

Norsk OPEC- politikk

*En komparativ casestudie av norsk OPEC- politikk fra 1986 til
2002*

Cecilie Torgersrud



Hovedoppgave ved Institutt for Statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

27.oktober 2005

Kapittel 1: Norsk utenriks oljepolitikk: en komparativ case- studie av norsk OPEC- politikk fra 1986 til 2002.	3
1.1 Tema.....	3
1.2 Formålet med og rammen rundt problemstillingen.....	5
1.3 Modell	8
1.4 Metode.....	11
1.5 Kapitteloversikt	15
Kapittel 2: Teori og modell	17
2.1 Generelle nasjonale interesser	17
2.2 Situasjonsbestemt forklaring på utenrikspolitikk.....	30
2.3 Byråkratisk endring	35
2.4 Konklusjon	37
Kapittel 3: Samarbeid 1 1986- 1990	39
3.1 Situasjonen i oljemarkedet	39
3.2 Petroleumpolitiske interesser.....	41
3.3 Utenrikspolitiske interesser	46
3.4 Beslutningsprosessen	50
3.5 Delkonklusjon	56
Kapittel 4: Samarbeid 2 1998- 2000	59
4.1 Situasjonen i oljemarkedet	59
4.2 Petroleumpolitiske interesser.....	61
4.3 Utenrikspolitiske interesser	63
4.4 Beslutningsprosessen	65
4.5 Delkonklusjon	71
Kapittel 5: Samarbeid 3 2002.....	73
5.1 Situasjonen i oljemarkedet	73
5.2 Petroleumpolitiske interesser.....	77
5.3 Utenrikspolitiske interesser	79
5.4 Beslutningsprosessen	83
5.5 Delkonklusjon	87
Kapittel 6: Norsk OPEC- politikk	89
6.1 Fra sikkerhetspolitiske interesser til petroleumøkonomiske interesser	89
6.2 Grad av konsekvens endres	97
6.3 Mer og mer forberedt	100
6.4 Beslutningstiden blir lenger	105
6.5. Byråkratisk endring	108
6.6. Konklusjon	111
Litteraturliste:	113
Intervjuguide (1.4.2004).....	118

Kapittel 1: Norsk utenriks oljepolitikk: en komparativ case- studie av norsk OPEC- politikk fra 1986 til 2002.

1.1 Tema

Før 1960 dominerte ”de syv søstre” oljemarkedet. Dette var multinasjonale oljeselskaper som samarbeidet tett med sine respektive nasjonale myndigheter. Gruppen bestod av Exxon, Mobil, Standard Oil of California, Texaco, Gulf, British Petroleum og Royal Dutch/ Shell. Organization of Petroleum Exporting Countries (OPEC) ble stiftet i 1960. Nasjonaliseringen av oljen medførte at de store, internasjonale oljeselskapene mistet sin dominans over oljen i Midtøsten. OPEC fremforhandlet en avtale som førte til at produsentene fikk større kontroll over prisfastsettelsen på olje (Knutsen m. fl., 1997: 181).

Som et forsøk på å tvinge USA til å kutte sin støtte til Israel i forbindelse med krigen mellom Israel og Egypt, reduserte tre av OPEC- medlemmene i 1973 sin produksjon. Samme måned økte OPEC oljeprisen. Hendelsen innebar en større selvstendighet til OPEC angående prisfastsettelse (Knutsen m. fl., 1997: 167). Da reduksjonene opphørte i februar 1974, var prisen fire ganger høyere enn ett år tilbake i tid. Den høye oljeprisen medførte en betydelig internasjonal overføring av ressurser og inntekt til de oljeeksporterende landene. Resultatet var en økonomisk krise med høy inflasjon og høy arbeidsledighet i de oljeimporterende landene. USA reagerte meget negativt på den makten som OPEC opparbeidet seg over oljemarkedet gjennom oljekrisen i 1973-74 (Noreng, 2002: 20).

I januar 1979 streiket iranske oljearbeidere og kort tid etter fulgte den iranske revolusjonen. Dette førte til panikk i markedet og en stigende oljepris. Først tidlig i 1981 stoppet prisstigningen, på grunn av mindre etterspørsel og økt produksjon fra Saudi- Arabia samtidig med at oljeselskapene reduserte sine lagre (Knutsen m.fl., 1997: 167).

Norsk oljeproduksjon startet opp med funnet av Ekofisk i 1969. De to oljekrisene i 1973- 74 og i 1979- 80, hadde gitt en indikasjon på de store positive inntektene oljen

kunne gi. Den høye oljeprisen fra krisen i 1979- 80 falt sammen med en stor økning i norsk oljeproduksjon. Fra en produksjon på 24,4 millioner tonn fat per dag i 1980 hadde norsk oljeproduksjon økt til 38.4 millioner tonn fat per dag i 1985 (Andersen, 1993: 144). I samme periode gikk petroleumssektoren fra å utgjøre ca 16 % av BNP til nesten 20 %. Samtidig økte petroleumssektoren sin andel av total eksport fra ca 33 % i 1980 til toppen ble nådd i 1985 med ca 37 % (Claes, 1998: 258). Økningen innen produksjon og eksport medførte at inntekten fra petroleumseksporten ble en stadig viktigere inntektskilde for staten i den perioden. Sektorens stadig økende betydning fra 1970- tallet, medførte også at oljen var blitt en utenrikspolitisk interesse av vital betydning. Med oljen ble norsk økonomi sterkere bundet til internasjonal økonomi. Da prisen på råolje sank i 1985, rystet dette Norge. Forstyrrelser i inntektsstrømmen fikk alvorlige konsekvenser for norsk økonomi.

På innenriksnivå ble den norske petroleumspolitikken sterkt preget av statlig styring. Forsøket på å bygge opp et eget norsk oljemiljø krevde dette. Gjennom lovgivningen ble ressursene på den norske kontinentalsokkelen gjort til nasjonal eiendom med staten som grunneier (kontinentalsokkeloven av 1963). Et konsesjonspolitisk rammeverk regulerte virksomheten på sokkelen. Under påtrykk fra politisk hold ble det opprettet et system med norske oljeselskaper. Dette var det helprivate Saga, det halvstatlige Hydro og det helstatlige Statoil (Tamnes, 1997: 191). Avsettingen av oljen ble lagt til oljeselskapene. Salg av olje skulle ikke brukes som et politisk våpen, men foregå på foretningmessige vilkår. Salget skulle med andre ord helkommersialiseres. Markedslinjen ble hevdet å være i samsvar med Norges posisjon som småstat. Fra norske myndigheters side ble Norge, som produsent, ansett for å være en liten produsent uten evne til å påvirke oljemarkedet (Tamnes, 1997: 204).

Oljeutvinningen og rollen som produsent førte til at Norge kom inn på et område som var høyst politisert. I tillegg ble Norge stående i et interesse dilemma mellom sine utenrikspolitiske interesser. På den ene siden var Norges tradisjonelt politisk og økonomisk allierte. På den andre siden hadde Norge felles interesser med andre oljeprodusenter. Striden rundt norsk oljeproduksjonsregulering i 1986, var første gang

dette interessedilemmaet i forhold til de norske utenrikspolitiske oljeinteressene kom åpenlyst til syne.

1.2 Formålet med og rammen rundt problemstillingen

1.2.1 Problemstillingen

Problemstillingen for denne oppgaven er: Hva kan forklare Norges utenriks oljepolitikk i forhold til OPEC?

Det som her skal forklares er norsk OPEC- politikk. Siden 1986 og den politiske furore som oppstod med det norske vedtaket om produksjonsreguleringer den gangen, har senere produksjonsreguleringer ikke gitt samme politiske konflikt. Hva som kan være årsaken til at forholdet til OPEC ikke er like konfliktfylt som tidligere er derfor av interesse å studere nærmere.

Det empiriske materialet til oppgaven er hentet fra perioden høsten 1984 til slutten av juli 2002. Høsten 1984 satte Statoil fokus på Norge og norsk utenriks oljepolitikk etter at de satte ned prisen og ble prisledende. Dette var første gangen at Norge ble lagt merke til som en oljeprodusent internasjonalt og gjør at hendelsen i seg selv er interessant for oppgaven. Derfor har jeg valgt å starte med denne hendelsen for innsamlingen av empiriske data. I tillegg la OPEC om sin politikk året etter med hensyn til hvordan organisasjonen skulle opprettholde en så høy oljepris som de ønsket. Saudi- Arabia gikk bort fra å være ”svingprodusenten” for OPEC. Ved nyttårsskiftet 1985/86 falt oljeprisen kraftig og fokus ble nå i større grad enn tidligere rettet mot oljeprodusenter utenfor OPEC. Norge som var blitt en relativt stor produsent i 1985, fikk OPECs oppmerksomhet. Ønsket fra OPEC var at Norge også skulle bidra med et kutt i sin oljeproduksjon for å øke oljeprisen.

Gjennom fallet i oljeprisen ved årsskiftet 1985/86 kom den norske petroleumsøkonomiske interessen fullt til syne. Dette hadde siden 1984 ligget i bakgrunnen som en potensiell konflikt. Nå kom de ulike interessene tydelig frem. Jeg har tatt utgangspunkt i de periodene der oljeprisen har falt kraftig og fokuset har blitt rettet mot Norge som oljeprodusent, da det er i disse periodene at Norges ulike interesser kommet tydelig frem. Som en vestlig oljeproduserende industrinasjon med

allierte og handelspartnere i Vest- Europa og USA, har norske interesser vært å opprettholde god kontakt med Vest- Europa og samtidig med å holde god kontakt med andre oljeprodusenter. Derfor har jeg valgt å la tidsperioden for det første caset omfatte tiden fra nyttårsskiftet 1985/86 til vedtaket om redusert oljeproduksjon ble opphevet i 1990, med hovedfokus på årene 1985 og 1986. For det andre caset omfatter tidsperioden tiden fra høsten 1997 til sommeren 2000. Det tredje caset omfatter tidsperioden fra høsten 2000 til sommeren 2002.

1.2.2 Forklaringsfaktorene

De ulike forklaringsvariablene er på forskjellige analytiske nivå, for å forsøke å gi en mer utfyllende forklaring på norsk OPEC- politikk. Hvert nivå fanger opp forklaringsfaktorer som det andre nivået ikke tar med. På den måten utfyller analysenivåene hverandre. Det første nivået innebærer eksterne faktorer som gir det norske handlingsrommet i den forstand at de norske interessene setter skranker for hvilke handlinger norske myndigheter kan velge dersom de samtidig ønsker å ivareta sine interesser. Forholdet til andre stater og avhengigheten av inntekten fra oljeeksport, setter grenser for hva norske myndigheter kan foreta seg i henhold til OPEC. Norges avhengighet av en annen stat for egen sikkerhetspolitikk begrenser hvilke handlinger norske myndigheter kan iverksette. Som en småstat, må Norge innrette seg etter større stater. Strukturen av det internasjonale samfunnet setter skranker for norske myndigheters valg av handling. Det andre nivået omfatter faktorer på et internt nasjonalt nivå.

Petroleumsøkonomisk interesse

Petroleumsøkonomiske interesser omfatter både en kortsiktig- og en langsiktig økonomisk interesse, som begge omhandler hvilken pris oljen omsettes på det internasjonale oljemarkedet. Den kortsiktige interessen omhandler inntekten fra norsk oljeeksport. Den langsiktige interessen ligger i investeringer og utbygging av felt på norsk sokkel. Begge sidene ved den petroleumsøkonomiske interessen er nærmere drøftet i kapittel 2 (2.3). Siden oljepris kjøpes og selges i amerikanske dollar (\$) per fat (159 liter), vil dette være gjeldende gjennom oppgaven i de tilfeller der det refereres til

oljepris. I tillegg må det skilles mellom de ulike typene av olje på markedet som også prises ulikt etter kvalitet. Nordsjøolje refereres til som Brent Blend på oljemarkedet og prises lavere enn amerikansk olje, men høyere enn olje fra OPEC-landene.

Priseffekten av OPEC

Priseffekten av OPEC omhandler hvordan OPEC som organisasjon har mulighet til å påvirke oljeprisen på det internasjonale oljemarkedet ved å redusere eller øke egen kvote for oljeproduksjon blant sine medlemmer. Noreng (2002) kaller denne evnen til å påvirke oljeprisen gjennom reduksjon eller økning i oljeproduksjonen for "crudepower". Saudi-Arabia er den største produsenten og eksportøren av olje, og er dermed i stand til å påvirke oljeprisen i henhold til Noreng sin definisjon. Tidligere var Saudi-Arabia det medlemslandet innefor OPEC, som reduserte sin oljeproduksjon slik at oljeprisen ikke skulle bli for høy eller for lav i følge hva OPEC ønsket. I 1982 gikk landet bort fra å inneha den offisielle rollen som svingprodusent, men har til en viss grad bidratt også senere som en regulator av oljeproduksjonen innen OPEC. Norge er en stor eksportør av olje på verdensbasis, men produserer ikke i så store kvanta at innehar såkalt "crudepower". I tillegg har Norge ikke muligheten til å starte og stenge oljekranene like hurtig som for eksempel Saudi-Arabia. Dette innebærer at Norge som produsent og eksportør av olje er avhengig av at OPEC reduserer eller øker sin oljeproduksjon for å påvirke oljeprisen. Norge er da avhengig av den effekten OPEC har på oljeprisen. Kommunikasjon mellom Norge og OPEC blir for Norges del viktig da informasjon om OPECs handlinger vil bidra til hvilke handlinger norske myndigheter kan velge.

Relasjonen mellom Norge og USA

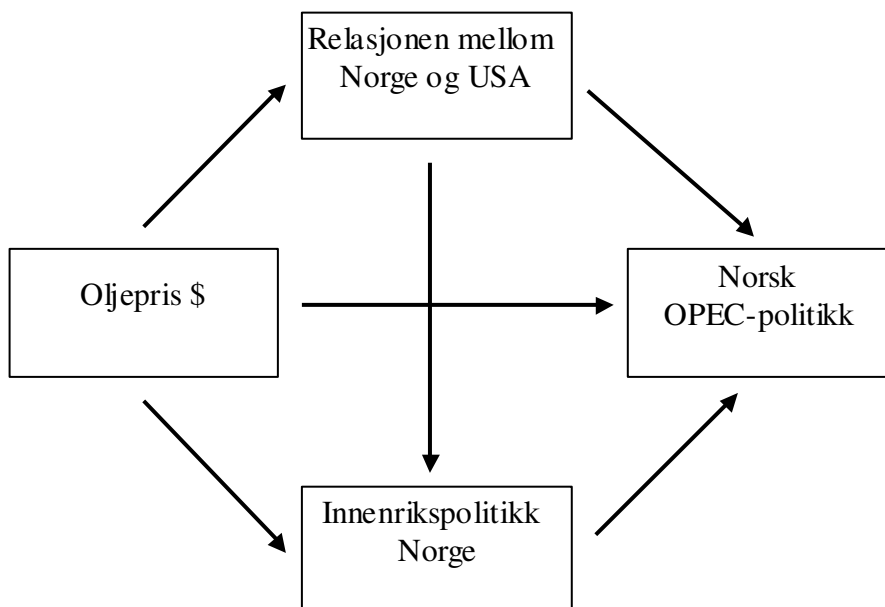
Relasjonen mellom Norge og USA er den forklaringsfaktoren som omhandler de generelle norske utenrikspolitiske interessene og den sikkerhetspolitiske interessen Norge har mot USA. Fordi Norge har vært, og fortsatt er, nært knyttet til USA på flere områder vil forholdet mellom Norge og USA sette en skranke på handlingsrommet til Norge i forbindelse med norsk OPEC-politikk. Tatt i betraktning USAs ansente forhold til OPEC gjennom flere tiår og hvor viktig olje er blant amerikanske interesser,

er det ikke usannsynlig at norske myndigheters handlingsalternativer i forhold til OPEC ble begrenset av amerikanske holdninger til OPEC. Skrankene for det norske handlingsrommet ville da innebære at norske myndigheter ikke kunne velge handlinger som trosset amerikanske interesser fordi det da ville gi konsekvenser for Norge i form av for eksempel færre handelsavtaler eller mindre militært samarbeid i fremtiden.

Norsk innenrikspolitikk

Norsk innenrikspolitikk er en forklaringsfaktor som omhandler den politiske dragkampen mellom de ulike nasjonale grupperingene som ønsker å påvirke hvordan norsk OPEC- politikk utformes. Norsk innenrikspolitikk ser på den nasjonale beslutningsprosessen for norske myndigheter der handlingsalternativer blir vurdert og iverksettelsen. Med denne forklaringsfaktoren beveger oppgaven seg fra et analysenivå med eksterne faktorer til et nivå med interne faktorer.

1.3 Modell



Modellen her er ikke en kausalmodell (årsaksforklaring) da forklaringsfaktorene ikke forutsetter å være en årsak til det som skal forklares. Modellbegrepet brukes først når beskrivelsen har nådd et visst nivå av abstraksjon og generalitet (Hellevik, 1999: 80).

Figuren er et forsøk på å beskrive hva som påvirker norsk OPEC- politikk, men fordi virkeligheten er mer kompleks enn det min modell klarer å omfatte av mulige forklaringsfaktorer, er det foretatt en utvelgelse av de faktorene som jeg mener vil kunne forklare mest mulig av fenomenet jfr punkt 1.1.2. En slik utvelgelse av noen få faktorer må nødvendigvis være en forenkling i henhold til virkelighetens kompleksitet (Hellevik, 1999: 80). Forenklingen av virkeligheten er også noe av hensikten med en modell (Hovi og Rasch, 1993).

Oljeprisen antas å påvirke to av de andre forklaringsfaktorene i tillegg til norsk OPEC-politikk. For det første påvirker oljeprisen relasjonen mellom Norge og USA ved at en lav oljepris medfører at USA politiserer olje på et internasjonalt nivå. Amerikansk industri og økonomi påvirkes av behovet for olje og når amerikansk industri sliter på grunn av en lav oljepris, fører dette til at fokus i relasjonen med Norge flyttes til oljeproduksjon og andre produsenter. Slik påvirkes graden av kontakt Norge kan ha med OPEC også. Der hvor USA påvirkes negativt av en lav oljepris er de mer velvillig innstilt på at noe må gjøres for å få oljeprisen opp (det amerikanske dilemma), og OPEC har denne muligheten til å påvirke oljeprisen. Om Norge følger etter og hjelper OPEC med dette, ser ikke USA negativt på tiltak. Den andre forklaringsfaktoren som oljeprisen antas å påvirke er norsk innenrikspolitikk. Faktoren berøres av oljeprisen ved at inntekten til staten blir redusert ved en lav oljepris, og at investeringer forsvinner slik at norske arbeidsplasser blir borte. Påvirkningen er lettest å se når oljeprisen blir lav fordi det da er flere grupper på nasjonalt nivå som reagerer enn dersom oljeprisen er høy og inntekten er tilsvarende. På den måten blir olje satt på dagsordenen på nasjonalt nivå også.

Relasjonen mellom Norge og USA antas å påvirke norsk innenrikspolitikk og norsk OPEC- politikk. Relasjonen mellom Norge og USA påvirkes av det amerikanske

interesse- og sikkerhetsdilemmaet (Bull- Berg, 1987). Dilemmaet innebærer at det amerikanske behovet for olje fører til at i de tilfellene der oljeprisen faller til et slikt nivå at amerikansk oljeproduksjon må stenge, politiserer USA olje internasjonalt. USA setter fokus på andre produsenter som kan bidra til at oljeprisen øker. Hvilke tiltak disse gjør har liten betydning for USA, selv om retorikken som brukes fra amerikansk side tilsier annet, så lenge tiltak fører til at amerikansk oljeindustri starter opp igjen. USA knyttet behovet for olje og den negative effekten av en lav oljepris innen amerikansk oljeindustri og økonomi til sikkerhetspolitiske interesser. Norges sikkerhetspolitiske interesser knyttet til NATO og USA. Norske myndigheter vil ikke foreta en handling som går på tvers av amerikanske interesser i en slik grad at USA snur ryggen til Norge.

Det er også av interesse å se på norsk politikk på nasjonalt nivå. Hvem som sitter i regjeringssposisjon og hva partienes syn på OPEC og USA er, antas å ha en påvirkning på norsk OPEC- politikk. På nasjonalt nivå er kontakten mellom norske myndigheter, interesseorganisasjoner og oljeselskapene med på å påvirke norsk politikk generelt. Dragkampen mellom de ulike interessene på nasjonalt nivå antas derfor at kan påvirke norsk OPEC- politikk. Det siste elementet innenfor norsk politikk er kontakten mellom norske myndigheter (departementer) og andre produsenter.

