionskostnaden i ett nyupptäckt sibiriskt oljefält beräknades till 12 dollar och kostnaden för transporten till exporthamn till ytterligare 6 dollar, en till synes lysande investering när priset samtidigt uppgick till 79 dollar. Men efter pålagorna av den ryska mineralskatten på 14 dollar och av exportskatten på 40 dollar

Tabell 1
Resursförbannelsen,
oljeproduktionen och
produktionskapaci-
teten

	Maximal produktion		Produktionskapacitet 2010		Reserver/ produktion 2010
	År	Volym, mil- joner ton	Volym, mil- joner ton	Minskning från maximum, procent	År
Iran	1974	303	194	36	88
Irak	1989	172	127	26	>100
Libyen	1968	160	87	46	77
Venezuela	1970	197	121	39	>100

Anm: Libyens produktionskapacitet 2010 avser tiden före utbrottet av 2011 års inbördeskrig.
Källor: BP (årlig); IEA (månatlig).

blir det blott 8 dollar kvar, vilket är otillräckligt för att motivera investeringen. (Exportskatten skulle nog ha hävts om satsningen hade gjorts av något av landets statliga oljebolag.) Liknande fall av överdrivna fiskala ambitioner förklarar säkert de multinationella storbolagens pågående utflyttning från Nordsjön.

Slutsatsen av diskussionen i detta avsnitt är att statligt ägande och regeringarnas girighet har satt en tvångströja på den globala oljeindustrins kapacitetsutbyggnad. Preiseffekterna av detta har varit mångdubbelt större än de som kan ha orsakats av OPEC:s marknadsinterventioner, eller av stigande produktionskostnader.

4. Resursrikedomens förbannelse

En ytterligare viktig faktor, något besläktad med de statsägda företagens bristande effektivitet, har utgjort hinder för expansionen av kapacitet inom oljeindustrin. Resursberoende ekonomier, särskilt i tredje världen, drabbas ofta av konflikter, såväl interna som internationella, inte sällan med militära inslag, när skilda intressegrupper positionerar sig för att tillägna sig exploateringens resursrättor. Ekonomer brukar kalla företeelsen ”resursförbannelsen” (van der Ploeg 2011).

Oljeproduktionens höga lönsamhet och stora resursrättor gör oljeproducerande länder särskilt utsatta. Resursförbannelsen blockerar i bästa fall kapacitetstillväxten; när det går illa, leder konflikterna till att kapaciteten förstörs. Tabell 1 ovan listar de fyra länder som har drabbats hårdast av denna ”sjukdom”. Ländernas resursbas skulle lätt ha tillåtit fortsatt tillväxt från deras maximala produktion och OPEC:s politik har aldrig utgjort hinder för sådan expansion. Summan av ödelagd kapacitet från respektive nations *peak oil* fram till 2010 motsvarar 300 miljoner ton, en väldig kvantitet, motsvarande nära hälften av EU27:s aktuella oljekonsumtion. Detta bortfall, som har ägt rum under flera decennier, har självfallet haft en betydande och varaktig effekt på priserna.

5. Slutsatser

Oljeprisets extraordinära utveckling, en uppgång på mer än 780 procent i reala termer under de gångna 40 åren, jämfört med knappt 50 procent för aggregatet av metaller och mineraler, är ett resultat av politiska, inte ekonomiska, ställningstaganden. OPEC är en svag kartell och dess försök till marknadskontroll utgör inte någon dominerande orsak till prisutvecklingen. Inte heller kan oljepriserna förklaras av stigande kostnader, ty kostnaderna har genomgående legat långt under priserna, vilket säkrat hög lönsamhet även för marginella produktionsenheter. Inga signaler om resursuttömning kan spåras i tillgängliga kostnadsdata.

Statsägda företag, ett resultat av 1970-talets nationaliseringar, har alltsedan dess dominerat oljeindustrin. Deras bristande tekniska kompetens har bestått under långa perioder i många fall och de har utgjort ett hinder för kapacitetens expansion. Ågarna har plundrat företagen på de överskott som har uppstått i oljeproduktionen och lämnat så lite kvar att det ibland inte ens räckt till för att underhålla befintlig produktionsutrustning. Eftersom de statliga företagen kontrollerar en helt dominerande andel av världens oljereserver, har de privata multinationella oljebolagen inte kunnat kompensera för statsägandets brister.