1.3.1 Hva har andre gjort på feltet

To tidligere hovedoppgaver (Dyrdal og Engesland, 1989) har drøftet norsk utenriks oljepolitikk med fokus på USA og OPEC i forhold til norsk OPEC- politikk for perioden 1984 til 1989. Det vil si at disse oppgavene drøfter norsk utenriks oljepolitikk i lys av det første norske vedtaket om et produksjonskutt. Min oppgave forsøker å trekke noen av de linjene som disse oppgavene tar for seg, frem til dagens situasjon. En forskjell fra min oppgave og de tidligere hovedoppgavene er at min oppgave omfatter et lengre tidsperspektiv, den sammenligner tre case der de andre kun har et, og utviklingen etter den kalde krigens bortfall blir også et moment her. Av naturlige årsaker er den kalde krigens bortfall ikke tatt med i de to tidligere oppgavene, men for

min oppgave er dette et moment som vil være viktig ved en drøftelse av utenrikspolitiske interesser.

Norge i energiens geopolitikk (Kibsgaard, 2000) setter fokus på begrepet nasjonale interesser og norske nasjonale interesser, som en konsekvens av at Norge er blitt en stor aktør i olje- og gassmarkedet. Min oppgave omfatter de norske nasjonale interessene med tilknytning til petroleum og sikkerhetspolitikk, med norske nasjonale interesser som forklaringsfaktor for utenrikspolitisk handling, og sikkerhetspolitiske og petroleumsøkonomiske interessene som rammer for oppgaven.

1.4 Metode

1.4.1 Case- studie som metodevalg

Casestudie er en metode for empirisk forskning og innebærer en empirisk analyse som (Yin, 2003: 20):

- a. Undersøker et fenomen innen fenomenets virkelighetskontekst.
- b. Særlig når grensene mellom fenomen og kontekst ikke er klare.

1.4.2 Kilder

En av styrkene til et case- studie er bruken av flere kilder. Datamaterialet til denne oppgaven baserer seg i hovedsak på dokumenter og intervjuer som kilder. Yin (2003: 83) nevner flere mulige kilder, men disse har ikke blitt sett på som relevante for oppgaven og vil derfor ikke bli drøftet her.

Dokumenter (skriftlige kilder)

I denne oppgaven er dokumentene som er blitt benyttet avisutklipp (artikler), andre artikler (inkludert prosjektrapporter), nyhetsbrev (OPEC Bulletin), offentlige dokumenter (stortingsmeldinger, pressemeldinger fra departement). I forhold til informasjon fra andre kilder vil dokumenter være viktige for å bekrefte og å støtte informasjon, noe som blir videre drøftet under intervjuer som kilde. Flere ganger gjennom oppgaven har jeg måttet gå tilbake til dokumenter fordi ny informasjon har kommet til og dette måtte kontrolleres opp mot andre kilder. I en slik sammenheng

innebærer dokumenter et element av stabilitet fordi innholdet ikke har endret seg, og dokumentet kan tas frem på et senere tidspunkt. Et annet positivt moment ved dokumenter er at de er objektive i forhold til casestudien. Dokumenter dekker videre områder da innholdet omfatter et lenger tidsperspektiv, mange handlinger og mange settinger. Dokumenter ble også brukt i utvelgelsen av intervjuobjekter. Sentrale personer som ble nevnt i blant annet avisartikler som omhandlet hendelsen, ble kontaktet da personene ble ansett som relevante for oppgavens problemstilling. Dette drøftes nærmere under intervju som kilde.

Et problem ved dokumenter som kilde er at dokumenter vil inneha synsvinkelen til den eller de personene som har skrevet og utgitt dokumentet. Hensikten med utgivelsen kan være å formidle for eksempel en organisasjons syn på et tema. Derfor må det tas hensyn til at et dokumentets innhold vil gjenspeile hvilken informasjon som personen eller organisasjonen ønsker å formidle gjennom dokumentet (Yin, 2003: 87). Et eksempel her kan være OPEC Bulletin som utgis av OPEC. Ved å bruke dette nyhetsbrevet som kilde til oppgaven, må det tas i betraktning hva OPEC som organisasjon ønsker å formidle av syn på ulike temaer for eksempel oljeproduksjon. Også bruken av politiske dokumenter som for eksempel Stortingsmeldinger, hvor den sittende regjeringen ønsker å formidle sin politikk. Generelt kan det sies at ved bruken av dokumenter bør man være kritiske til hvem som har skrevet dokumentet, og om dokumentet er ment å formidle en særlig policy.

Intervjuer (muntlige kilder)

Viktige opplysninger i studien stammer også fra personlige intervjuer med sentrale beslutningstakere på høyt nivå for å få en dypere forståelse av temaet. Intervjuer er også måten å utforske den videre implikasjonen av et problem og plassere det i den historiske, politiske, eller sosiale kontekst (Rubin og Rubin, 1995: 52).

Utvelgelse av intervjuobjekter.

Som tidligere nevnt under drøftelsen av dokumenter som kilde, ble utvelgelsen av intervjuobjekter knyttet til dokumenter som kilde. Personene, som ble valgt ut ble

antatt å ha kunnskap om hendelsen og var dermed relevant for oppgaven, ved at de figurerte i ulike dokumenter om hendelsen. Dette er i henhold til hvordan Rubin og Rubin (1995: 66) anbefaler utvelgelsen av intervjuobjekter. I et forsøk på å gjøre utvalget så representativt som mulig, er intervjuobjektene valgt ut med den hensikt at de representerer ulike synspunkter på hendelsene (Rubin og Rubin, 1995: 69).

Personene som er blitt intervjuet kommer fra ulike sektorer som direkte eller indirekte, har vært med på å påvirke norsk utenriks oljepolitikk. Disse personene er blant annet embetsmenn i departementer (OED, UD), ansatte i oljeselskaper, Stortingspolitikere og andre som har hatt god kjennskap til hendelsen eller temaet generelt. Et kildeproblem ved intervjuobjektene, er at enkelte individer sitter i en slik posisjon at de ikke ønsker å meddele informasjon åpent. Fordi en del av intervjuobjektene fortsatt er aktive innen feltet, har det vært ytre ønske om å anonymisere kildene bak uttalelsene. Uten en slik anonymisering ville det ikke vært mulig å få de ønskede opplysningene. Siden anonyme kilder anses som et problem, har informasjon som har kommet frem gjennom intervjuene, blitt forsøkt etterprøvd og kontrollert gjennom andre kilder blant annet dokumenter. Således er problemet med anonyme kilder forsøkt redusert. At informasjon fra intervjuene er satt opp mot andre kilder, er også et forsøk på å utelukke at intervjuobjektene ikke husker godt nok, og at det dermed oppstår en feilkilde. Dette er spesielt problematisk dess lenger tilbake i tid hendelsene ligger. I denne oppgaven ligger hendelsene relativt nære i tid. Særlig gjelder dette for de to siste casene som studeres (Rubin og Rubin, 1995: 67 og Yin, 2003: 92).

Flere av intervjuobjektene har vist seg å ha større innsikt enn andre og har også foreslått kilder og vært et kontaktpunkt for andre kilder. I følge Yin (2003: 90) er disse nøkkelinformanter. Et problem som ikke kan utelukkes er at der intervjuobjektene viste seg å ikke ha så stor innsikt som andre, kan ha en sammenheng med at jeg som intervjuer ikke har klart å formulere spørsmålene godt nok og derfor ikke fått så mye informasjon ut av objektet som mulig (Rubin og Rubin, 1995: 69).

Metoden bak intervjuene

For å få mest mulig informasjon ut av intervjuene, og i tillegg kunne ta hensyn til forskjellene blant intervjuobjektene, har jeg valgt en teknikk som tar hensyn til begge disse tingene. Yin (2003: 89) kaller denne teknikken for intervjuer med en ”åpen slutt”. Teknikken innebærer at spørsmål er blitt stilt om både den faktiske hendelsen og om objektets personlige mening innenfor en generell ramme jfr intervjuguiden. I stedet for et stramt strukturert intervju med fastsatte svaralternativer fortøner intervjuet seg som en ledet samtale. En del av intervjuobjektene har også vist seg mer villige til å stille opp til en samtale enn et intervju. Gjennomføring av intervjuene på denne måten vil si at ikke alle spørsmålene vil bli stilt til alle intervjuobjektene, kun de som er relevante for intervjuobjektet. Teknikken åpner også for at det i løpet av intervjuet kan stilles følgespørsmål for å utdype objektets svar. På denne måten har det vært mulig å ta hensyn til forskjellene hos intervjuobjektene og fått mye informasjon ut av intervjuene (Yin, 2003: 90). På slutten av runden med intervjuer ble intervjuene mer intense og strukturerte enn tidligere. Selve intervjuet bar fortsatt preg av å være en samtale, men spørsmålene ble mer konkrete enn tidligere. En av årsakene til dette var at hensikten med intervjuet var å bekrefte eller avkrefte fakta som hadde kommet frem (Yin, 2003: 92).

1.4.3 Validitet og reliabilitet

Validitet vil si hvor nøyaktig data er i forhold til problemstillingen. Reliabilitet vil si i hvilken grad en målingsprosedyre gir det samme svaret uansett hvordan og når det gjentas. For å øke reliabiliteten til informasjonen i en casestudie, må det opprettholdes en logisk kjede gjennom oppgaven (Yin, 2003).

1.4.4 Triangulering og begrepsmessig validitet.

Triangulering er den rasjonelle begrunnelsen for bruk av flere kilder. Styrken ved casestudiets datainnsamling er muligheten til å bruke mange kilder. Den største fordelen med bruk av flere kilder er utviklingen av møtende undersøkende linjer. Komparative case- studier gir muligheten til å identifisere dimensjoner og konfigurasjoner som går igjen på tvers av casene. Ved en sammenlignende case-

studie, vil sammenligningen i seg selv føre til en fokusering på noen hovedvariabler som igjen hviler på at casene har noe til felles bak sitt unike ytre (Andersen, 1997: 96). Problemet med triangulering er at det kan oppstå et problem med den begrepsmessige validiteten da en bruker flere kilder som gir flere, og til dels ulike mål på det samme fenomenet (Yin, 2003: 99). Dette problemet kan reduseres ved å utvide studien med flere case (Andersen, 1997: 102). Også Hermann er enig i at flere case er bedre enn en enkelt case fordi komparative studier av to eller flere kriser tvinger en til å se på likheter og ulikheter i de ulike situasjonene. Komparative case- studier bør derfor erstatte den enslige case- studien (Hermann, 1972: 5).

1.5 Kapitteloversikt

Kapittel 2 inneholder den teoretiske rammen for en forklaring på endringene innen norsk OPEC- politikk. For å få en mest mulig omfattende forklaring, blir både eksterne og interne faktorer vektlagt. Dette fører til at to analysenivåer trer frem. Gjennom begrepet nasjonale interesser kommer Norges handlingsrom frem. Interessene som her er sentrale er den petroleumsøkonomiske interessen definert som en kortsiktig- og langsiktig økonomisk interesse, og den generelle utenrikspolitiske interessen avgrenset til sikkerhetspolitisk interesse. Hermanns kriseteori trekker inn interne forklaringsfaktorer gjennom beslutningsprosessen. Tilslutt vil det gjennom Allisons byråkratimodell, bli sett på hva som kan forklare endringer mellom aktører på departementalt nivå.

Kapittel 3, 4 og 5: En empirisk beskrivelse av casene

I disse kapitlene gis en beskrivelse av empirien for de tre tidsfasene med et norsk produksjonskutt. Gjennom den empiriske beskrivelsen kartlegges det norske handlingsrommet for de ulike casene og videre hvordan norske myndigheter har vurdert handlingsalternativer og iverksettelse.

Kapittel 6: Komparativ analyse av casene

Dette kapitlet inneholder den komparative analysen av oppgavens tre case hvor de store linjene trekkes. Hensikten med den komparative analysen er å forsøksvis gi et svar på hva som har påvirket endringer i forhold til at norsk OPEC- politikk ikke innebærer noen stor konflikt lenger. Analysen forsøker med andre ord å gi et svar på hva som har påvirket endringene innen norsk OPEC- politikk fra 1986 til 2002.

Kapittel 2: Teori og modell

For en mer helhetlig drøftelse av norsk utenriks oljepolitikk er det behov for en teoretisk tilnærming som vektlegger både eksterne og interne faktorer bak en stats adferd. I dette kapittelet skal norsk utenriks oljepolitikk, og da spesielt norsk OPEC-politikk, settes i en teoretisk ramme i tråd med dette. De eksterne faktorene blir ivaretatt gjennom teorien om nasjonale interesser og Hermanns situasjonsbetingede teoretiske forklaring på utenrikspolitikk. Ved å anvende et slikt begrepsapparat kan man se hvordan både nasjonale og internasjonale faktorer påvirket Norges OPEC-politikk, i form av hvilken trussel situasjonen utgjorde mot Norges petroleumsøkonomiske og sikkerhetspolitiske interesser (2.1). Med bruk av Hermanns situasjonsteori er også beslutningsprosesser internt av betydning da vurderingene bak handlingsalternativene kommer frem (2.2). Til slutt vil jeg gjennom Allison drøfte nærmere hva som kan forklare at det kom en endring innen det norske byråkratiet i forholdet mellom OED og UD (2.3).

De teoretiske bidragene må ses på som utfyllende i forhold til hverandre i den forstand at den første setter handlingsrommet for Norges adferd, mens Hermann åpner for vurderingen av handlingsalternativene og iverksettelsen innenfor det gitte handlingsrommet. Det siste teoretiske bidraget åpner for en drøftelse av hvorfor et departement har fått en redusert rolle innenfor et saksområde som det tidligere hadde en meget synlig rolle innen og anses som mindre relevante enn tidligere for saksområdet.

2.1 Generelle nasjonale interesser

Drøftelsen av begrepet nasjonale interesser tar utgangspunktet i to teoretiske tilnærminger. Realismen har et snevert syn på hva som er nasjonale interesser og hvordan staten kan oppnå disse på den internasjonale arena. I forhold til denne oppgavens problemstilling, som også har et økonomisk perspektiv, er ikke realismens definisjon av nasjonale interesser dekkende. Derfor vil drøftelsen av begrepet nasjonale interesser også omfatte Keohane og Nyes kompleks gjensidig avhengighet.

Etter denne teoretiske drøftelsen vil begrepet bli anvendt i forhold til hva som er Norges generelle nasjonale interesser ut fra problemstillingen.

2.1.1 Realisme og kompleks gjensidig avhengighet

Nasjonale interesser er statens mål som den ønsker å ivareta eller oppnå. Først og fremst er det statens overlevelse som stat både økonomisk og politisk som er statens nasjonale interesser. Nasjonale interesser oppstår fra nasjonalstatens eksistens og fra statusen som nasjonal suverenitet tilsier at staten har. Nasjonale interesser er uunnngåelige nødvendigheter for en nasjonal eksistens. De generelle interessene som myndighetene skal ivareta er å sikre statens suverenitet, integriteten til statens politiske liv (sikre styringssystemet) og velferden til statens befolkning. Gjennom statens utenrikspolitikk skal de nasjonale interessene ivaretas. Det vil si at disse målene blir hevdet overfor andre stater. Morgenthau (1951: 34) sier det slik at den nasjonale interessen er den ultimate standarden for utenrikspolitikken. Dette er Kennan også enig i da han hevder at statens utenrikspolitikk vil være å sikre de nasjonale interessene (Kennan, 1985: 206).

Krasner hevder at en slik fastlegging, som Kennan foretar, av hva som er statens nasjonale interesser setter en skranke for hva som kan anses som nasjonale interesser og dermed for hvilke saker som kan analyseres i henhold til å være nasjonale interesser. Dersom en sak ikke kan knyttes direkte til kjerneinteressene, vil teorien angående nasjonale interesser ikke kunne brukes (Krasner, 1987: 35). Ved å ikke fastsette hva som er de nasjonale interessene i forkant, åpnes det for at staten kan ha flere nasjonale interesser enn de absolutte kjerneinteressene. Uttalelser og handlingene fra sentrale beslutningstakere, som for Krasner definerer som staten, gir hva som er statens nasjonale interesser (Krasner, 1987: 44).

Kibsgaard (2000: 42- 53) drøfter hva som er Norges nasjonale interesser. Som kjerneinteresser nevnes sikkerhet, integritet og økonomisk velferd. Dette er i samsvar med Kennans opprøp av nasjonale interesser. Sikkerhet prioriteres fremfor økonomisk velferd fordi uten politisk overlevelse vil ikke behovet for inntekt til staten

være til stede. Derfor vil staten prioritere de politiske interessene og da sine sikkerhetspolitiske interesser. Norges interesser med henblikk på oljen var i første omgang økonomiske (punkt 2.1.3), men sikkerhetspolitiske interesser vil ikke bli avveiet mot økonomiske interesser uansett hvor store de økonomiske fordelene ble dersom valgte bort litt av de sikkerhetspolitiske interessene. Dette ga en skranke for det norske handlingsrommet med hensyn til hvilke handlingsalternativer som var mulige i forbindelse med olje.

Begrepet kompleks gjensidig avhengighet gjenspeiler et mer komplekst verdensbilde med hensyn til interesser, aktører og virkemidler enn Kennan og Morgenthau formidler. Keohane og Nye kritiserer realismen som modell på virkeligheten. Og som Krasner, hevder de at begrepet nasjonale interesser må kunne omfatte mer enn Kennans kjerneinteresser.

Da trusselen fra den kalde krigen ble oppløst, økte internasjonal økonomisk konkurranse og nasjonale fordelingskonflikter. Nasjonal sikkerhet ble erstattet med gjensidig avhengighet (Keohane og Nye, 2001: 6). Retorikken innen gjensidig avhengighetsteori tar utgangspunkt i at det er menneskeheten som er truet av miljø og militære trusler, ikke den enkelte stat. Derfor vil det ikke være en interessekonflikt mellom stater og mennesker lenger. Militærmakt vil være utilstrekkelig for å håndtere enkelte saksområder. Ulike maktressurser kan være nødvendig for å håndtere ulike saksområder. I tillegg vil nasjonale, transnasjonale og statsinteresser være tilstede under politikken innenfor gjensidig avhengighet. Derfor vil nasjonal og utenrikspolitikk bli tettere koblet sammen. Den tradisjonelle definisjonen av nasjonale interesser vil da bli problematisk å bruke effektivt for å analysere et problem innen gjensidig avhengighet. Konfliktpotensialet vil ikke forsvinne, men oppstå i andre former enn tidligere (Keohane og Nye, 2001: 7).

Avhengighet vil si en situasjon der en aktør blir betydelig påvirket av eksterne faktorer. Gjensidig avhengighet er en situasjon som kjennetegnes av gjensidige effekter mellom aktørene. Disse gjensidige virkningene kommer fra handlinger som

aktørene foretar. Hvilken virkning handlingen gir på den gjensidige avhengigheten, avhenger av skrankene eller kostnadene, som kan være både politiske og økonomiske, som følger handlingen. I de tilfellene hvor handlingene gir gjensidige kostbare virkninger, vil det være en gjensidig avhengighet (Keohane og Nye, 2001: 8).

Gjensidigheten i de kostbare virkningene trenger ikke å være symmetriske. Hvor avhengig aktørene er, vil variere. Det vil være denne ulikheten innen avhengighet som gir aktører mulighet til innflytelse overfor en annen aktør. Dess mer avhengig en aktør er, dess større påvirkningsmulighet vil den mindre avhengige aktøren ha. Ressursene som kan gi makt i form av innflytelse er blitt mer komplekse, da militærmakt ikke lenger er den eneste ressurskilden til innflytelse overfor andre aktører. Asymmetrisk gjensidig avhengighet kan gi makt i den forstand at makt er kontroll over ressursene, eller potensialet til å påvirke utfallet. En aktør som er mindre avhengig i et forhold har ofte en betydelig politisk resurs fordi endringer i forholdet vil være mye mindre kostbart for denne aktøren enn for de andre involverte. Makt innen gjensidig avhengighet innebærer to dimensjoner: sensitivitet og sårbarhet. Sensitivitet vil være i hvilken grad en aktør er i stand til å svare på eksterne endringer som påvirker aktøren, og hvor store kostnader endringer innebærer innefor et uendret politisk rammeverk. Sensitivitet kan være både politisk og økonomisk (Keohane og Nye, 2001: 10). Sårbarhet vil være i hvilken grad en aktør er i stand til å svare på eksterne endringer som påvirker aktøren, og hvor store kostnader tilpasningene til de eksterne endringene innebærer innenfor et endret politisk rammeverk. Dersom flere handlingsalternativer og en ny politikk var mulig, hva ville kostnadene være for aktøren å tilpasse seg de eksterne endringene med en ny politikk (Keohane og Nye, 2001: 11).

Keohane og Nye setter opp tre kjennetegn på gjensidig avhengighet og den politiske prosessen (hvordan maktressurser omformes til makt dvs kontroll over utfall) under de ulike kjennetegnene (Keohane og Nye, 2001: 20- 23 og 25- 30):

1. Mangfoldige kanaler for kontakt mellom aktørene

Mangfoldige kontaktkanaler innebærer at det er tre ulike nivåer for kontakt mellom aktørene på tvers av landegrensene. Disse tre nivåene er det interstatlige, det

transgovernmentale og det transnasjonale nivå. Det interstatlige innebærer både formell og uformell kontakt mellom aktørene på elitenivå innen statens myndighetshierarki (ministernivå). Med det transgovernmentale nivå for kontakt anses staten ikke lenger for å være en enhetlig aktør, men bestående av flere aktører. Transgovernmentalt nivå omfatter aktører på departementsnivå (byråkrater innen departementene). Det siste nivået er det transnasjonale og omfatter kontakten mellom andre aktører enn de som representerer myndighetene. Transnasjonale aktører kan for eksempel være internasjonale selskaper. Med dette nivået åpner Keohane og Nye for et verdensbilde der det er flere aktører å forholde seg til både internasjonalt og nasjonalt (Keohane og Nye, 2001: 21).

Kontakt mellom aktørene omfatter alt fra offisielle møter mellom to staters ulike ministere, ulike typer kommunikasjon (telefon, e-post etc) mellom byråkrater i de ulike departementene, deltakelse på uformelle seminarer og konferanser til deltakelse innenfor ulike organisasjoner staten er medlem av, eller ønsker kontakt med (NATO, IEA, OPEC) (Keohane og Nye, 2001: 22). Kontakten mellom aktører fører til muligheten til å bygge politiske koalisjoner på tvers av grenser. Koalisjonene brukes som en maktressurs for å få makt som vil si kontroll over utfall. På departementalt nivå skjer dette ved at andre staters departement, med samme interessefelt, blir tatt inn i den nasjonale beslutningsprosessen som en alliert. For eksempel kan dette være når OED trekker inn det amerikanske energidepartementet (DoE). En slik strategi for å påvirke politiske utfall har vært brukt av USA tidligere (Keohane og Nye, 2001: 29).

Eksistensen av et transgovernmentalt politisk nettverk, fører til at begrepet nasjonal interesse endres til å omhandle departementets interesse. Et departement kan utføre en handling under skjul av at de handler i statens interesse. Kontakt mellom aktørene kan endre aktørens syn på hva den nasjonale aktørens interesse er. Ved at departementene har direkte kontakt med hverandre uten å gå via de respektive utenriksdepartement, kan det oppstå en fragmentering i utenrikspolitikken utad. Et departement vil vise til andre interesser enn de et annet departement har, og derfor vil hva som er nasjonale interesser bli tolket ulikt fra sak til sak, fra tidspunkt til tidspunkt og fra departement til

departement (Keohane og Nye, 2001: 30). Den direkte kontakten mellom fagdepartement som for eksempel OED og DoE fører til at det er interessene som fagdepartementet legger til grunn som blir rådende i en sak. Utenriksdepartementet blir marginalisert av fagdepartementene.

2. Fravær av et sakshierarki

Fravær av et sakshierarki på agendaen betyr at sikkerhetspolitikk ikke dominerer agendaen uansett saksfelt lenger. Den utenrikspolitiske agenda har blitt utvidet og inneholder flere ulike saker enn tidligere. Saksfelt som opprinnelig var innenrikspolitikk, har blitt satt på den utenrikspolitiske agenda. Noen eksempler på denne typen saker er energi, miljø, økonomi og rettigheter angående havområder. Dette har ført til at flere departementer enn utenriksdepartementet er med på å utforme utenrikspolitikk. Som en konsekvens av dette, kan det være problematisk å formulere en sammenhengende og konsekvent utenrikspolitikk når en sak er av stor interesse for en gruppe, men ikke for staten generelt. Internasjonal politikk kan kreve at nasjonal politikk må justeres slik at samsvarer med internasjonal politikk. I slike situasjoner er mulighetene til stede for nasjonale grupperinger å sette sine interesser på agendaen (Keohane og Nye, 2001: 23).

Mangelen på et klart sakshierarki gjør det viktigere å være med å bestemme agendaen slik at grupperinger får sine interesser gjennom. Problemer som oppstår i forbindelse med økonomisk vekst og økt sensitiv gjensidig avhengighet, vil påvirke hvilke saker som kommer i fokus. De sakene som er av interesse for en nasjonal gruppering, vil bli politisert av gruppen på nasjonalt nivå slik at sakene blir satt på den nasjonale agendaen. Etter en nasjonal politisering av en sak vil den så bli dyttet frem til den internasjonale agendaen. Med politisering menes det her at agitasjon og uenighet fremmer sak slik at den til slutt settes på den nasjonale agendaen (Keohane og Nye, 2001: 28).

Karakteren til og i hvilken institusjon en sak blir tatt frem gjennom påvirker om den blir politisert eller ikke. Gjennom kontakt med Stortingspolitikere er det muligheter for

at nasjonale gruppers interesser kommer opp på den nasjonale agendaen. Dersom politikere setter fokus på en sak, antas det å være et effektivt instrument for at en sak skal bli politisert. Transgovernmentale byråkratiske nettverk vil forsøke å unngå politisering. Derfor vil ikke saker som kommer frem på dette nivået bli politisert. Nasjonalt orienterte departementer vil bruke politisering mot sine transnasjonale konkurrenter. Internasjonalt vil stater gå fra forum til forum og politisere sak i den internasjonale organisasjonen som vil maksimere deres fordeler ved å utvide eller snevre inn agendaen (Keohane og Nye, 2001: 29).

3. Militærmakt vil ikke bli brukt vedrørende sak mot andre stater innen regionen hvor gjensidig avhengighet råder

Blant industrialiserte, pluralistiske stater er oppfattelsen av sikkerhet blitt utvidet. Dette kommer av at frykten for angrep fra andre stater er redusert, og at frykten for angrep fra hverandre er nesten ikke-eksisterende. Sterke relasjoner av gjensidig avhengighet eksisterer mellom disse statene, og bruken av militærmakt som et instrument eller virkemiddel seg i mellom anses som irrelevant. I tillegg anses effekten av militærmakt som både usikker og for kostnadskrevende (Keohane og Nye, 2001: 23). Men militærmakt kan brukes som et politisk virkemiddel som for eksempel som en trussel. Under den kalde krigen brukte hver av supermaktene trusselen om bruk av militærmakt for å forhindre angrep fra den andre på seg selv eller sine allierte. Militærmakt avskrekket den andre supermakten fra et angrep fikk dermed en indirekte, og beskyttende rolle som staten kunne bruke i politiske forhandlinger over andre saker med sine allierte. Forhandlingsevnen som militærmakten ga, var svært viktig for USA overfor sine allierte i Europa angående den ønskede beskyttelsen de allierte ønsket fra amerikansk side (Keohane og Nye, 2001: 24). Norge ønsket beskyttelse under den kalde krigen. Siden USA var meget viktig for norsk sikkerhetspolitikk, var det ønskelig å holde seg inne med USA og ikke foreta handlinger som gikk på tvers av amerikanske meninger.

Ulik fordeling av maktressurser innen hvert saksområde gjør at utfall av politiske forhandlinger vil variere for hvert saksområde. Staten må også vurdere om strategien

med å knytte saker sammen skal benyttes, da en slik strategi ikke lenger vil gi den samme effekten som tidligere. Fordi militærmakt og sammenknytningsstrategier ikke har samme effekten lenger, vil andre maktressurser bli tatt i bruk for å oppnå makt (kontroll over utfall). Med andre maktressurser menes da at staten vil utnytte at den ikke er like avhengig og blir mindre negativt påvirket av eksterne faktorer enn andre stater. Dette vil staten utnytte til sin fordel innen de ulike saksområdene (Keohane og Nye, 2001: 27).

Ved økonomisk gjensidig avhengighet vil hensyn til velferd sette en skranke for statens fulle bruk av sin makt. Økonomisk gjensidig avhengighet innebærer muligheten for felles fordeler eller tap. Gjensidig bevissthet over mulige fordeler og tap, samt faren for å forverre hver aktørs posisjon gjennom ekstremt rigorøs kniving over fordelingen av fordeler, kan begrense bruken av ulikheten i hvilken grad statene påvirkes av eksterne faktorer (Keohane og Nye, 2001: 27). Økonomisk gjensidig avhengighet av oljeeksport og oljeprisen, medfører gjensidig bevissthet over fordelene og farene for en forverring, om hver produsent står på sitt ved et prisfall.

2.1.2 Sikkerhet (generell utenrikspolitiske interesser)

Den sikkerhetspolitiske alliansen mellom Norge og USA gjennom NATO sikret Norges sikkerhetspolitiske interesser. Utstyr fra USA ble lagret i Norge, samtidig som Norge fikk militært utstyr til eget bruk. I forhold til Sovjetunionen og amerikansk kontroll over forsyningslinjene til Europa, var Norge sett på som strategisk viktig for USA. Norges bidrag i NATO ble tillagt betydelig verdi. Fra midten av 80- tallet, var det flere avspenningstiltak (nedrustningstiltak, sovjetisk tilbaketrekking av styrker fra Øst- Europa) mellom USA og Sovjetunionen. Trusselbildet ble endret radikalt med bortfallet av den kalde krigen i 1989 (Njølstad, 1997: 332- 337).

Norge var mer avhengig av amerikansk import og handel enn USA var av Norge. Avhengigheten fra norsk side omhandlet at det var vanskelig for norske importører å finne likeverdig erstatning for amerikanske produkter. Tilsvarende hadde norske produsenter problemer med å finne alternativer til det amerikanske markedet, slik at

man her var sårbar for importrestriksjoner og andre handelspolitiske tiltak (Njølstad, 1997: 329). Gjennom 80- og 90- tallet skjerpet USA vilkårene for sitt handelssamkvem med andre land (jfr GATT- avtalen). Denne generelle trenden slo også inn i de økonomiske forbindelsene med Norge, som i tiåret 1985- 1995 var preget både av en markant vekst i samhandelen og av en serie handelspolitiske konflikter. Det sentrale problemfeltet var knyttet til norsk og amerikansk praktisering av frihandelsprinsippet. USAs syn gikk ut på at det skulle være frihandel hvor tilbud og etterspørsel skulle regulere markedet uten statlige inngrep på markedet. En høy dollarkurs medførte at utenlandske eksportører økte sin konkurranseevne i forhold til de amerikanske hjemmeprodusentene. Det førte til en kraftig økning i norsk eksport til USA, noe som medførte amerikanske proteksjonistiske tiltak i konkurranseutsatt amerikansk næring og industri. Fra amerikansk side kom det da frem anklager om dumping og statlig subsidiering av norsk produksjon (Njølstad, 1997: 339).

Økt amerikansk innflytelse over norsk utenrikspolitikk oppstod som en konsekvens av USAs lederrolle på vestlig side under den kalde krigen. I de toneangivende utenrikspolitiske miljøene i Norge ble USA betraktet som den fremste internasjonale beskytter av fred, frihet og demokrati. Innenfor de utenrikspolitiske og forsvarsteknologiske forskningsmiljøene i Norge, var et USA- opphold nærmest et fast trinn på karrierestigen, noe som ga utslag i en elitekontakt mellom Norge og USA (Njølstad, 1997: 330).

Det amerikanske dilemmaet (Bull- Berg, 1987) innebar at det amerikanske behovet for olje førte til at i de tilfellene der oljeprisen falt til et slikt nivå at amerikansk oljeproduksjon måtte stenge, politiserte USA olje internasjonalt. USA satte fokus på andre produsenter som kunne bidra til at oljeprisen økte. Hvilke tiltak produsentene gjennomførte hadde liten betydning for USA, selv om retorikken som ble brukt fra amerikansk side tilsa annet, så lenge tiltaket førte til at amerikansk oljeindustri startet opp igjen. Det viktigste for amerikanske myndigheter var at tilførselen av olje ikke stoppet opp. Dersom andre produsenter gjennomførte tiltak som kunne medføre at USAs egen produksjon kom i gang igjen, var det positivt. USA var ikke villig til å ta i

bruk militærmakt mot produsenter (Bull- Berg, 1987: 113). Amerikansk oljepolitikk ble knyttet til sikkerhetspolitikk, og petroleum var en strategisk vare i forbindelse med sikkerhetspolitikk og bruk av militære midler. Under den kalde krigen var sikkerhetspolitikk og militærsikkerhet det som hadde statens fokus innen utenrikspolitikk. Etter at den kalde krigen forsvant endret dette altoverskyggende primærfokus seg, og ble utvidet til også å omfatte andre interesser når det kom til statens interesser innen utenrikspolitikken.

Amerikanske myndigheter hadde en politisk filosofi som gikk ut på at bruken av enkelte virkemidler som for eksempel militær støtte i form av utstyr, teknologi og diplomati, forbedret den amerikanske evnen til å påvirke andre staters handlinger. Påvirkningsmulighetene for leverandøren ble forsterket i de tilfeller der mottager ikke hadde andre alternative leverandører (Bull- Berg, 1987: 106). Etter den kalde krigen ble de funksjonelle bindingene til USA ble mindre kontroversielle fordi de ikke lenger inngikk i en ideologisk Øst/ Vest- konfrontasjon. Europa og EU ble viktigere i forbindelse med sikkerhetspolitikk etter den kalde krigens slutt (Njølstad, 1997: 337). Tilbaketrekkingen av økonomiske midler og militært utstyr fra Norge utover 90- tallet kom som et resultat av at USA ikke lenger hadde store interesser i Nordområdene. USA hadde bestemt seg for hva de ønsket å gjøre med hensyn til sine interesser (blant annet NATO) og da ble beslutningene gjennomført uansett hva Norge gjorde for eksempel at USA og NATO tillot Russland å overføre større panserkjøretøy- styrker til de nordlige militærdistriktene enn tillatt i CFE- avtalen (Njølstad, 1997: 338).

Vitale interesser vil si forhold som er strengt nødvendige for å sikre og øke velferden til norske innbyggere i en fri og sikker stat. Militær sikkerhet og å sikre at det internasjonale økonomiske systemet ikke bryter sammen, anses som en vital sikkerhet for Norge. Dersom det internasjonale økonomiske systemet bryter sammen vil dette påvirke Norges muligheter til å sikre nasjonal velferd. Norsk petroleumseksport og inntektene som kommer fra denne eksporten er avhengige av at det finnes et marked og kundenes kjøpekraft. Ved å bevare og utvikle sikkerhetspolitiske allianser kan denne vitale interessen opprettholdes (Kibsgaard, 2000: 45).

Norges avhengighet med hensyn til relasjonen mellom Norge og USA (sikkerhetspolitiske interesse) er sensitiv der avhengigheten gjør Norge sensitiv i utformingen av sin utenrikspolitikk. Det vil si at hvilken utenrikspolitikk Norge har mulighet til å føre innenfor handlingsrommet, vil være avhengig om Norge tåler mye påvirkning eller lite påvirkning fra andre. Norges avhengighet av relasjonen mellom Norge og USA er sårbar der Norges evne til å tilpasse eller endre politikk til eksterne endringer innen relasjonen er mer permanente (Keohane og Nye, 2001).

2.1.3 Velferd (petroleumsøkonomisk interesser)

Norge har både langsiktige og kortsiktige økonomiske interesser tilknyttet petroleumsproduksjonen. På kort sikt ligger det en interesse i å tjene mest mulig penger på oljeproduksjonen og eksporten. Hvilken pris Norge får for sin olje ute på markedet har betydning for nasjonal økonomi. Dette fordi oljeeksporten utgjør en så stor andel av BNP at en lav oljepris gir tapte inntekter og dermed får ringvirkninger nasjonalt. Et eksempel på ringvirkningene er bedrifter som må si opp ansatte når investeringer trappes ned på grunn av en lav oljepris. En høy oljepris skulle derfor være å foretrekke, men dersom oljeprisen blir så høy at konsumentlandene ikke ønsker å kjøpe den, forsvinner det norske markedet. En høy oljepris påvirker kjøpekraften generelt. Høy oljepris gir lavere kjøpekraft, noe som igjen fører til at verdensøkonomien går dårligere. Et produkt må ha et marked og kunder som kan kjøpe produktet. Derfor ligger det også i den kortsiktige interessen at oljeprisen ikke skal være så høy at kundene forsvinner. En ekstremt høy oljepris kan føre til en overgang til andre energibærere og gjør mange produksjonsområder ulønnsomme på grunn av mindre etterspørsel noe som igjen vil føre til at oljeprisen faller. Store svingninger i oljeprisen har alvorlige virkninger for stabiliteten på verdensøkonomien, noe som både produsenter og konsumenter har interesse av å unngå. En høy oljepris gir dårligere kjøpekraft i konsumentland noe som medfører at oljeprisen igjen faller på grunn av mindre etterspørsel. Lav oljepris medfører at konsumentenes kjøpekraft øker og etterspørselen tiltar, men enkelte felt må stenge på grunn av ulønnsomhet og det kommer mindre olje ut til markedet. Dermed stiger oljeprisen igjen. Den kortsiktige interessen har derfor en glidende overgang til den langsiktige interessen som ligger i

norsk petroleumsproduksjon. Dersom oljeprisen blir så lav at selskapene ikke får dekket sine kostnader forsvinner investeringene på norsk sokkel. Kombinasjonen av behovet for et kundegrunnlag og samtidig opprettholdelse av utbygging på norsk sokkel fører til at norske myndigheter ønsket en rimelig høy oljepris som medfører at Norge beholder både kundene og investeringene (Kibsgaard, 2000: 51- 53). Isolert fra andre hensyn er det ikke lønnsomt å redusere produksjonen til en gitt kapasitet med mindre prisene kommer under de variable driftskostnadene ("breakeven"pris for oljeselskapene). Hva konsumentene er villige til å betale og verdensøkonomien må ses sammen for å se hva som er en rimelig høy oljepris.

Norges avhengighet med hensyn på petroleumseksporten kan sies å være følsom der avhengigheten gjør Norge følsomme i utformingen av sin utenrikspolitikk. Hvilken utenrikspolitikk Norge fører vil være avhengig om inntekten fra petroleumseksporten er stor (Norge tåler mye påvirkning og press), eller om inntekten er liten hvor andre lands ønsker om en bestemt utforming av utenrikspolitikken vil gis betydning. Norges avhengighet av petroleumseksporten vil være sårbar der evnen til tilpasning der endringer i inntektene er mer permanente. Selv etter at offentlige budsjetter og næringsliv har innrettet seg på et lavere inntektsnivå, vil landet kunne oppleve et varig lavere produksjons- og velferdsnivå. Sårbarhet kan innebære en permanent svekkelse av nasjonal velferd, og handleevne dersom prisene faller til et lavt nivå, slik at deler av industrien bli ulønnsom (Tranøy og Østerud, 2001:377). Situasjonen er mer ekstrem for staten enn for mesteparten av industrien, siden det er staten som tar mesteparten av det som kalles petroleumsrenten gjennom skattesystemet. Statens direkte økonomiske engasjement er basert på at petroleumsinntektene skal holdes høye over tid, og et prisfall kan kreve betydelig omstilling, med skatte- og renteøkninger og reduserte offentlige utgifter som følge (Tranøy og Østerud, 2001: 378).

Meget viktige interesser vil si forhold som hvis de inntreffer vil gi alvorlige, negative konsekvenser, men som ikke hindrer norske beslutningstakers evne til å sikre og øke velferden til innbyggerne i en fri og sikker stat. Muligheten for å opprettholde borgernes velferd og staten eksisterer. For eksempel kan Norge ta opp utenlandslån,

men dette vil gi flere skranker for det politiske handlingsrom da Norge vil være mer avhengig av hva andre stater foretar seg. Gjennom å fremme norsk eksport og sikre økonomiske interesser kan meget viktige nasjonale interesser opprettholdes (Kibsgaard, 2000: 45).

2.1.4 Priseffekten av OPEC

”crudepower” vil si at en produsent kan påvirke oljeprisen og markedet alene ved å øke eller redusere egen oljeproduksjon. Reduksjonen eller økningen som landet foretar må gi en reell innvirkning på markedet (Noreng, 2002: 1). Norge er avhengig av at OPEC øker eller reduserer sin produksjon for at oljeprisen skal gå i ønsket retning. Som produsent, er ikke Norge stor nok til å inneha crudepower. Norges bidrag til en reduksjon kan kun være en psykologisk dytt på OPEC og andre produsenter, slik at organisasjonen ser at Norge også bidrar (ikke er en gratispassasjer) og overholder egne vedtak angående oljeproduksjon.