Många oljeproducerande länder, särskilt i tredje världen, har råkat in i uppslitande konflikter över resursrättor, ibland med militära inslag och internationell vidd. Resultatet har blivit skadad och minskad produktionsförmåga. Kapaciteten att producera olja år 2010 i de fyra länder som har drabbats värst av denna ”resursförbannelse” har krympt med 300 miljoner ton, jämfört med ländernas maximala produktion flera decennier tidigare. Volymen motsvarar nära hälften av den aktuella konsumtionen i EU27 och har självfallet haft en betydande effekt på prisutvecklingen.

Aguillera, R F (2006), *Assessing the Long Run Availability of Global Fossil Energy Resources*, doktorsavhandling, Division of Economics and Business, Colorado School of Mines, Golden, CO.

Aguillera R F, R G Eggert, G Lagos och J E Tilton (2009), ”Depletion and the Future Availability of Petroleum Resources”, *Energy Journal*, vol 30, s 141–174.

Alhajji, A F och D Huettner (2000), ”OPEC and Other Commodity Cartels: A Comparison”, *Energy Policy*, vol 28, s 1151–1164.

Auty, R M (2003), ”The Geopolitics of Mineral Resources”, rapport, UNCTAD, Genève.

BP (årlig), *BP Statistical Review of World Energy*, rapporter, BP, London.

Canadian National Energy Board (2008), ”Canada’s Oil Sands: Opportunities and Challenges to 2015”, rapport, Canadian National Energy Board, Calgary, Alberta.

EIA (2007), *International Energy Outlook 2007*, EIA, Washington, DC.

Friedman, M (1974), ”Why Some Prices Should Rise”, *Newsweek*, 29 november 1974.

Griffin J (1985), ”OPEC Behavior: A Test of Alternative Hypotheses”, *American Economic Review*, vol 75, s 954–963.

Griffin J (1989), ”Previous Cartel Experience: Any Lessons for OPEC?”, i Klein, L R och J Marquez (red), *Economics in Theory and Practice: An Eclectic Approach*, Kluwer, Norwell, MA.

IEA (månatlig), *Oil Market Report*, rapporter, IEA, Paris.

IEA (2001), *World Energy Outlook*, IEA, Paris.

IEA (2008), *World Energy Outlook*, IEA, Paris.

IEA (2011), *World Energy Outlook*, IEA, Paris.

MacAvoy, P (1982), *Crude Oil Prices as Determined by OPEC and Market Fundamentals*, Ballinger, Cambridge, MA.

REFERENSER

Oil & Gas Journal (2011), Statistik, 3 oktober 2011.

van der Ploeg, F (2011), "Natural Resources: Curse or Blessing?", *Journal of Economic Literature*, vol 49, s 366–420.

Radetzki, M (1985), *State Mineral Enterprises: An Investigation into Their Impact on International Mineral Markets*, Resources for the Future, Washington, DC.

Radetzki, M (2008), *A Handbook of Primary Commodities in the Global Economy*, Cambridge University Press, Cambridge.

RMG (2009), *Raw Materials Group Database*, RMG, Stockholm.

Smith J L (2005), "Inscrutable OPEC? Behavioral Tests of the Cartel Hypothesis", *Energy Journal*, vol 26, s 51–82.

Tilton J E (2012), "Cyclical and Secular Determinants of Productivity in the Copper, Aluminum, Iron Ore and Coal Industries", studie, Rio Tinto *Economics & Markets*, 18 april 2012.

UNCTAD (2012), UNCTADSTAT, <http://unctadstat.unctad.org/ReportFolders/reportFolders.aspx> (2012-04-03).

UNSTAT (årlig), *UN Statistical Yearbook*, För-
enta nationerna, New York, NY.

Vernon, R (1983), *Two Hungry Giants*, Harvard University Press, Harvard, MA.