Informasjon øker forståelse på tvers av land, og reduserer sannsynligheten for at handlinger skal misforstås. Siden OPEC kan påvirke oljeprisen er det nyttig for Norge å ha kontakt, da Norge vil få informasjon om hva OPEC vil foreta seg. OPEC kan brukes som et instrument for å sikre en nasjonal interesse. Utvikling av en (kontakt)kanal til OPEC kan brukes til å oppnå en rimelig og stabil oljepris. OPEC brukes som et instrument for Norge angående den norske petroleumsøkonomiske interessen (Kibsgaard, 2000: 45). En utvikling av en (kontakt)kanal til OPEC og bruken av OPEC som et instrument for Norge, kan være et eksempel på at andre virkemidler blir tatt i bruk i stedet for militærmakt. Mangfoldige kontaktkanaler mellom aktørene fører til at perspektiv på sak kan endres og til koalisjoner mellom staters departementer. Mangfoldige kontaktkanaler fører til at myndighetene må kalkulere inn eventuell manipulasjon av det gjensidig avhengige forholdet (gjensidig avhengighets strategier) og beregne hvilke konsekvenser dette vil ha for politisering og agendasetting (Keohane og Nye, 2001: 23).

2.2 Situasjonsbestemt forklaring på utenrikspolitikk

Hermanns situasjonsbaserte forklaring på utenrikspolitikk binder sammen nasjonale interesser og beslutningsprosessen. Hermann (Vasques, 1996: 191) forsøker å forklare staters utenrikspolitiske handlinger ut fra hvordan en situasjon blir oppfattet av politikere og andre beslutningstakere. Situasjonsanalyse antar at handlingen til en agent eller en internasjonal aktør, er en funksjon av den umiddelbare situasjonen som agenten konfronteres med. Definisjoner av egenskapene til en situasjon kan bli konstruert innen rammen av enten det internasjonale systemet eller innenfor en beslutningsprosess. Det internasjonale systemet er det som har vært mest brukt, og er forbundet med endring og konflikt (Hermann, 1972: 10). Et alternativ er å bruke beslutningsprosessen som en ramme for å definere egenskapene til en krisesituasjon. Beslutningsprosessrammen tar hensyn til den prosessen som beslutninger blir tatt gjennom, hvem det er som utgjør beslutningstakerne og det faktum at beslutningstakerne tar en beslutning etter deres subjektive oppfattelse av situasjonen. Det er denne rammen som vil bli lagt til grunn her.

2.2.1 Krisesituasjon som en ekstrem situasjon og denne situasjonens egenskaper

Hermann (Vasques, 1996: 192) tar utgangspunkt i en krisesituasjon, da dette er en type situasjon som i internasjonal politikk ofte har blitt analysert av andre for eksempel Allison (1969). Allison's beslutningsprosessmodell vektlegger interne årsaksfaktorer og interne prosesser. Problemet er at denne typen modeller ikke vektlegger utvelgelsen blant mulige handlingsalternativer, men antar at letingen etter alternativer og formuleringen av alternativer er en integrert del av beslutningsprosessen (Hermann, 1972: 26).

Hva som er egenskapene til en krisesituasjon er det uenighet om, og sjelden har kjennetegnene slik Hermann definerer de blitt kombinert i en analyse. Ved å gi en definisjon som inneholder de mest brukte egenskapene for en krisesituasjon, setter Hermann opp tre egenskaper som beskriver en krisesituasjon (Vasques, 1996: 192):

1. innebærer en stor trussel mot nasjonale interesser.
2. gir en kort beslutningstid.
3. gir beslutningstakerne en høy grad av overraskelse.

Dersom alle trekjennetegnene er til stede, vil beslutningsprosessen bli betydelig annerledes sammenlignet med om kun en eller to av kjennetegnene er tilstede. Andre situasjoner som defineres som ikke-krisesituasjoner, indikerer kun at dette er situasjoner som vil være systematisk ulike med tanke på beslutningsprosessen i en krisesituasjon. Fordi situasjoner varierer i grad av trussel, beslutningstid og overraskelse, kan hvert av kjennetegnene oppfattes som ekstremverdier på en skala som satt sammen utgjør en idealmødel. Det betyr at ingen reell situasjon vil være helt sammenfallende med den idealtypesituasjonen som modellen utgjør. Der hvor plasseringen av den reelle situasjonen nærmer seg ekstremverdiene, kan situasjonen ses slik at den påvirker beslutningstakerne tilsvarende idealtypen i modellen (Vasques, 1996: 193).

Gjennom en nærmere drøftelse av Hermanns tre kriterier vil det komme frem hvordan denne idealmødel passer på oppgavens virkelige situasjon. Fordi Hermann legger til grunn et klassisk trusselbegrep jfr realismen, antas det at staten er den eneste aktøren som utgjør en trussel mot andre staters nasjonale interesser. De nasjonale interessene som trues er først og fremst sikkerhetspolitiske interesser (Hermann, 1972: 192).

Gjennom drøftelsen av begrepet nasjonale interesser og fastsettelsen av hva som er Norges nasjonale interesser i denne oppgaven, må nasjonale interesser også omfatte økonomiske interesser. Hva som kan være truet utvides da til å omfatte både sikkerhetspolitiske og økonomiske interesser. Keohane og Nyes teori om kompleks gjensidig avhengighet åpner for at staten ikke er den eneste aktøren. Trusler kan da også komme fra andre aktører enn staten. Dette er i samsvar med det utvidete

sikkerhetspolitiske begrep og som vil bli lagt til grunn i denne oppgaven. Anvendes denne definisjonen her, kan en trussel kan komme fra andre stater, organisasjoner og internasjonale system (Østerud m.fl., 1997: 250).

2.2.2 Trussel mot nasjonale interesser

Trusseldimensjonen innebærer at det foreligger en trussel mot nasjonale interesser. Iverksettelse av trusselen må hindre et mål som ønskes oppnådd av en gruppe eller et individ for at trusselen skal være effektiv. Hvis trusselen blir gjennomført, vil den blokkere alle midler som kunne tas i bruk, for å oppnå målet (Hermann, 1972: 192). Utgangspunktet for en drøftelse av trusseldimensjonen vil måtte ta i betraktning hvilke konsekvenser en iverksatt trussel innebar for myndighetene. Dette fordi en iverksatt trussel vil være en skranke for de virkemidlene som myndighetene har til rådighet for å oppnå sine nasjonale interesser. Hva som for denne oppgaven anses som Norges nasjonale interesser ble drøftet i punkt 2.1.2 og 2.1.3. Trusseldimensjonen anvendt i denne oppgaven vil omhandle hvilke konsekvenser iverksettelse av trusselen ville få for den norske sikkerhetspolitiske og den petroleumsøkonomiske interessen. I tillegg vil det også innebære en vurdering av i hvilken grad situasjonen hindret norske myndigheter å ta i bruk virkemidler for å oppnå sine mål jfr Hermann.

For den petroleumsøkonomiske interessen ville en trussel innebære at inntekten fra eksporten ble kraftig redusert, og at investeringene på norsk sokkel tørket inn på grunn av fall i oljeprisen. Konsekvensene av trusselen vil for det første være at et inntektsbortfall vil begrense statens handlefrihet. Norske myndigheter ville blitt mer avhengig av andre stater. For det andre ville en investeringstørke gi en lenger og mer vidtrekkende effekt fordi en investeringsstans ville gi ringvirkninger for bedrifter innen offshoresektoren og andre som kunne bli tvunget til nedleggelse. Dermed ville arbeidsledigheten også øke. En annen konsekvens av en investeringsstans ville være fremtidige inntekter til staten. Ved en investeringsstans ville fremtidig inntekt gjennom petroleumseksport settes i fare, og da også velferd generelt da staten ville få mindre å bruke på borgerne for eksempel på ulike subsidier. Norske myndigheter ville ikke være i stand til å ivareta den petroleumsøkonomiske interessen dersom det kom til en

full stans i investeringene på norsk sokkel. Ingen andre tiltak ville være i stand til å sikre samme inntekt til staten som den korte – og den langsiktige petroleumsøkonomiske interesse.

Trusselen som situasjonen innebar mot den sikkerhetspolitiske interessen omhandlet konsekvensen av at USA kunne trekke seg bort fra Norge både med for eksempel militært utstyr og politisk støtte. Dersom dette skjedde ville ikke norske myndigheter inneha andre virkemidler for å oppretthode sin egen sikkerhet.

2.2.3 Overraskelse

Med denne dimensjonen er oppgavens fokus lagt til departementsnivå. Hvem som er beslutningstakerne og hvordan situasjonen ble håndtert i departementene vil her være i fokus.

Overraskelsesdimensjonen innebærer at situasjonen må komme som en overraskelse på beslutningstakeren. En god indikator på at situasjonen er en overraskelse, er at det ikke har kommet signaler på at situasjonen ville oppstå før den var der. Gjennom aviser eller vage referanser gitt gjennom kommunikasjon med andre internasjonale aktører gis beslutningstakeren en indikasjon på at situasjonen kan oppstå.

Et annet tegn på om situasjonen kan betegnes som en overraskelse er om det eksisterer en kriseplan. En kriseplan kan være et resultat av en tidligere trusselvurdering, eller av at situasjonen har vært tilstede tidligere. Hvis så er tilfelle, vil graden av overraskelse være redusert for beslutningstakeren. Også de involverte departementenes rutiner for å håndtere situasjonen som er oppstått kan være en indikator på overraskelsesgraden. Hvis det ikke eksisterer rutiner, eller regler for å håndtere situasjonen innen et departement vil dette kunne anses som at situasjonen kom overraskende på beslutningstakeren. Fra en annen side vil også departementets vurdering av situasjonens relevans i henhold til eget fagfelt, være et tegn på overraskelse (Vasques, 1996: 195).

Fordi overraskelsesdimensjonen innebærer en situasjon som plutselig oppstår vil en ad hoc gruppe bli opprettet. Denne gruppen står fritt til å gå utenom vanlige prosedyrer og består kun av et lite antall personer som tar beslutningen. Nivået på personene som sitter i gruppen vil være det høyeste nivå av embetsmenn (Hermann, 1972: 33).

2.2.4 Beslutningstid

Beslutningsdimensjonen legger vekt på hvordan grunnlaget for beslutningen kom frem. Det vil si hvordan innsamlingen av informasjon ble gjennomført slik at beslutningstakerne fikk et beslutningsgrunnlag. Situasjonen må kun tillate en kort tidsperiode for å ta en beslutning før situasjonen blir betydelig endret slik at det blir vanskeligere å ta en beslutning. Med dette menes at situasjonen inneholder et dynamisk element som gjør at situasjonen utvikler seg og endres etter som tiden går uansett om beslutningstakerne oppfatter utviklingen eller ikke. Innenfor denne dimensjonen er det også av betydning å se på hvor lang tid det gikk før det kom et vedtak og dette ble iverksatt. Med tid menes det her helt konkret dager, måneder og år. Beslutningstid bør være tilsvarende klokke tid da tid er et relativt begrep for ulike beslutningstakere (Hermann, 1972: 24). Kort tid vil være et par dager før beslutning kom, men tiden må også ses i sammenheng med hvor kompleks saken kan være. Kompleksiteten kan kreve at mange ting blir gjort for å utforme en politisk beslutning. For eksempel om det måtte flere lovvedtak til før et vedtak kunne iverksettes. Derfor er det viktig å se på om det var mye aktivitet i tidsperioden om det går lang tid. Beslutningstid kan derfor ikke ses på som en absolutt egenskap, men som en relativ størrelse (Hermann, 1972: 25).

Hvor lang tid og hvor omfattende innsamlingen av informasjon for et beslutningsgrunnlag er også en indikator på beslutningstiden. Fordi det i en krisesituasjon vil være behov for informasjon hurtig, vil beslutningstakerne tvinges til å samle inn informasjon på en annen måte enn vanligvis. Dette gjenspeiles i økt kommunikasjon internt mellom statens beslutningstakere og eksternt mellom statens beslutningstakere og internasjonale aktører. Dersom beslutningstiden minsker, vil ekstern kommunikasjon øke (Hermann, 1972: 203). I en krise vil beslutningstakere

ofte ha mindre informasjon enn vanlig og vil derfor vektlegge verdier tyngre enn til vanlig (Hermann, 1972: 33). Dette betyr at dersom beslutningsgrunnlaget delvis er verdibasert, så vil et vedtak bære preg av hvilket departement som tok beslutningen. Dersom OED er det departementet som vedtar den endelige beslutningen, så vil OEDs holdning til OPEC legges til grunn for vedtaket. Dersom beslutningstiden blir lenger på grunn av at beslutningstakerne blir mer og mer forberedt på situasjonen, vil en beslutning komme raskere, nesten umiddelbart (Vasques, 1996: 196).

2.3 Byråkratisk endring

Utgangspunktet for drøftelsen er at det ikke lenger er en eksplisitt konflikt mellom departementene over hvem som skal ha ansvaret for, og iverksettelsen av norsk OPEC-politikk. Et av departementene har fått sin rolle innenfor saksområdet redusert. Tidligere hadde departementet en meget synlig rolle innen saksområdet, men anses nå som mindre relevant. Gjennom Allisons teoretiske modell for hvordan beslutningsprosesser på nasjonalt nivå påvirker utenrikspolitiske beslutninger, ønsker jeg å se nærmere på hva som kan gi en forklaring på hvorfor det oppstår endringer innen byråkratiske institusjoner.

2.3.1 Enhetlighet

Sosiale fenomener må forklares med utgangspunkt i enkeltindividet. Forklaringer på internasjonal politikk må bygges opp med utgangspunkt i enkeltindivider som grunnleggende analyseenheter. En modell for internasjonal politikk vil måtte bygge inn de prosesser hvor enkeltindividets handlinger aggregeres til nasjonal politikk. Dette er hovedideen bak Allisons modell for byråkratisk politikk. Teorien omhandler også et element av hvordan denne type prosesser gjensidig påvirker hverandre på tvers av landegrensene. En aktør som er enhetlig indikerer at aktøren har identiske preferanser og virkelighetsoppfatninger. Offentlig politikk antas i så måte å være basert på identiske beveggrunner (Hovi og Rasch, 1997: 29).

I Allisons byråkratiske modell vil et vedtak vil være resultatet av inngåtte kompromisser, koalisjoner, konkurranse og forvirring blant aktører på nasjonalt nivå

som har ulike interesser (Allison, 1969: 708). Beslutningen er ikke nødvendigvis rasjonell, men den tilfredsstillende majoriteten av alle de ulike aktørenes interesser uten å støte vekk noen interesser (Mingst, 2004: 126).

Ved å inneha en sentral posisjon innen statsadministrasjonen, blir individer til aktører. I denne oppgaven vil det si de individene som besatt en sentral posisjon, som var relevant i henhold til norsk OPEC- politikk. Spesielt vil dette være den øverste politiske ledelsen og det øverste embetsmannsnivået i OED og UD. Den politiske lederen som er ministeren for hvert departement betegnes av Allison som "Chief", og embetsmannsnivået er "indianere". I tillegg kommer den gruppen aktører som Allison kaller for Ad hoc- aktørene. Denne gruppen er omfattende og inkluderer andre partier og politikere på Stortinget, interesseorganisasjoner, oljeselskapene og media (Allison, 1969: 709).

Hvilken posisjon aktøren innehar avgjør hva aktøren kan gjøre ("where you stand depends on where you sit"). Dette gir seg på den ene siden utslag i at aktørens syn på sak vil formes ut fra hvilken posisjon aktøren besitter. For eksempel vil en aktør fra OED ha et syn på olje og OPEC, som vektlegger mer de petroleumsøkonomiske interessene enn en aktør fra UD, som vil legge mer vekt på de sikkerhetspolitiske interessene. På den andre siden vil en aktørs posisjon avgjøre hva denne vil være i stand til å få gjennomslag for. Dersom aktøren sitter i en høy stilling, vil det være lettere for aktøren å få gjennomslag i form av sin posisjon. Dette er en forskjell mellom aktører på "Chief" nivå og indianernivå som relatert til denne oppgaven vil omhandle aktører på ministernivå og på embetsmannsnivå. Men det er også en kamp internt på embetsmannsnivå om å få frem sitt forslag til egen minister (Allison, 1969: 709). Hver aktørs evne til å vinne frem i forhandlingene, omhandler derfor i hvilken grad aktøren har makt. Makt vil her si hvor effektivt aktøren kan påvirke utfallet basert på formell autoritet, forpliktelse, institusjonell støtte, ekspertise, kunnskap og andre aktørers oppfatninger av dette. Ressursene til den enkelte aktør avgjør hvem som får gjennomslag i dragkampen (Allison, 1969: 710). Beslutning avgjøres ut fra hvilket

departement som er sterkest. Med det menes den relative styrken til de individuelle byråkratiske aktørene eller organisasjonene de representerer (Mingst, 2004: 125).

Forhandlingskanalen regulerer måter å produsere en handling i forbindelse med en sak innen statsforvaltningen. Denne prosessen gir struktur til forhandlingsspillet ved å begrense utvalget av aktører og bestemmer når aktørene får komme med i spillet. I en krisesituasjon vil beslutningsprosessen gå gjennom et departements øverste politiske- og administrative ledelse, Storting, andre relevante departement og ad hoc aktører. Hvilken handlingskanal forhandlingene går gjennom, bestemmer også hvilket departements embetsmenn (indianere) som iverksetter vedtaket (Allison, 1969: 710). Relatert til denne oppgaven betyr det fokus på hvilken struktur det var i gangen i beslutningsprosessen for å komme frem til et vedtak.

2.4 Konklusjon

I kapittel 2 har jeg forsøkt å lage en teoretisk ramme for en forklaring av norsk OPEC-politikk. For at både sikkerhetspolitiske og økonomiske interesser skulle bli inkludert i det teoretiske rammeverket, måtte teoriene som ble tatt i bruk omfatte en utvidet forståelse av nasjonale interesser. Gjennom Keohane og Nyes kompleks gjensidig avhengighet ble det drøftet hvilke nasjonale interesser en stat har, et utvidet aktørspespekt og hvilke virkemidler som vil bli brukt for å oppnå målene. Norges nasjonale interesser i forhold til norsk OPEC-politikk avgrenses til en sikkerhetspolitisk interesse ved relasjonen mellom Norge og USA, og til en kort- og langsiktig petroleumsøkonomisk interesse ved oljepris. Hvilken effekt OPEC har på oljeprisen ble også drøftet her. Dette ble gjort for å vise at Norge ikke innehar den samme evnen til å kunne påvirke oljeprisen ved en reduksjon eller økning i egen produksjon. De nasjonale interessene i kombinasjon med prisseffekten til OPEC avgrenset det norske handlingsrommet.

Hermanns krisesituasjonsteori førte til at oppgavens teoretiske ramme ble tilført et analysenivå til. Her ble beslutningsprosessens interne faktorer lagt til grunn for å gi en mer omfattende forklaring enn nasjonale interesser alene var i stand til. Ved å bruke

beslutningsprosessen som ramme kom debatten internt over hvilke handlingsalternativer og vurderinger frem.

Til slutt i kapitlet ble Allisons byråkratiske modell anvendt i et forsøk på å kunne forklare hvorfor det har vært en endring innen departementene i forhold til norsk OPEC- politikk.

Kapittel 3: Samarbeid 1 1986- 1990

Beskrivelsen av hvordan situasjonen i oljemarkedet, før det norske vedtaket om et produksjonskutt kom, både internasjonalt og nasjonalt, viser hvor spent forholdene var i oljemarkedet. Videre i oppgaven vil det bli sett på Norges petroleumsøkonomiske interesse (3.2) og utenrikspolitiske interesser (3.3). Interessene gir det norske handlingsrommet for denne perioden og vil være viktig å kartlegge med tanke på en komparativ analyse i kapittel 6. Til slutt vil jeg se på interne faktorer innen beslutningsprosessen som kan ha påvirket norsk OPEC- politikk (3.4), og hvordan norske myndigheter foretok vurderinger av mulige handlingsalternativer i denne perioden.

3.1 Situasjonen i oljemarkedet

Etter 1982 avtok oljeprisen og Saudi- Arabia påtok seg rollen som ”svingprodusent”. OPEC opprettet produksjonskvoter for medlemmene, for gjennom denne strategien å øke prisen, men oljeprisen fortsatte å synke. Saudi- Arabia reduserte sin produksjon, mens de andre OPEC- landene økte sin for å kompensere for den stadig synkende oljeprisen. Høsten 1985 gikk Saudi- Arabia bort fra å være en ”svingprodusent”. Samme år vedtok OPEC å legge om sin markedsstrategi fra å forsvare en høy oljepris til å forsvare markedsandeler. Markedet reagerte med en hurtig nedgang i oljeprisen på de store mengdene olje som kom fra Saudi- Arabias økte produksjon (Knutsen m. fl., 1997: 167).

Den 12. oktober 1984 vedtok Statoil en ensidig reduksjon av oljeprisen med \$1.50. Siden prissjokket i 1979- 80, hadde USA sterkt advart norske myndigheter om å gjøre nordsjøolje prisledende. Noe den norske stat gjennom den politiske ledelsen også hadde oppfordret norske oljeselskaper til å overholde (Tamnes, 1997: 197). Med Statoils prisreduksjon ble Norge beskyldt for å være prisledende, og det ble satt fokus på Norge som produsent. Andre land så ikke noe skille mellom selskapet Statoil og den norske stat. Saken beviste at Norge var i stand til å påvirke markedet i visse situasjoner (Knutsen m. fl., 1997: 174).

Ved årsskiftet 1985/ 86 falt oljeprisen fra \$26 til \$18. Dette medførte et stort inntektstap for den norske stat. OPEC ønsket kontakt med norske myndigheter. Møter kom etter hvert i stand mellom Kåre Kristiansen som var olje- og energiminister, og Yamani som var Saudi- Arabias oljeminister, etter initiativ fra OPEC og Saudi- Arabia. Kristiansen la skylden for fallet i oljeprisen på OPEC og ønsket ikke å ta initiativet til kontakt. Generelt kom det til en økt kontakt mellom Norge og enkelte av OPECs medlemsland. Spesielt var det økt kontakt mellom Norge, Saudi- Arabia, Mexico og Venezuela. Møtene foregikk på ministernivå, men i slutten av mars ble også norske embetsmenn koblet inn i form av diplomatiet.

Regjeringsskifte kom i mai 1986 fra en høyre- sentrumsregjering til en ren arbeiderparti- regjering. Selv ønsket Arbeiderpartiet en mye nærmere kontakt med OPEC og åpnet for et mulig samarbeid med organisasjonen, men satte betingelser for et slikt samarbeid at OPEC overholdt vedtak angående reduksjon i egen oljeproduksjonen. Åpningen av et mulig samarbeid med OPEC ble av regjeringen definert som en mulig regulering av norsk oljeproduksjon. Med hjemmel i petroleumsloven var en produksjonsregulering et mulig tiltak. Også her var det først og fremst på ministernivå kontakten mellom Norge og OPEC ble holdt, men med Arbeiderpartiet i regjeringsposisjon kom det en opptrapping i møtevirksomheten. Nå tok også norske myndigheter initiativ til møtene.

Igjen oppfordret OPEC Norge om å imøtekomme OPEC gjennom reduksjoner i norsk oljeproduksjon. OPEC ønsket at også produsenter utenfor OPEC skulle kutte i sin oljeproduksjon (OPEC Bulletin mai 1986).

Visepresident Bush og den amerikanske energiministeren Herrington uttalte at lave og ustabile oljepriser var skadelig for amerikanske sikkerhetspolitiske interesser og økonomi. Amerikansk nasjonal oljeproduksjon måtte stenge brønner som en følge av fallet i oljeprisen. Samtidig fremhevet USA at markedskreftene fortsatt ble ansett som det beste middelet for å få en høyere oljepris (OPEC Bulletin, april 1986). Andre ikke-

OPEC produsenter (blant annet Mexico og Venezuela) gikk med på et samarbeid med OPEC om en reduksjon i produksjonen (Stavanger Aftenblad, 16.mai 1986).

Men nedgangen i oljeprisen fortsatte utover våren 1986 på tross av at OPEC reduserte sin produksjon. Til slutt var oljeprisen nede i \$9,20 per fat i juni 1986. Norges økonomiske situasjon ble ytterligere forverret. Oljeprisen hadde nå falt under den grensen som selskapene anså som bærende for kostnadsnivået på norsk sokkel (Arbeiderbladet 21.januar 1986). Igjen ba OPEC Norge om å redusere oljeproduksjonen da markedet ble oversvømt av olje, som gav den ekstremt lave oljeprisen. I løpet av sommeren nedsatte den nye Regjeringen et utvalg som skulle utrede mulighetene for en reduksjon i norsk oljeproduksjon. OPEC hadde da allerede redusert sin produksjonskvote og klart å overholde dette.

I begynnelsen av september 1986 vedtok norske myndigheter å redusere norsk oljeeksport for november og desember 1986. Norge valgte da å regulere sin oljeproduksjon gjennom en begrensning i oljeeksporten på 10 % for november og desember 1986 som et bidrag til å stabilisere oljeprisen (Stavanger Aftenblad 11.september 1986). Norge opprettholdt sine begrensninger, men ettersom medlemmene av OPEC stadig produserte mer enn det som var vedtatt gikk Norge bort fra sin reduksjon fra og med 1.7. 1990 (Dagens Næringsliv 26.juni 1990).

3.2 Petroleumpolitiske interesser

Den petroleumsøkonomiske interessen omhandler både en kort- og en langsiktig økonomisk interesse. Gjennom drøftelsen av den økonomiske interessen som knyttes til petroleum, kommer det frem hvordan økonomiske eksterne faktorer satte skranker på det norske handlingsrommet.

3.2.1 Lønnsomheten på norsk sokkel

Første indikasjon på en ekstremt lav oljepris kom ved årsskiftet 1985/ 86. Med økt produksjon fra Saudi- Arabia falt oljeprisen kraftig fra \$26 til \$18. Nå ble norske myndigheter oppmerksom på betydningen av en lav oljepris i kombinasjon med en

fallende dollarkurs og dens effekt på statens inntekter. I januar 1986 uttalte daværende finansminister, Rolf Presthus, at fallet i oljeprisen var en ”dramatisk forverring av statens finansielle situasjon”. Situasjonen omhandlet et inntektsbortfall på ca 20 milliarder NOK fra 1985 til 1986 (Arbeiderbladet, 21.januar 1986).

Utenriksregnskapet for 1986 ble antatt å ville gå med et underskudd på 25 milliarder NOK (Aftenposten 11.september 1986). Inntektstapet fikk frem den økonomiske avhengigheten som lå i eksporten av olje. På sikt ville en vedvarende lav oljepris kunne sette Norges utenrikspolitiske handlefrihet i fare da Norge ville bli mer avhengig av andre. Sektorens relativt store betydning som en kilde for inntekt til staten, og som stimuli for den nasjonale økonomien, medførte at Norge ble sårbar overfor det kraftige fallet i oljeprisen (Andersen, 1993: 149).

Den anstrengte økonomiske situasjonen førte til at politiske tiltak ble iverksatt for å bedre situasjonen. Blant annet ble den norske krona devaluert med 12 % (Platts Oilgram News 13.mai 1986). Underskuddet på driftsbalansen utgjorde 33 milliarder NOK forårsaket av den lave oljeprisen. Etter devalueringen satte Norges Bank opp utlånsrenta og en fast vekslingsrate ble satt for den norske krona (Claes, 1998: 257). Nasjonaliseringen av oljesektoren gjennom direkte investeringer fra myndighetenes side betydde også en nasjonalisering av finansiell risiko (Andersen, 1993: 149). Oljeselskapene på norsk sokkel ønsket reduksjon av skatt for å tilpasse seg den lave oljeprisen. Den lave oljeprisen i kombinasjon med et høyt skattenivå medførte at selskapene satt igjen med små eller ingen overskudd. Hvor stor profitt som kunne oppnås på norsk sokkel ble ansett som viktig (Platts Oilgram News 1.mai 1986).

Gjennom en pressemelding fra Olje- og energidepartementet (OED) gjorde norske myndigheter det klart at en rimelig stabilitet ved oljeprisen ble foretrukket (Pressemelding 22. januar 1986). Den økonomiske interessen som lå i eksport av olje var en sterk nasjonal interesse som myndighetene ikke kunne overse i denne situasjonen. Dersom det var mulig å holde oljeprisen relativt stabil og forutsigbar, ville dette være en fordel for norske myndigheters beregning av inntekter. I tillegg ville

dette sikre den langsiktige petroleumsøkonomiske interessen, ved videre investeringer på sokkelen og dermed en sikring av fremtidig oljeproduksjon og inntekt fra oljen.

Ut fra en vurdering av tiltak som kunne forbedre den norske stats økonomiske situasjon, var ikke en reduksjon i norsk oljeproduksjon et alternativ som ble vurdert før etter mars 1986. Før dette tidspunktet vurderte Norges olje- og energiminister Kåre Kristiansen, at et slikt tiltak måtte ha blitt iverksatt som et preventivt tiltak for å forhindre at oljeprisen falt til det nivået den allerede hadde nådd. Kostnadene ved et produksjonskutt ble ikke ansett å gi tilstrekkelig tilbake i form av økonomisk gevinst for norske myndigheter. På kort sikt var det derfor ikke mye norske myndigheter kunne gjøre utover å "sitte på gjerdet" å vente på at OPEC skulle bli enige seg imellom. Gitt de internasjonale årsakene som lå bak oljeprisfallet var det lite Norge kunne gjøre (Andersen, 1993: 152). Offisielt var begrunnelsene for å ikke redusere produksjonen angitt å ligge i det høye investeringsnivået på norsk sokkel som medførte langsiktige prosjekter, som ikke kunne stoppes for å gi en effekt på oljemarkedet. De norske "oljekranene" kunne ikke skrus opp og igjen som for eksempel Saudi-Arabia hadde muligheten til. Oljeselskaper hevdet at oljeprisen først måtte gå ned mot \$10 før en reduksjon kunne bli aktuell (Arbeiderbladet 21.januar 1986).

I tillegg til en betydelig reduksjon i statens inntekter, medførte fallet i oljeprisen en lavere investeringsiver fra selskapene. Utvinningen på norsk sokkel var teknologisk og økonomisk mer kostnadskrevende enn for eksempel i USA og land i Midtøsten.

Kombinasjonen av en fallende oljepris og at utvinning var teknisk krevende, medførte at oljeselskapene holdt tilbake investeringer. Derfor ble investeringsnivået og utviklingen av nye felt redusert, som en følge av en lav oljeprisen. Oljeselskapene ønsket at investeringer skulle gi avkastning og være kostnadssvarende dersom de skulle gå inn på norsk sokkel. Nye felt ville stå i fare for ikke å bli satt i produksjon. Blant annet gjaldt dette Sagas felt "Snorre", hvor en oljepris på under \$20 ble ansett som ikke regningssvarende for oppstart av dette feltet. Men for andre felt hvor produksjonen var kommet godt i gang, anså Saga det som mulig å opprettholde

produksjonen med priser helt ned i \$10 per fat (Arbeiderbladet, 21.januar 1986). Begrepet relativt høy oljepris innebærer at prisen er så høy at kostnadene ved prøveboring og igangsettelse av nye felt på norsk sokkel dekkes av oljeprisen ("breakeven" pris på norsk sokkel).

Juni 1986 falt oljeprisen til en ny bunnotering på \$9,20. Fallet i oljeprisen forverret den økonomiske krisen som Norge allerede var inne i. Nå hadde oljeprisen falt under det nivået som oljeselskapene anså som lønnsomt for å starte opp nye felt på norsk sokkel. Sammen med den allerede reduserte investeringslysten var det nå en reell fare for den videre utviklingen i Nordsjøen (Arbeiderbladet 21.januar 1986 og samtale nummer 5). Enkelte OPEC- medlemmer truet med en "priskrig", for å presse konkurrenter ut av markedet. Det ble stilt spørsmål om disse hadde et realistisk bilde på hvor lav prisen kunne presses før norsk produksjon, som allerede var kommet i gang, ikke ville være regningssvarende lenger (Samtale nummer 5). Ut fra et langsiktig perspektiv var det av interesse for norske myndigheter å opprettholde videre investeringer og utvikling av nye felt. Arbeidsplasser og økonomisk aktivitet langs kysten var avhengig av et høyt investeringsnivå innen petroleumssektoren (Andersen, 1993: 149).

3.2.2 Forventede priseffekt av OPEC

Olje- og energiminister Kåre Kristiansen, uttalte at utviklingen av oljeprisen hang nøye sammen med hva OPEC foretok seg (Arbeiderbladet 21.januar 1986 og Aftenposten 22.januar 1986). OPEC ville være i stand til å påvirke oljemarkedet ved en reduksjon i oljeproduksjonen, som ville medføre en økning i oljeprisen på grunn av et redusert tilbud på olje. Norske myndigheter anså det ikke som et alternativ at Norge skulle kunne gjøre noe for å øke oljeprisen. Til det var Norge for liten som produsent og eksportør. Interessen i kontakt med OPEC og organisasjonens medlemmer, stammet fra den norske økonomiske interessen i en stabil og relativt høy oljepris (Austvik, 1987:1). Den lave oljeprisen ved årsskiftet 1985/ 86 hadde fått norske myndigheter til å stille seg mer positive til en dialog med OPEC. Fallet i oljeprisen til under \$10 sommeren 1986, medførte en videre akselerasjon av ønsket om kontakt med OPEC fra

norske myndigheters side. Norge innså at som oljeprodusent hadde staten et internasjonalt medansvar i forhold til betydningen av den norske oljeproduksjonen. Den lave oljeprisens betydning for resten av verdensøkonomien ble også tatt i betraktning. Importlandene ville med en lav oljepris kunne øke sin kjøpekraft noe som ville gi en positiv virkning på verdensøkonomien for øvrig (Ingeniørnytt, 1986).

Skånlands uttalelse om at Norge burde fryse sin oljeproduksjon og ikke øke den som planlagt ble lagt merke til i OPEC. Uttalelsen ble tatt som et signal for at Norge visste at situasjonen var økonomiske skadelig (Stavanger Aftenblad og Aftenposten 20.mars 1986).

For Norge ble det viktig å holde kontakt med OPEC og medlemslandene for å få informasjon om hva OPEC og medlemmene vil gjøre. Forutsigbarhet kunne føre til at land ville innføre tiltak mot kommende ekstrem endringer i markedet, noe som i seg selv virker stabiliserende og skape forståelse for hverandres gjensidige avhengighet (Andersen og Austvik, 2000: 66). Kontakt med OPEC ble ansett som en ren informasjonskilde, da Norge har felles økonomiske interesser med OPEC- landene i en relativt høy oljepris og at OPECs handlinger påvirker oljeprisen. Dersom Norge hadde kontakt med OPEC ville det være en mulighet til å påvirke OPECs handlinger.

OPEC mislikte den norske økningen i oljeproduksjon på et tidspunkt da problemet var å redusere oljeproduksjonen for å oppnå balanse i det internasjonale markedet.

Årsaken til den norske økningen i oljeproduksjonen på dette tidspunktet var et resultat av at ny teknologi ga mer olje ved utvinning og at flere felt ble satt i produksjon. Det var ikke et bevisst forsøk fra oljeselskapene å legge frem feil tall (for høye tall) i forhold til forventet produksjon (Samtale nummer 5 og 6). Samtidig ønsket ikke norske myndigheter å provosere OPEC. For eksempel ble den vedtatte forseringen av Gullfaks C- plattformen ikke igangsatt (NHS 23.mai 1986). Fra Arbeiderpartiregjeringen kom det et forslag om å sette nye prosjekter i kø for å unngå en investeringsboom som ellers ville komme på 1990- tallet. Dette ville skape en positiv politisk effekt overfor OPEC (Andersen, 1993: 155).

3.3 Utenrikspolitiske interesser

I tillegg til skrankene som lå i den petroleumsøkonomiske interessen, medførte også Norges utenrikspolitiske interesser skranker for det norske handlingsrommet. Her vil det bli drøftet hvordan andre stater og spesielt USA satte skranker for Norge.

3.3.1 USA

Våren 1986 hadde den amerikanske oljeindustrien fått kjenne virkningene av en oljepris på vei ned mot \$10. Texasproduksjonen var noe av det første som forsvant ved en oljepris under \$12 (samtale nummer 6). Den lave oljeprisen hadde negative innvirkninger på amerikanske nasjonale sikkerhetsinteresser. Visepresident George Bush sr uttalte at stabilitet var viktig å jobbe for. Lave oljepriser var i seg selv et gode, men ikke når den ble så lav at den skadet nasjonale sikkerhetspolitiske interesser, eller kaster flere finansinstitusjoner ut i kaos. Bush sr ønsket å gjøre det klart for Saudi-Arabia at en sterk nasjonal industri var av vital nasjonal interesse for USA, og kom med signaler til Saudi-Arabia om at det ville være ok med tiltak som stabiliserte oljeprisen på et litt høyere nivå. John Herrington som var amerikansk energiminister i 1986, vektla at det var nedgangen i amerikansk oljeindustri som Bush sr hadde ment med henvisningen til nasjonal industri (OPEC Bulletin april 1986). Men Bush sr fremhevet også at det først og fremst var markedskreftene som skulle sørge for prisstabiliseringen, og statlige inngrep i oljemarkedet ville ikke bli sett på som positivt (OPEC Bulletin april 1986). Fra amerikansk side ble det foretrukket at markedskreftene og utviklingen innen etterspørsel regulerte produksjonsnivået, og ikke regulering ved statlige inngrep. USA fremholdt at hittil hadde ikke regjeringer lyktes med å regulere dette noe som gjenspeilet deres syn på OPEC. Andre ikke-OPEC produsenter (blant annet Mexico og Venezuela) hadde gått med på et samarbeid med OPEC om en reduksjon i produksjonen (Stavanger Aftenblad, 16.mai 1986).

Storbritannia ble advart av USA mot en overdreven produksjon. Dette kunne medføre politiske følger fra allierte. Uttalelsene kunne tyde på at USA ønsket en statlig inngripen i produsentenes oljeproduksjon. Derfor hørtes det motstridende ut at USA samtidig forsvarte en streng markedspolitisk linje. President Reagan forklarte dette slik

at ved å ikke redusere oljeproduksjonen manipulerte noen oljeprodusenter markedet for å senke oljeprisen og skape en priskrig for å fjerne konkurrenter fra markedet (OPEC Bulletin april 1986).

Norges tradisjonelt nære forhold til USA og NATO gjorde det vanskelig for regjeringen å samarbeide aktivt med OPEC om høyest mulig oljepriser. Vurderingen av de utenrikspolitiske sidene ved et eventuelt samarbeid med OPEC måtte tas hensyn til. Dette medførte at regjeringen måtte være varsom med å fatte beslutninger som provoserte OPEC, men samtidig ta hensyn til sine allierte og IEA (Aftenposten 29.januar 1986). Norges olje- og energiminister Kåre Kristiansen, fremhevet hele tiden at Norge ønsket kontakt med medlemslandene i OPEC og andre, men ville ikke ta direkte kontakt selv noe som kunne tolkes som et forsøk på å unngå å provosere USA og IEA. I stedet fremhevet han at bilateral kontakt mellom OPECs medlemsland og Norge måtte være tillatt. Problemet var at enkelte av medlemslandenes oljeministere hadde også vært OPEC- president. Derfor ble skillet mellom kontakt med OPEC, som organisasjon og bilateral kontakt med andre oljeministere, ikke alltid like klart. Fra norske myndigheters side ble det hevdet at siden møtene foregikk i regi av bilateral kontakt mellom to oljeministere, kunne det ikke tas til inntekt for at Norge var i møte med OPEC som organisasjon. Men samtidig skal det ikke skjules at fra januar til midten av februar, hadde Kristiansen møtt tre ulike OPEC- presidenter i form av at disse også besatt stillingen som sine lands oljeministere. Ut fra denne holdningen kunne det se ut som om Kristiansen gikk i en balansegang for å unngå å provosere IEA og USA (Arbeiderbladet 10.februar 1986).

Uoffisielt stilte den amerikanske regjeringen seg negativ til Norges beslutning, men samtidig så Washington med glede på at Norges beredskapslagre ble bygget opp. USA hadde i flere år presset på for at de vestlige industrilandene skulle øke sine strategiske lagre. Herrington så meget positivt på at produksjonsreguleringen skulle bidra til en oppbygging av de beredskapslagrene. Dette var i tråd med tidligere uttalelser fra USA om at de vestlige industrilandene burde øke sine beredskapslagre av hensyn til den langsiktige energisikkerheten i Vesten (Aftenposten 17.september 1986). Norske

myndigheter fremholdt at de eksplisitt hadde uttalt at oljereduksjonen hadde som formål å stabilisere oljemarkedet, og ikke var et bidrag til oppbygging av oljelagrene. I OED ble uttalelsen fra Herrington ansett som et rent ”pliktløp” fra amerikanske myndigheter jfr USAs syn på OPEC, og kommentaren ble ikke særlig vektlagt (Engesland, 1989: 132).

I USA var det også overraskelse over at Norge ikke hadde ventet med beslutningen til etter at den amerikanske Energiministeren John Herrington hadde vært på besøk (Aftenposten 11.september 1986). Kilder i det amerikanske utenriksdepartement (DoS) og i energidepartementet (DoE) uttalte at de hadde vondt for å fatte den norske beslutningen. Beslutningen ble karakterisert som forbløffende og skuffende (Stavanger Aftenblad 12.september 1986). Selv om de amerikanske myndighetene respekterte den norske beslutningen, var de ikke enig i vedtaket. Gjennom den amerikanske ambassaden sendte State Departement en note til norske myndigheter (Dyrdal, 1989). UD så på dette som en alvorlig reaksjon, men i OED så man på noten som en reaksjon som var mindre enn forventet og hevdet at såpass måtte man tåle (Engesland, 1989: 142).

Herrington uttalte at den norske produksjonsreguleringen ble ansett som et indre norsk anliggende som den amerikanske regjeringen ikke ville blande seg opp i. Noen konsekvenser for forholdet mellom USA og Norge så ikke Herrington og fremholdt særlig det gode samarbeidet mellom Norge og USA innen NATO. Dette samarbeidet mer enn oppveide for den norske beslutningen (Aftenposten 17.september 1986).

Norsk OPEC- politikk ble ikke ansett som noen vesentlig belastning i det bilaterale forholdet mellom Norge og USA. Dette var ingen høyt prioritert sak i departementene i USA, og man forstod Norges argument om ivaretagelse av egeninteresser.

Amerikanske myndigheter mente at det var berettiget med kritikk, men ønsket ikke å gjøre så mye ut av det. Om en produksjonsregulering ga en positiv effekt på oljeprisen i den forstand at prisen økte, ville også USA tjene på reguleringen. I en situasjon der også amerikanske interesser ville bli mer direkte berørt forventet man at Norge ville opptre lojalt overfor sine IEA- partnere (Engesland og Dyrdal, 1989). Fra amerikansk

side ble det regnet som lite sannsynlig at Norge som produsent ville bruke oljen som et politisk våpen (Dyrdal, 1989: 46).

3.3.2 IEA

På IEAs ministermøte sommeren 1985 hadde USA gått sterkt imot enhver form for samarbeid mellom IEA og OPEC. Den amerikanske frykten for at OPEC igjen skulle bli sterke på oljemarkedet og drive prisen opp i et ekstremt nivå gjenspeiles. Norge stilte seg skeptiske til et formelt samarbeid, men hevdet at det måtte være adgang til bilaterale samtaler med de enkelte OPEC-landene (Aftenposten, 29.januar 1986).

Jacques Delors som var formann i EF-kommisjonen, uttalte i samtaler med statsminister Kåre Willoch allerede i mars 1986, bekymring over det lave nivået på oljeprisen. En lav oljepris stimulerte til økt forbruk og svekket sparetiltakene. Dette ville øke industrilandenenes energiavhengighet og skape fare for et framtidig prishopp oppover igjen, samtidig som den vestlige oljeproduksjonen ble redusert. Konsument- og produsentlandene hadde en felles interesse i at oljeprisen fluktuerte innenfor en rimelig grense. Et uregulert marked ga for store fluktuasjoner. Derfor ble det viktig å fremheve betydningen av et noenlunde velordnet og velregulert oljemarked overfor medlemmene i IEA, og Norges nasjonale interesser i dette. Som den eneste nettoeksportøren i OECD og IEA, var det håp om at de europeiske landene ville lytte til det Norge hadde å si. Noe som igjen kunne sikre Norge utenrikspolitisk ryggdekning. Norge vektla at de vestlige land ikke kun hadde fordeler av en lav oljepris, men at stabilitet og et prisnivå som sikret videre utbygging også ville være i deres interesse (Udgaard, Aftenposten, 23.april 1987). Fra de europeiske landene i IEA gikk det fram at Norge ville være trygt inne på det europeiske markedet da landet ble ansett som en stabil og langsiktig leverandør av olje og gass (Aftenposten 5.juli 1986). Flere av de europeiske medlemslandene stilte seg også positive til et norsk produksjonskutt (Samtale nummer 5). Øien fremhevet at en høyere oljepris var den eneste måten å sikre forsyninger på lengre sikt. En høyere oljepris ville medføre videre investeringer i Nordsjøen. IEAs målsetning var å sikre de vestlige landene forsyninger

på lengre sikt derfor er Norges vedtak i henhold til IEA da sikrer en slik målsetning (Stavanger Aftenblad, 13.september 1986).

Daværende generalsekretær for IEA Helga Steeg, var en sterk forsvarer av de frie markedskrefter og fullt og helt på kollisjonskurs med det norske vedtaket om å regulere norsk oljeproduksjon. Tidligere hadde hun gått imot at oljeproduserende industriland forhandlet med OPEC om å stabilisere oljeprisene gjennom produksjonsbegrensninger. I forhold til den norske beslutningen ble det tvilt på om den ville bidra til å stabilisere oljeprisen på et høyere nivå. Også overfor IEA hevdet Øien at produksjonsreguleringen ville bli brukt til en lageroppbygging. Dette var i samsvar med hva IEA hadde uttalt tidligere (Stavanger Aftenblad 12. og 13.september og Aftenposten 18.september).

3.4 Beslutningsprosessen

Hittil i kapittelet har fokus for drøftelsen vært på de eksterne faktorene som satte skranker for handlingsrommet Norge kunne bevege seg innenfor. Gjennom beslutningsprosessen som setter fokus på interne faktorer på et nasjonalt nivå, vil jeg nå se på hvordan dragkampen på nasjonalt nivå påvirket hvilke handlingsalternativer og vurderingen av disse.

3.4.1 Den partipolitiske opposisjonen

Enkeltpersoner fra opposisjonen på Stortinget hadde kommet med reaksjoner på Regjeringens holdning til kontakt med OPEC (Stavanger Aftenblad 20.mars 1986). Blant annet ønsket Einar Førde (Ap), som satt i Stortingets energi- og industrikomité, nærmere kontakt med OPEC. Andre land hadde hatt stor nytte av å ha nær kontakt da disse fikk informasjon om hva OPEC ville foreta seg. I tillegg hevdet Førde at markedskreftene aldri alene kunne bringe oljeprisen opp på et nivå som ville være akseptabelt for Norge (Stavanger Aftenblad 14.april 1986). Førde satt samtidig i Aps oljegruppe som hadde forbindelser til oljeindustrien gjennom blant annet den administrerende direktøren for Statoil, Arve Johnsen. Gruppen skapte en allianse mellom oljeindustrien, lokalpolitikere og deres allierte på Stortinget og Statoil

(Andersen, 1993: 155). Arbeiderpartiets oljegruppe hadde reell innvirkning på beslutningen (Samtale nummer 6, Bergens Tidende 4.februar 2004, Dagsavisen 30.januar 2004).

Arbeiderpartiregjeringen som overtok i mai 1986 syntes det var greit at amerikanerne var skeptiske så lenge andre land, det vil si andre i Europa, mente at det ikke var negativt at Norge samarbeidet med OPEC (Samtale nummer 5).

Ap- regjeringen som overtok etter koalisjonsregjeringen til Willoch i mai 1986, fikk en større frihet til å kjøre frem sin mer OPEC- vennlige politikk da opposisjonen var nærmest fraværende. Dette kom av at koalisjonsregjeringen gikk av på et kabinettspørsmål, og når den da falt var opposisjonen på Stortinget lammet fra å gjøre noe mot Ap- regjeringen som overtok regjeringsposisjonen. Ap- regjeringen fikk støtte i Stortinget samme dag som vedtaket ble kjent gjennom den utvidete utenrikskomiteen. Regjeringen ville antagelig ha vegret seg for å iverksette vedtaket dersom den hadde møtt vesentlig motstand i komiteen (Stavanger Aftenblad 11.september 1986).

3.4.2 Interesseorganisasjoner og oljeselskaper

På grunn av den lave oljeprisen gikk investeringsnivået ned på norsk sokkel. Flere arbeidsplasser var i faresonen når investeringene uteble. Det var den direkte virkningen som norske arbeidere innen oljeindustrien fikk føle som en følge av den lave oljeprisen. Dette medførte at interessegrupper kom frem blant annet Oljeindustriens Landsforbund (OLF), Norsk olje- og petrokjemisk fagforbund (NOPEF) og Rederiforbundet.

Gjennom oljeselskapenes prognoser for videre utvinning, la OED frem tall på hva som ville være produksjonsnivået på norsk sokkel. Oljeselskapene og OED hadde en felles interesse i at utvinning skulle være kostnadssvarende og at oljeprisen dermed burde være så høy at norsk produksjon ga en viss avkastning. Spesielt var oljeselskapene interessert i så høy avkastning som mulig. OED ville konferere med oljeselskapene,

opposisjonen og andre land før de vurderte tiltak for å redusere oljeproduksjonen (Platts Oilgram News, 23.mai 1986).

Men oljeselskapene likte ikke produksjonskuttet og hevdet at dette var utidig innblanding av staten, men vedtaket var hjemlet i petroleumsløven (Petroleumsløven av 1973) som ga OED rett til å kutte i oljeproduksjonen i særlige tilfeller. Statoil støttet ikke tiltaket direkte, men uttalte at Regjeringen hadde valgt den løsningen som ga minst problemer for selskapene. I tillegg til å være den aktøren som håndterte størstedelen av omsetningen av norsk oljeproduksjon, var Statoil også det selskapet som håndterte omsetningen av statens avgiftsolje som produksjonskuttet kom i (Stavanger Aftenblad 11.september 1986). Fordi myndighetene hadde valgt å kutte i statens royaltjolje fikk ikke reguleringen noen innvirkning på den oljen som selskapene solgte på markedet. Dette kan være en forklaring på hvorfor det uoffisielt fra selskapenes side ikke var så farlig med et produksjonskutt. Men det var også sannsynlig at dersom oljekuttet medførte en høyere oljepris, ville det kun være positivt for oljeselskapene (Samtaler nummer 5 og nummer 6).

3.4.3 Interaksjon med andre produsenter

Fra januar 1986 var det økt kontakt på ministernivå. Kåre Kristiansen hadde møter med Venezuelas oljeminister som også var OPECs president og Mexicos oljeminister. Dette stemte overens med Kristiansens tidligere uttalelser om at Norge kun hadde bilaterale møter med andre produsentlands oljeministere. Møtene ble hemmeligholdt. Embetsmenn fra både OED og UD var med på møtene, og det var det øverste embetsmannsnivået i OED og UD (Samtale nummer 5 og Aftenposten 10.februar 1986). Selv med Willoch- regjeringens forsiktighet med hensyn til kontakt med andre produsentland, foregikk det en opptrapping til diplomatisk nivå i kontakten mellom OPEC og Norge. Møtet mellom Saudi- Arabias oljeminister Yamani og den norske ambassadøren i Saudi- Arabia var et tegn på denne diplomatiske kontakten (Aftenposten 20.mars 1986).

Etter at Ap hadde kommet i regjeringsposisjon kom det til en mer intensiv opptrapping i kontakt på diplomatisk nivå. Dette innebar at UD kom sterkere inn i dialogen med OPEC-landene (Stavanger Aftenblad 3.mai 1986). Generelt var det en økning i kontakten mellom Norge og andre produsenter etter regjeringsskiftet i mai (Aftenposten 16.juni 1986). Til forskjell fra tidligere tok Norge nå initiativ til å møte andre produsentlands oljeministere. Opptrappingen i kontakt kan ha en sammenheng med at Ap-regjeringen var mer positiv til å ta mindre hensyn til hva USA mente om OPEC. Den norske olje- og energiministeren Arne Øien, hadde møter med oljeministrene fra Venezuela, Mexico og Saudi-Arabia (Platt Oilgram News 8.mai 1986 og 18.juni 1986). Statsminister Gro Brundtland møtte den venezuelandske oljeministeren i Venezuela i juni, noe som var en indikasjon på at Regjeringen mente at diplomatiske forbindelse var viktige (Aftenposten 17.juni 1986). Hva Mexico gjorde var også viktig for Norge, derav en høy møtefrekvens også med Mexico. Landet var også en produsent som stod utenfor OPEC. Slik norske myndigheter så det, ville det vært et problem dersom Mexico hadde vært motstander av et produksjonskutt (Samtale nummer 5).

3.4.4 Vedtaksfasen

Den såkalte Himlegruppen ble nedsatt, som en ad hoc arbeidsgruppe som skulle utrede en norsk strategi overfor OPEC. Gruppen ble ikke tildelt noe formelt mandat utover det som stod i regjeringserklæringen og fikk heller ingen tidsfrist ved opprettelsen av gruppen. Men Ap hadde allerede uttalt at et produksjonskutt var aktuelt (NHS 23.mai 1986, Stavanger Aftenblad 14.juni 1986). Gruppen bestod av embetsmenn fra både OED og UD, men leder for gruppen var Erik Himle, som var departementsråd i OED. Den politiske ledelsen i OED skulle lede de interne møtene med embetsverket. Dermed kom OED tyngre inn i arbeidet med utformingen av norsk OPEC-politikk enn UD. Både uformelle og formelle møter fant sted, men lengre ut i arbeidet gikk det over til mer formelle møter da utredningene endte opp som regjeringsnotater. Etter hvert ble det også satt en tidsfrist for utredningen til 1.september (Engesland, 1989: 119).

Det ble holdt både formelle og uformelle møter i OED og i UD, men også felles møter mellom departementene. Mellom OED og UD foregikk det en strid over hvem som skulle ha ansvaret for hva og hvordan norsk utenriks oljepolitikk skulle utformes. OED hevdet at den politiske og administrative ledelse i UD var passive. Selv mente UD at de var mer aktive enn OED mente de var. UD mente de kom med vesentlige innspill. Sett fra OED var det vanskelig for UD å bidra tungt i prosessen. Forskjellen på OED og UD var at OED var fagdepartementet som hadde flere ressurser og antall personer som engasjerte seg i utenriks oljepolitikk (Samtale nummer 5). Også internt i departementene foregikk det en strid mellom de ulike seksjonene over hvem som skulle ha ansvaret for hva. Norsk oljepolitikk overfor OPEC ble ansett som utenrikspolitikk av både OED og UD, og dette var årsaken til at UD ble trukket inn i utredningsarbeidet. UD skulle ivareta de utenrikspolitiske aspektene ved problemet. UD ble dermed en skranke for OED og hvilken handling som ble valgt (Engesland, 1989: 79-82).

Embetsverket i OED ga den politiske ledelsen informasjon om utviklingen i oljemarkedet og OPECs oljepolitikk. Som fagdepartement hadde OED ansvaret for en utredning av problemets økonomiske side og var det departementet som hadde ansvaret for den daglige kontakten og oppfølgingen. Forholdet mellom Norge og OPEC ble i utgangspunktet ansett som en økonomisk affære og OED som fagdepartement fikk ansvaret for området. UD trakk seg noe tilbake da de ikke hadde personalressursene til den daglige oppfølgingen (Engesland, 1989: 130). På grunn av en oljepris som falt til under \$10, var det en reel fare for den videre utviklingen i Nordsjøen. Den institusjonelle holdningen i OED i forhold til møter med OPEC som organisasjon var at Norge ikke skulle møte OPEC som organisasjon, men møter de enkelte landene som er medlemmer (Samtale nummer 5).

Under sin utarbeidelse av ulike strategier overfor OPEC, må Himlegruppen også ha vurdert de ulike konsekvensene handlingsalternativene ga. I utgangspunktet hadde Norge to handlingsalternativ. Det første var et aktivt bidrag til et samarbeid som innebar en reduksjon i norsk oljeproduksjon. For det andre kunne Norge forholde seg

passive ved ikke å bidra med et produksjonskutt. Dersom Norge bidro med en produksjonsregulering og prisen ikke gikk opp, men falt videre ville det være en kostbar erfaring for statskassen, men Norge ville oppnå politisk ”goodwill” for at landet bidro aktivt i stedet for å være en gratispassasjer. Det samme ville mest sannsynlig være konsekvensen dersom Norge bidro og prisen steg. Blant annet var det tenkelig at et bidrag fra Norge kunne medføre at OPEC ikke lenger så på Norge som en gratispassasjer som kun høstet fordeler, mens OPEC tok baksidene som for eksempel reduksjoner i egen produksjon for å bidra til en høyere oljepris. På nasjonalt nivå var muligheten for at regjeringen ville sikre sin egen posisjon hvis oljeprisen steg og inntektene til staten økte. En reduksjon i norsk oljeproduksjon ble ansett å ha en positiv psykologisk effekt på markedet, men ingen reell markedsmessig effekt (Stavanger Aftenblad 27.august 1986). En reduksjon ville bli ansett som en drahjelp til at OPEC overholdt sine produksjonsreduksjoner (Aftenposten 11.september 1986).

Det andre alternativ var scenarioet hvor Norge forble passiv og prisen fortsatte å falle. I en slik situasjon kunne det tenkes å komme kraftig kritikk av regjeringen for å være passiv. OPEC-landene ville fortsette å forsvare sine markedsandeler og bruke Norges passive holdning som argumentasjon og fremtvinge en priskrig. Situasjonen kunne komme til å innebære en trussel om en priskrig fra Saudi-Arabia hvor oljeprisen ville falle til et så lavt nivå at kun Saudi-Arabia ville være i stand til å fortsette å produsere med en viss inntekt. Men dette ble ikke ansett som realistisk fra OED. Dersom oljeproduksjonen først hadde kommet i gang i Nordsjøen kunne oljeprisen ble meget lav før det ikke ville være regningssvarende å opprettholde produksjonen (Samtale nummer 5). Fra amerikansk side hadde det tidligere kommet signaler om at en priskrig ikke ville bli sett på som positivt (OPEC Bulletin april 1986). Også i et alternativ som gikk ut på at Norge forble passiv og prisen steg, ville OPEC antagelig beskyldt Norge for å være en gratispassasjer. Andre oljeprodusenter som hadde bidratt med et produksjonskutt ville også stille seg negative til Norge (Stavanger Aftenblad, 20.august 1986).

Utarbeidelsen som Himlegruppen var ansvarlig for, skulle inneholde ulike alternativer for en redusert oljeproduksjon:

1. Utsettelse i produksjonen av statens royalty- olje (statlig avgiftsolje) (NHS 23.mai 1986).
2. Reduksjon i uttak fra felt (Stavanger Aftenblad, 11.september 1986).
3. Utsettelse av videre utbygging av Snorre- feltet eller andre felt jfr stopp i utbyggingen av Gullfaks C- plattformen (Norges Handels- og Sjøfartstidende, 23.mai 1986).
4. Frivillig eller tvungen reduksjon fra oljeselskapenes side (Stavanger Aftenblad, 27.august 1986).

Norske myndigheter satte også noen betingelser for at det vedtaket skulle iverksettes (Stavanger Aftenblad 14. juni 1986). For det første måtte OPEC selv komme til intern enighet om en reduksjon i egen oljeproduksjon. Etter prisfallet i juni og før Himlegruppen ble nedsatt hadde OPEC redusert sin produksjonskvote og for så vidt klart å overholde denne, noe som var en av betingelsene knyttet til et mulig samarbeid fra norsk side. Dette hang sammen med at dersom OPEC selv ikke reduserte sin oljeproduksjon ville det være bortkastet at Norge gjorde det. En ting var at Norge ikke var en så stor produsent at et norsk kutt ville ha en reell innvirkning på oljeprisen. Dersom OPEC ikke foretok et produksjonskutt og Norge gjorde det, ville Norge tape andeler til OPEC på oljemarkedet i tillegg til å tape enda mer i inntekt. Betingelsen om at OPEC også måtte overholde egne kvoter, og at OPECs politikk måtte ha en effekt på oljeprisen hang sammen med dette. Den siste betingelsen norske myndigheter satte var at samarbeidet måtte være forenlig med Norges assosierte medlemskap i IEA. De utenrikspolitiske interessene i forhold til USA og andre allierte måtte ikke settes i fare gjennom samarbeidet.

3.5 Delkonklusjon

Som en følge av de to prisfallene på olje, tapte staten store inntekter. Samtidig stanset investeringene på norsk sokkel opp, da oljeprisen i juni passerte den nedre grensen for hva oljeselskapene anså som kostnadssvarende for nye prosjekter. Den norske staten hadde dermed fått et problem med både den kortsiktige- og den langsiktige

petroleumsøkonomiske interessen. Norske myndigheter så mot OPEC, da Norge var en for liten produsent til å kunne ha en reel innvirkning på oljemarkedet og oljeprisen med egen oljeproduksjon. For å unngå å provosere USA, ble møtene mellom OPEC-medlemmer og Norge holdt i lys av å være bilaterale møter mellom oljeministrene. Men enkelte av oljeministrene var også OPECs generalsekretær. Kontakten mellom Norge og OPEC ble ansett som viktig for begge parter for informasjon om hva den andre ville foreta seg.

Den amerikanske oljeindustrien fikk også problemer, og representanter for USA påpekte at tiltak som kunne heve oljeprisen ville bli ansett som positivt. Men statlige inngrep markedet var amerikanske myndigheter skeptiske til og argumentasjonen ble deretter. Norge ønsket ikke å gjennomføre tiltak som kunne provosere USA slik at norsk sikkerhet i forbindelse med NATO ble satt i fare. Representanter for amerikanske myndigheter uttalte at tiltak som kunne heve oljeprisen ville bli ansett som positive, og samarbeidet mellom Norge og USA i NATO ville ikke påvirkes. Dette ga et klart signal om at vedtak om en produksjonsregulering kunne gjennomføres fra norsk side. Handlingsrommet for norske myndigheter ble klarlagt.

På nasjonalt plan var det uenighet mellom partiene på Stortinget om hva som kunne og skulle gjøres med den situasjonen som nå var oppstått. Allerede før koalisjonsregjeringen til Willoch gikk av hadde Ap stilt seg mer positive til både kontakt med OPEC, redusert oljeproduksjon og at skepsisen fra USA ikke var avgjørende dersom Europa støttet Norge. Kontakten mellom Ap-regjeringen, interesseorganisasjoner og oljeselskapene var også til stede i forkant av vedtaket. Fallene i oljeprisen hadde gitt en nedgang i antall arbeidsplasser som bekymret interesseorganisasjonene. Oljeselskapene var ikke villige til å redusere sin produksjon fordi de allerede hadde en lav eller ingen inntjening med den lave oljeprisen. Dilemmaet for selskapene var at de hadde behov for en viss inntjening og dersom oljeprisen steg med et reduksjonsvedtak, ville de også tjene på dette.

Også internt mellom departementene var det uenighet om norsk oljepolitikk, men her gikk uenigheten ut på hvem som skulle ha ansvaret for hva og hvordan oljepolitikken skulle utformes. OED ble tillagt hovedansvaret gjennom Himlegruppen, men UD var også tungt inne. Problemet for UD var at de manglet ressursene og fagkompetansen sammenlignet med OED. Derfor så UD seg nødt til å trekke seg tilbake fra den daglige oppfølgingen. Departementene hadde også ulik oppfatning om hvordan reaksjoner fra utlandet skulle tolkes. OED hadde en mer avslappet holdning til dette enn UD. Siden OED var det departementet som fikk hovedansvaret, ble det OEDs pragmatiske og økonomiske holdning til olje og OPEC som ble fremtredende.

Kapittel 4: Samarbeid 2 1998- 2000

Gjennom en beskrivelse av situasjonen på oljemarkedet vises konteksten rundt det norske vedtaket. Videre i kapittelet vil det bli sett på både Norges petroleumsøkonomiske interesse (4.2) og utenrikspolitiske interesser (4.3), som gir det norske handlingsrommet for denne perioden, og vil være viktig å kartlegge med tanke på en komparativ analyse i kapittel 6. Til slutt vil jeg se på interne faktorer innen beslutningsprosessen som kan ha påvirket norsk OPEC- politikk (4.4) som også viser hvordan norske myndigheter foretok vurderinger av mulige handlingsalternativer i denne perioden.

4.1 Situasjonen i oljemarkedet

Den økonomiske krisen i Asia medførte at etterspørselen for olje sank. Samtidig førte den milde vinteren i storimportørlandet USA til mindre etterspørsel enn forventet. Flere av produsentene i Midtøsten oversteg sine produksjonskvoter, som ga et overskudd av olje på markedet. Økningen i tilbudet av olje i et allerede mettet marked førte til en lageroppbygging og et prisfall (Noreng, 1999: 1). Disse eksterne faktorene medførte at oljeprisen sank til et nivå som var lavere enn i 1986 (OPEC Press Release No 1/ 1998).

Fallet i oljeprisen til \$13 på nyåret 1998 medførte at OPEC holdt et ekstraordinært ministermøte for om mulig å kutte i produksjonen og få opp oljeprisen. Men OPEC- ministrene fremhevet at andre produsenter også måtte være med på kuttet, om organisasjonen skulle vedta en lavere produksjonskvote. Hvis ikke fryktet OPEC at andre produsenter skulle overta OPECs andeler av markedet. Saudi- Arabia krevde at alle OPEC- landene skulle være villige til produksjonskuttet før dette ble iverksatt. Men Venezuela sa klart fra om at et kutt ikke var aktuelt, da dette kun ville medføre at andre grafset til seg Venezuelas markedsandeler (Dagens Næringsliv 3.mars 1998).

Saudi- Arabia, Venezuela og Mexico inngikk den 22. mars 1998 en avtale i Riyadh vedrørende kutt i oljeproduksjon for å få opp oljeprisen (OPEC Press Release, MEED april 1998, OPEC Bulletin mai 1998). Ved å redusere overproduksjonen av olje på

markedet, håpet landene at oljeprisen skulle stige (Dagens Næringsliv 21. og 25. mars 1998). Andre ikke- OPEC land, der i blant Norge, Russland og Oman, ble også med på avtalen om produksjonskutt fra april, men prisen steg ikke som forventet fordi tilbudet fortsatt var høyere enn etterspørselen, og lagrene var fulle (Noreng, 1999: 6).

I februar 1998 hadde oljeprisen sunket til \$13 og falt videre i mars måned til \$12.40 for et fat Nordsjøolje på spotmarkedet I mars 1998 hadde oljeprisen falt til \$9,20 fatet for spotolje fra Midtøsten. Prisen på Nordsjøolje hold seg over \$10. (Dagens Næringsliv 21.mars 1998). For Norge førte fallet i oljeprisen til at investeringsiveren på norsk sokkel tørket inn. Allerede i begynnelsen av februar var oljeselskapene oppmerksomme på at oljeprisen var så lav at tiltak for å kutte kostnader ble vurdert. Et av de tiltakene som ble vurdert iverksatt, var reduksjon i den videre leteboringen på norsk sokkel (Dagens Næringsliv 25.februar 1998).

Mexicos oljeminister kom til Norge i forkant av Riyadh- avtalen og i all hemmelighet, for samtaler med den norske olje- og energiministeren Marit Arnstad. Et stort antall internasjonale journalister fulgte i den mexicanske ministerens kjølvann. Gjennom utenlands presse ble Norge og norsk oljepolitikk igjen politisert internasjonalt (Samtale nummer 3). Også mellom Saudi- Arabia og Norge hadde det vært samtaler angående den lave oljeprisen. I den situasjonen som var oppstått ble det påstått at Mexico og Venezuela drev et skytteldiplomati for å få til en avtale, eller en allianse mellom OPEC- medlemmene og land utenfor OPEC (Dagens Næringsliv 21.mars 1998). I etterkant av disse samtalene kom det frem at regjeringen vurderte markedssituasjonen, men den kom ikke med tilsagn om konkrete tiltak. Hva Norge ville foreta seg, var avhengig av hva andre land gjorde. Både de innenfor og utenfor OPEC (Dagens Næringsliv 24.mars 1998).

Arnstad hadde planlagt å legge frem forslaget om produksjonskutt den 26.mars 1998. Men Stortinget oppfattet en innkallelse til et pressemøte som om Regjeringen allerede før konsultasjonen med Stortinget, hadde fattet sin beslutning. Regjeringens mangel på overholdelse av sin informasjonsplikt overfor Stortinget, medførte sterk kritikk av

Arnstad. Videre medførte dette en innkallelse for en redegjørelse i Stortingets utvidete utenriks- og konstitusjonskomité (Aftenposten, Dagsavisen og Dagens Næringsliv 27.mars 1998).

Vedtaket om produksjonsbegrensning med 3 % vedtatt 29.mars 1998, og iverksatt 1.april 1998 (Kongelig resolusjon 3.april 1998). Vedtaket inneholdt forbehold om tiltak andre land iverksatte (Pressemelding OED 29.mars 1998 og 3.april 1998). Høye oljepriser og et delvis strammere marked gjorde at Norge besluttet å oppheve produksjonsbegrensningene fra og med 1.juli 2000 (Pressemelding OED 29.juni 2000).

4.2 Petroleumpolitiske interesser

Den petroleumsøkonomiske interessen omhandler både en kort- og en langsiktig økonomisk interesse angående oljen. Gjennom en drøftelse av denne økonomiske interessen vil det komme frem hvordan økonomiske eksterne faktorer satte skranker på det norske handlingsrommet.

4.2.1 Lønnsomheten på norsk sokkel

I 1998 utgjorde petroleumseksporten 11,1 % av BNP og 29 % av samlet norsk eksportverdi (OED Fakta 2000). Store forstyrrelser i inntektsstrømmen kunne få alvorlige konsekvenser for norsk økonomi da Norge, over flere tiår, hadde vent seg til at petroleumseksporten ga store inntekter. Regjeringens anslag for oljeprisen per fat for 1998 var estimert til 125 NOK per fat. Det tilsvarte en oljepris på ca \$16 med en dollarkurs på ca 7,55 NOK (Dagens Næringsliv 1.april 1998). Staten tapte inntekter på oljen på grunn av en lav oljepris som på sitt laveste i 1998 var nede i \$11,30 (Dagens Næringsliv 1.april 1998). I løpet av de første tre månedene tapte staten nesten 5 millioner NOK på den lave oljeprisen (Dagens Næringsliv 24.mars 1998).

Med en oljepris på mellom \$13 og \$14 per fat var viljen til å investere på norsk sokkel blitt redusert. Dette fordi prosjekter på norsk sokkel ikke ville være lønnsomme, eller lønnsomme nok, dersom oljeprisen ble liggende på dette nivået eller lavere (Dagens

Næringsliv 9.mars 1998). Men oljeprisen var ikke blitt så lav at selskapene hadde gått til det skritt å iverksette tiltakene. Utvinningen på norsk sokkel var kostbart i forhold til andre steder. Men oljeprisen måtte ned mot \$10 per fat, før igangsetting av nye felt og prøveboring stoppet opp. (Dagens Næringsliv 25.februar 1998). I følge OED skulle det være lønnsomt for norsk produksjon på norsk sokkel. Det ville si at det skulle være lønnsomt å opprettholde norsk produksjon. Nye felt har en ” breakeven” pris på ca \$10- 15, men gamle felt har en svært liten kostnadspris på ca \$1- 2. På dette tidspunktet ble oljeprisen stadig viktigere da behovet for å utnytte felt helt, såkalt haleproduksjon, ble større. En full stans i investeringene kunne på lang sikt gi problemer med tanke på statens fremtidige inntekt (Samtale nummer 2 og 7).

Regjeringen henviste til at importørlandene ikke ville være interessert i en oljepris som falt til under \$10 og som ble værende på et så lavt nivå. Dette ville føre til tørke angående videre leting og oppstart på mer kostnedskrevende felt, slik som felt på norsk sokkel var. Importørland ville ha en interesse av at prisen ikke ble så lav at stoppet videre leting og oppstart av nye felt da også landene var avhengige av en stabil og sikker tilgang på olje. Prisen måtte ikke være så høy at den hindret andre fra å kjøpe norsk petroleum. Andre land var også avhengig av stabile og sikre leveranser fra Norge (Johannessen, 1998).

Også for produksjonslandene ville det være viktig at oljeprisen ikke falt til et lavt nivå over lengre tid, slik at betydelige nye avgifter ville bli innført på petroleumsprodukter. Importørlandenes avgifter på petroleumsprodukter ga en stor inntekt og denne inntekten var ikke ønsket at skulle forsvinne. Så ved en vedvarende lav oljepris ville nye avgifter bli lagt på for å opprettholde inntektene (Andersen og Austvik, 2001: 399). Avgiftene på petroleumsprodukter var et nytt moment som kom inn i debatten angående oljeprisen i 1998.

4.2.2 Forventet priseffekt av OPEC

Norge så fortsatt på OPEC som en organisasjon som hadde stor betydning for hva som skjedde med oljeprisen. Alene var ikke Norge i stand til å påvirke oljeprisen ved å

reducere egen produksjon. Som produsent var ikke Norge stor nok til å inneha en slik ”crudepower”, derfor ville Norge være avhengig av at OPEC også foretok en reduksjon for at oljeprisen skulle påvirkes i en positiv retning (Noreng, 2002: 1). En reduksjon i fra OPEC var dermed forventet å gi en positiv innvirkning på oljeprisen, og Norge ville ikke iverksette tiltak om en reduksjon i egen oljeproduksjon før de så hva OPEC ville foreta seg (Pressemelding OED 3.april 1998).

Fra norske myndigheters side var det ikke initiativ til kontakt med OPEC- medlemmer før oljeprisen var så lav at tiltak måtte vurderes, dette inntraff i februar, mars 1998. Kontakten mellom OPEC og Norge ville gi tilgang på informasjon om hva den andre parten ville foreta seg. I så måte ville kontakt være en preventiv måte å redusere sårbarheten i forbindelse med svingninger i oljeprisen forårsaket av OPEC (Andersen, 2001). Ved en mer regelmessig dialog fikk OPEC en noe større forståelse både for drivkreftene bak norsk oljepolitikk og frihetsgraden angående utvinning og produksjon. Dette ble ansett som viktig av norske myndigheter. OPEC så at Norge faktisk ikke hadde ledig kapasitet på oppsiden (Samtale nummer 6).

4.3 Utenrikspolitiske interesser

I tillegg til skrankene som lå i den petroleumsøkonomiske interessen, medførte også Norges utenrikspolitiske interesser skranker for det norske handlingsrommet. Her vil det bli drøftet hvordan andre stater og spesielt USA satte skranker for Norge.

4.3.1 USA

På hjemmebane måtte USA stenge mye av sin egne oljeproduksjon, som en følge av prisfallet til under \$12. Da prisen hadde falt til \$10-12 var flere av disse oljebrønnene ikke lenger lønnsomme å ha i drift. Det var et problem for amerikanske myndigheter at Texas- produksjonen måtte stenge når behovet for mer olje økte. Det spesielle med USA var at landets nasjonale oljefelt åpnes og lukkes i takt med svingningene i oljeprisen (Samtale nummer 8). Amerikanske politikere hadde mer enn nok med egne oljeselskap på nasjonalt nivå til å bry seg veldig om hva andre gjorde. På oljemarkedet gikk det spekulasjoner om hvorvidt disse selskapene hadde evne til å kunne åpne igjen.

Selv om det ikke ble uttalt direkte, kom det frem at norske produksjonskutt ble ansett som positivt da det bidro til en høyere oljepris (Samtale nummer 7). Fra USA ville det dermed ikke være utenrikspolitiske konsekvenser dersom Norge bidro til å få opp oljeprisen gjennom et produksjonskutt.

Den daværende amerikanske energiministeren Bill Richardson, kom til Norge tre ganger i løpet av 1998. Men den amerikanske energiministeren kom ikke spesielt til Norge på grunn av det norske produksjonsvedtaket. USA hadde behov for en større oljeproduksjon og å dempe prisveksten på oljeprodukter internt på hjemmemarkedet. Først og fremst gjaldt dette bensinprisene som nå beveget seg mot \$1,60 per gallon, eller en bensinpris på drøyt 3 NKR literen. I denne sammenhengen ble det påstått at Richardson brukte oljeproduksjonen, samt å dempe prisnivået, som et ledd i valgkampen på hjemmebane i USA, for å sikre sin egen rolle som visepresidentkandidat for Al Gore. Richardson foretok en større rundreise som også inkluderte Norge (Miljøvernforbundet 2000, samtale nummer 7 og 8).

I 1998 kjørte igjen amerikanske myndigheter på begreper som ”det frie marked” og ”markedslinjen” i sin argumentasjon overfor norske myndigheter angående den norske produksjonsreguleringen. USA ønsket ikke en statlig regulering av markedet. Fra norsk side ble det argumentert med at det ville komme en avgiftsøkning på petroleumsprodukter i Norge, og andre europeiske land, som en følge av den lave oljeprisen. Derfor så norske myndigheter på det som ønskelig at staten grep inn i markedet (Samtale nummer 8).

Saudi- Arabia hadde, i følge The Economist, til hensikt å overflomme den vestlige verden med olje. Trusselen fra Saudi- Arabia omhandlet en priskrig da landet kunne produsere olje for under \$2 fatet. Gjennom en priskrig ville ulønnsomme produsenter forsvinne av seg selv ut av markedet. Amerikanske politikere med nære forbindelser til oljeindustrien, mente at OPEC dumpet olje for å ødelegge amerikansk oljeindustri. Dette krevde de tiltak mot for å få oljeprisen opp (Aftenposten 15.januar 2001). Men det ble stilt spørsmålstegn ved realiteten i trusselen om en priskrig fra Saudi- Arabia.

De var mer avhengige enn Norge av en pris som lå på 20- tallet for å få statsbudsjettet til å gå opp (Samtale nummer 9).

4.3.2 IEA

Robert Pridle, som den gang var direktør for IEA, gikk hardt ut i media og hevdet at det norske produksjonskuttet var i strid med prinsippet om de frie markedskreftene (Aftenposten 31.mars 1998). Pridle var en sterk motstander av produksjonsbegrensninger og statlig inngripen i markedet. Reaksjonene på det norske produksjonskuttet ble ellers formidlet til norske myndigheter i forbindelse med møter mellom Norge og IEA (Samtale nummer 6,7 og 8). Det var ikke vanlig å kritisere egne medlemmer offentlig. Norge var et assosiert medlem, men ble betraktet som et vanlig medlem (Samtale nummer 7). OED anså ikke uttalelsene fra IEA som et angrep på Norge. Alt i alt ble ikke kritikken fra IEA tatt så tungt i OED. Pridle har senere moderert seg i sin kritikk av et samarbeid mellom produsenter og konsumenter (OPEC Bulletin november 2001).

Storbritannia hadde aldri hatt interesse av å samarbeide med OPEC, eller vist interessert for å kutte i egen produksjon. Robert Pridles uttalelser i IEA har vært en gjenspeiling av det britiske synet på samarbeid med OPEC og produksjonskutt i tillegg til IEAs ideologiske standpunkt mot statlig inngripen i markedet. I så måte skal man ikke se bort fra at den politiske ledelsen forventet en reaksjon fra Pridle og at kritikken ble tatt mer for å være et personlig utspill enn kritikk av Norge (Samtale nummer 5 og 9).

4.4 Beslutningsprosessen

Hittil i kapitlet har fokus for drøftelsen vært på de eksterne faktorene som satte skranker for handlingsrommet Norge kunne bevege seg innenfor. Gjennom beslutningsprosessen som et internt og nasjonalt analysenivå, vil jeg nå se på hvordan dragkampen på nasjonalt nivå påvirket hvilke handlingsalternativer og vurderingen av disse.

4.4.1 Den partipolitiske opposisjonen

Opposisjonen på Stortinget var skeptiske angående produksjonsreducerende tiltak som ville medføre utsettelse av prosjekter, og dermed dempe investeringsaktiviteten på norsk sokkel. Særlig Arbeidspartiet og Høyre gikk kraftig ut mot Regjeringen. Ap kunne gå inn for utsettelser av prosjekter dersom oljeselskapene selv var for dette. De var også for en dialog med selskapene for å sikre en jevn investeringsaktivitet (Dagens Næringsliv 5.mars 1998). Både Ap og Høyre ville gå imot ethvert tiltak fra Regjeringen som selskapene selv var imot. Ap og Høyre ville da sørge for at Regjeringen ikke fikk det flertallet på Stortinget som de var avhengige av (Dagens Næringsliv 9.mars 1998).

Før Regjeringen gikk til den utvidete utenriks- og konstitusjonskomiteen, hadde den ikke kontaktet partiene på forhånd, for å sikre et flertall i Stortinget bak seg. Det medførte kraftig kritikk fra opposisjonen (Aftenposten 27.mars 1998). Høyre var svært negative til utredningen fra Regjeringen over hva et kutt i oljeproduksjonen ville føre til. Partiet hevdet at Regjeringen ikke hadde lagt frem grundig analyse og nok informasjon over hva konsekvensene av et produksjonskutt kunne føre til. Men Høyre var ikke helt uvillige til å drøfte et kutt i oljeproduksjonen. (Dagens Næringsliv 27.mars 1998). Høyre ønsket en grundigere utredning av situasjonen med hensyn på hvilken effekt et kutt ville ha på oljeprisen, og hvilke konsekvenser et kutt i sammenheng med investeringsutsettelsene ville ha for næringen (Dagens Næringsliv 28.mars 1998). Ap kritiserte Regjeringens fremleggelse av beslutningen angående kutt, men stilte seg heller ikke totalt avvisende til et produksjonskutt. Partiet stilte tre kriterier for at de kunne gå med på et vedtak om et produksjonskutt. Først måtte det foreligge et flertall i Stortinget som grunnet i informasjon fra Regjeringen. For det andre måtte et eventuelt produksjonskutt føre til en reell økning i oljeprisen. Og for det tredje måtte Norge stille betingelser for sitt kutt at andre produsenter faktisk gjennomførte sine kutt (Dagsavisen 27.mars 1998). Kritikken fra opposisjonen var derfor ikke direkte rettet mot et vedtak om produksjonsreguleringer, men mot hvordan et produksjonskutt skulle gjennomføres og Regjeringens fremgangsmåte overfor partiene og Stortinget.

4.4.2 Interesseorganisasjoner og oljeselskaper

Offshoreindustrien gjennom Teknologibedriftenes Landsforening (TBL) fryktet at arbeidsplasser skulle gå tapt som en følge av utsettelse av prosjekter på norsk sokkel. Dette på tross av at organisasjonen selv i desember 1997 hadde overlevert et notat til OED, der TBL skrev at de var positive til et noe lavere utbyggingstempo. Protestene mot en reduksjon i utbygging kom først da OED kom inn på å utsette Snorre B. En utsettelse av prosjektet kunne i verste fall medføre et bortfall av opp til 1000 arbeidsplasser for verkstedindustrien (Dagens Næringsliv 9.februar 1998).

Oljeindustriens Landsforbund (OLF) presset i mars 1998 på for å møte Arnstad. Interesseorganisasjonen for oljeselskapene ville vite hvor OED stod i henhold til en eventuell produksjonsregulering på norsk sokkel. Tidligere hadde oljeselskapene måtte nedjustere sine tall for ny investering på sokkelen i henhold til en oljepris som hadde falt mot \$13. Selskapene var usikre på hva et eventuelt kutt kunne bidra med. Ville et kutt ha noen reell positiv innvirkning på oljeprisen, slik at det faktisk kom en økning var spørsmålet de stilte (Samtale nummer 7). Mellom OED og oljeselskapene foregikk det en løpende dialog. Gjennom formelle høringer fikk selskapene komme med uttalelser angående gjennomføringen av vedtaket (Samtale nummer 5). Interessen for hvordan en eventuell produksjonsregulering skulle gjennomføres var meget stor. Oljeselskapene var mer opptatt av hvordan et produksjonskutt skulle iverksettes, og hvordan kontroll skulle utøves, enn av at myndighetene vedtok å kutte i norsk oljeproduksjon. Produksjonskuttet var hjemlet i Petroleumslovens § 4-4 4.ledd (Dagens Næringsliv 25.mars 1998).

At kuttet skulle fordeles likt var viktig for oljeselskapene. Oljeselskapene hadde selv måtte revurdere sine planer for investeringer og leteaktiviteter. Dette gjorde at selskapene hadde blitt litt mykere med hensyn til at Regjeringen ønsket å utsette prosjekter (Dagens Næringsliv 9.mars 1998). Dersom Norge kuttet i oljeproduksjonen og dette ga en prisøkning på 15- 20 %, ville kuttet i produksjonen være lønnsomt (Aftenposten 24.mars 1998). For oljeselskapene var det smertefullt med en oljepris som lå mellom \$10-12, og alt som kunne medføre til en økning ble sett på som

positivt. I tillegg var selskapenes muligheter for å øke produksjonen sin begrenset da de allerede produserte det de maktet, og var ikke i stand til å øke produksjonen for å kompensere for den lave oljeprisen (Samtale nummer 8).

4.4.3 Interaksjoner med andre produsenter

I forkant av Riyadh- avtalen var det økt møteaktivitet mellom Norge og de tre aktørene i avtalen. Kontakten foregikk både som bilaterale formelle møter, gjennom uformelle seminarer og uformelle møter. Fra norsk side foregikk kontakten mest på embetsmannsnivå innen OED (Samtale nummer 7). I forkant av det norske vedtaket var det flere hemmelige møter mellom Norge, Venezuela, Mexico og Saudi- Arabia hvor landene til slutt hadde kommet frem til konsensus angående pris. Dette var et eksempel på at dialog var viktig (Samtale nummer 4 og 6).

Spesielt var det mye og god kontakt med Mexico, men også mye kontakt med Saudi- Arabia. Al- Naimi, den saudiarabiske oljeministeren, var meget klar over og bevisst på hvor grensene gikk, både for Norge og OPEC. Derfor var det en helt avklart dialog angående press på Norge fra Saudi- Arabia (Samtale nummer 8). OPEC var godt informert om hvor smertegrensen angående pris lå for Norge. Det var ikke aktuelt å true med en priskrig da de visste at felt som allerede var godt i gang kunne holde på til oljeprisen var nede i \$1-2. OED anså tidligere uttalelser fra Saudi- Arabia om en priskrig som urealistiske etter samtaler med al- Naimi (Samtale nummer 6). Saudi- Arabia var fortsatt den oljeprodusenten som kunne påvirke oljeprisen ved å skru igjen sine oljekraner (jfr begrepet "crudepower" i Noreng, 2002).

Internt i OED var oppfatningen at det ikke trett nok kontakt med Mexico, og embetsnivået ønsket en opptrapping i antall møter. Mexico var en produsent som stod utenfor OPEC, men hadde nær kontakt med OPEC og var med på møtene som observatør. I tillegg var Mexico også en stor leverandør til USA og Norge kunne se litt an på om det kom noen reaksjoner fra USA overfor Mexico (Samtale nummer 7). Mexico utgjorde en viktig rolle i å få opp oljeprisen da landet inngikk en "allianse" med OPEC- medlemmene Saudi- Arabia og Venezuela. Fordi Mexico, som også var

en selvstendig oljeprodusent utenfor OPEC, hadde inngått denne ”alliansen” var det lettere for Norge å henge seg på (Aftenposten 16.januar 2001).

Norges beslutning om en reduksjon i egen oljeproduksjon ble tatt etter at disse møtene var holdt, men før OPEC hadde besluttet noe. Ved at Norge satte betingelser bak sitt vedtak om når iverksettelse ville finne sted, satte Norge samtidig betingelser i henhold til andre produsenter. I tillegg er vedtaket blitt sett på som en reaksjon på andre lands utspill. Dette fordi det norske vedtaket kom i etterkant av samtaler med de tre produsentene som tidligere i mars hadde inngått Riyadh- avtalen (Austvik, 1999).

Størrelsesmessig ville ikke det norske kuttet påvirke markedet, men ved å kutte ville Norge bidra til å sende signal som kunne forsterke andre lands vilje til å kutte. Så det var den psykologiske effekten av et norsk produksjonskutt som reelt sett ble vektlagt. Dette kunne gi den følge at et samlet kutt i verden kunne bli betydelig større enn det ville blitt uten norsk medvirkning (Aftenposten 27.mars 1998). Siden Norge vedtok å kutte i sin oljeproduksjon før OPEC, satte Norge betingelsene for et russisk kutt. For OPEC hadde hatt Russland i tankene og Norge ble dermed et virkemiddel for å presse Russland til å foreta en reduksjon (Samtale nummer 2).

I begynnelsen av juni skulle Mexico, Venezuela og Saudi- Arabia møtes og drøfte nye kutt under et møte i Amsterdam den 4.juni 1998 da oljeprisen fortsatte å falle. Videre dialog mellom produsenter ble opprettholdt for å opprettholde informasjonsstrømmen. Arnstad hadde i den forbindelse møter med Mexicos oljeminister 5.juni (Dagens Næringsliv 5.juni 1998).

4.4.4 Vedtaksfasen

Den politiske ledelsen i OED så ikke behov for å involvere UD i beslutningsprosessen, men det var viktig at den samlede beslutningen ble tatt i Regjeringen og ikke i OED. UD ble ansett for å bli godt nok informert gjennom den ordinære saksbehandlingen som foregikk i Stortinget (Samtale nummer 8). Dermed ble ikke UDs energiseksjon direkte involvert i utredningen i forkant av OEDs vedtak om produksjonsreguleringer.

Først ved utsendelsen av regjeringsnotatet, som var utarbeidet av det øverste embetsmannsnivået og den politiske ledelsen, til høring, kom UD inn. På embetsnivå var det noe kontakt mellom OED og UD. OED mente at det var de som satt på fagekspertisen på området selv om problemet inneholdt et utenrikspolitisk aspekt (Samtale nummer 9). Dermed kom det frem at UD og energiseksjonen var blitt marginalisering angående forholdet til olje og OPEC. Ved det norske produksjonskuttet i 1998 var det ikke noen form for konflikt rundt vedtaket mellom departementene. Dette kan tolkes som et tegn på at OED hadde vunnet kampen over UD om ansvaret for utformingen av norsk OPEC- politikk.

For AS Norge var det rent formålstjenlig å kutte i oljeproduksjonen da prisen forhåpentligvis ville gå opp. Da oljeprisen sank til 10- 12 US\$ per fat førte dette til full stopp i ny aktivitet på norsk sokkel. Vurderingen fra OED av et norsk produksjonskutt var at dette ville være i ren egeninteresse. Overfor både OPEC og USA argumenterte OED med at forbruksavgifter på petroleumsprodukter nå bidro til å presse prisen nedover. Dersom denne nedgangen fortsatte, ville europeiske land legge på nye avgifter for å opprettholde sin inntekt fra disse avgiftene. Derfor var et produksjonskutt fra norsk side et nødvendig inngrep. I tillegg var norsk produksjon i ferd med å flate ut, så Norge hadde ikke mer å bidra med til oljemarkedet (Samtale nummer 7).

OPEC stod nå i et annet forhold til markedet enn de gjorde for ti år siden. Medlemmene er også splittet gjennom konfliktene rundt den persiske gulfen. Eksportører som ikke er medlemmer av OPEC (som Norge, Russland og Mexico) var blitt viktigere enn før. Derfor måtte produksjonsreguleringer (denne gangen) involvere produsenter utenfor organisasjonen. OPEC stod nå i et annet forhold til markedet enn tidligere (Austvik, 1998).

Vedtaket om et produksjonskutt trådte i kraft på et senere bestemt tidspunkt enn når pressemeldingen kom ut (Pressemelding OED 29.mars 1998 og 3.april 1998). Norge ventet til OPEC har avholdt sitt møte knyttet til produksjonskutt (jfr pressemeldingen

29.mars som sier at iverksettelse vil komme etter en viss tid). Dette åpnet for at Norge kunne vurdere hva produsenter gjorde, og holde tilbake, eller stoppe vedtak dersom andre produsenter ikke overholdt sine kutt. Dette var i tråd med betingelsene i det norske vedtaket jfr at tiltaket ville opphøre dersom den tilsiktede effekten uteble. Opposisjonen på Stortinget hadde satt betingelser for selve iverksettelsen av vedtaket, gjennom å sette de samme betingelsene for at de skulle støtte opp om et produksjonskutt. I pressemeldingene som kom fra OED etter at opposisjonen hadde informert olje- og energiministeren om dette, hadde betingelsene blitt tatt med som betingelser for iverksettelse av et norsk produksjonskutt. For det første ville ikke det norske vedtaket trå i kraft før OPEC hadde holdt sitt møte som skulle holdes helt i slutten av mars. Dersom OPEC ikke vedtok å kutte i egne rekker ønsket ikke norske myndigheter å bli sittende tilbake som den tapende part som allerede hadde redusert egen produksjon og dermed tapte dobbelt økonomisk sett (både tap ut i fra den lave oljeprisen og tap gjennom at andre overtok norske markedsandeler). En annen betingelse gikk ut på at dersom den forventede positive effekten av et produksjonskutt fra OPEC og andre produsenter ikke kom ville Norge trekke tilbake sitt vedtak. Dette er også å forsikre seg om at Norge ikke skal tape ytterligere markedsandeler og økonomisk dersom oljeprisen forblir lav. Betingelsene sikret at Norge ikke binder seg til noe og samtidig skal unngå å tape økonomisk ved en vedvarende lav oljepris og markedsandeler dersom andre produsenter ikke overholder eller vedtar å kutte i egen produksjon.

Vedtaket ble iverksatt med virkning fra 1.mai 1998 og skulle vare til 31.desember 1998 (Pressemelding OED 29.mars 1998 og Dagens Næringsliv 6.juni 1998). Vedtaket ble videreført til 1.juli 2000 da det ble opphevet (Pressemelding OED 29.juni 2000).

4.5 Delkonklusjon

Inntektstapet var mindre enn i 1986, men oljeprisen falt til et nivå som satte i fare investeringene på norsk sokkel. Prisen hadde gått under nivået som dekket kostnadene for nye prosjekter på norsk sokkel. Dette medførte at fremtidig inntekt ble satt i fare.

Norge ventet ikke på signaler fra amerikanske myndigheter før de vedtok å kutte i norsk oljeproduksjon. USA var heller ikke spesielt opptatt av hva Norge gjorde, men kom allikevel med reaksjoner. Reaksjonene var mer i form av at amerikanske myndigheter fortsatt skulle vise at de ikke likte statlige inngrep i oljemarkedet enn kritikk av Norge. Og så lenge USA ikke vektla reaksjoner som kom fra IEA, gjorde norske myndigheter det samme. Norge forsikret seg om at vedtak ikke ville gå på bekostning av nasjonal sikkerhet.

Fra opposisjonen på Stortinget fikk regjeringen kritikk, men Ap stilte seg villig til et kutt under de rette betingelsene og ved rett prosess overfor Stortinget. Høyre var mer kritiske til et kutt, og likte ikke at et kutt skulle gjennomføres. Oljeselskapene var ikke fullstendig negative til et kutt, da de også hadde problemer på grunn av en lav oljepris, og tiltak som kunne medføre en prisøkning ville være positivt. Mellom Norge og andre produsenter var det stor møteaktivitet i forkant av at det norske produksjonskuttet, og dialogen mellom produsentene ble en viktig kilde til enighet over vedtak om kutt i oljeproduksjonen.

Kapittel 5: Samarbeid 3 2002

Kapittel 5 er det siste caset, og kapittelet vil først se på Norges petroleumsøkonomiske interesse (5.2) og utenrikspolitiske interesser (5.3) for denne tidsperioden. Interessene gir det norske handlingsrommet for denne perioden og vil være viktig å kartlegge med tanke på en komparativ analyse i kapittel 6. Til slutt vil jeg se på interne faktorer innen beslutningsprosessen som kan ha påvirket norsk OPEC- politikk (5.4) som også viser hvordan norske myndigheter foretok vurderinger av mulige handlingsalternativer i denne perioden.

5.1 Situasjonen i oljemarkedet

Fra september 2000 til januar 2001 falt oljeprisen fra \$37 til \$24. Noe av bakgrunnen for prisetallet var at den økede tilgangen på olje som var kommet ut på markedet etter OPECs betydelige økning av produksjonskvotene i 2000. Frykten for et videre prisfall medførte at OPEC vedtok å kutte i produksjonskvotene, og målet for OPEC var å holde oljeprisen mellom \$22 og \$28 (OPECs prisbånd). Dersom oljeprisen gikk under \$22 og ble værende der i mer enn ti dager, skulle det utløse kutt i OPECs produksjonskvoter. Ved pris over \$28 skulle produksjonskvotene økes. Den ideelle prisen ville være rundt \$25 fatet for OPEC-olje. Daværende amerikanske energiminister, Bill Richardson, ba OPEC om ikke å kutte i oljeproduksjon. Richardson fryktet at et kutt fra OPECs side kunne ha en uheldig effekt på verdensøkonomien og han la derfor et sterkt press på OPEC. Problemet for USA var den stadig dyrere bensinprisen (Aftenposten 5.januar og 16.januar 2001).

Både IEA og EU var kritiske til at OPEC gjennomførte et produksjonskutt. I stedet for et kutt ønsket de at OPEC ikke foretok et kutt (IEA Pressrelease 17.januar 2001).

Oljeprisen lå godt over \$22 (\$25,62 for et fat Nordsjøolje 15.januar 2001).

Vintersesongen på den nordlige halvkule medførte at oljelagrene ble noe redusert. Et noe kaldere vintervær i USA medførte at mer olje ble brukt og ga en forsiktig økning i oljeprisen på nesten \$1 (Aftenposten 5.januar 2001).

Utflatingen av den økonomiske veksten i USA samtidig som Irak var tilbake med sin oljeproduksjon påvirket oljeprisen negativ. Oljeprisen sank da etterspørselen setter olje ble redusert som en følge av at den økonomiske utflating i USA, kombinert med mer olje på markedet fra Irak og at vinterens forbruk av fyringsolje var nedadgående. I tillegg skyldtes økningen i de amerikanske oljelagrene, at det ble sendt mer olje til USA både fra Europa og fra Vest- Afrika (Aftenposten 3.april 2001). Prognosene for store oljelagrene fikk OPEC til å kutte igjen (Aftenposten 16.mars 2001). Mellom Saudi- Arabia, Venezuela og Mexico var det møteaktivitet for å drøfte oljeprisen. Mexico ble ansett som en betydningsfull aktør, som også stod utenfor OPEC. Landet var også den mest betydningsfulle konkurrenten til Saudi- Arabia og Venezuela mot det amerikanske markedet. OPEC var avhengig av å få med produsenter som stod utenfor OPEC, med på å kutte i sin produksjon. OPEC ba Norge og andre produsenter om å følge opp OPECs vedtak om å kutte i oljeproduksjonen. Frykten for at andre produsenter skulle ta OPECs markedsandeler dersom ikke de andre produsentene også ble med på et produksjonskutt var absolutt til stede (Aftenposten 13.mars 2001).

Bensinprisen i USA hadde fortsatt sin stigning og hadde nådd rekordhøyder. Fra amerikansk side oppstod det et sterkt press da landet ikke ønsket høyere oljepriser, og produksjonskutt fra OPEC ble sett på som positivt med hensyn til å stimulerer veksten i verdensøkonomien (Aftenposten 22.mai 1998). Saudi- Arabia, Venezuela og Mexico ble enige om å overvåke markedet, og å gjennomføre de tiltak som var nødvendige for et stabilt marked til fordel for både forbrukere og produsenter. Ministrene støttet OPEC- vedtaket om å kutte produksjonen med 1 million fat per dag, med ikrafttredelse fra 1.september (Aftenposten 31.juli og 13.august 2001).

Terrorangrepene i USA 11.september 2001 ga umiddelbart en liten økning i oljeprisen, men oljeanalytikere trodde kun på en kortvarig direkte innvirkning på oljeprisen, da angrepene ikke hadde direkte innvirkning på oljeproduksjonen. Som en følge av usikkerheten rundt virkningene av en økt terrorfrykt på den amerikanske økonomien, kom en reduksjon i den økonomiske aktiviteten og dermed ble etterspørselen for olje påvirket (Aftenposten 12.september 2001). USA ba OPEC om en reversering av

vedtaket for en redusert oljeproduksjon, for å redusere råoljeprisen og dermed støtte den amerikanske økonomien etter hendelsene 11.september. Dette kom frem i samtaler mellom USA og OPECs Generalsekretær (Upstream 17.september 2001). Saudi-Arabia kom med forslag om å gå bort fra OPECs prisbånd og erstatte dette med et inntektsmål. OPEC kunne dermed tillate en høyere oljepris enn \$28 som hittil hadde vært den øvre grensen i prisbåndet. Frykten for amerikanske straffetiltak for terrorangrepene 11.september drev oljeprisen oppover. Spesielt var markedet opptatt av om Iran og Irak kunne bli involvert i denne konflikten. I tillegg hadde flere land i Asia blant annet Japan, strammet inn på eksporten av oljeprodukter til USA (Aftenposten 18.september 2001).

Fra en oljepris på rundt \$25 falt prisen til under \$20 fatet i oktober. Den 9.oktober var tidagers fristen for et produksjonskutt i følge OPECs prisbånd utløpt. Men istedenfor å vedta et kutt, drøftet OPEC med både medlemmer og ikke- medlemmer, hva som kunne føre til en prisøkning (Aftenposten 9.oktober 2001). Betingelsene fra OPEC var at dersom OPEC skulle kutte i sine produksjonskvoter, så skulle også andre oljeprodusenter gjøre det samme. Spesielt press ble lagt på Russland, da OPEC så på Russland som en gratispassasjer. Russland var den eneste produsenten utenfor OPEC som hadde mye ledig kapasitet. Dette hadde verken Norge eller Mexico, mens Russland stadig økte sin produksjon. Venezuela, Mexico og Saudi- Arabia hadde allerede godtatt å være med på et produksjonskutt som et stabiliseringsvedtak (Aftenposten 24.oktober 2001).

På sitt ministermøte i Wien i november vedtok OPEC å kutte i produksjonskvotene, men satte som betingelse for iverksettelse at Norge, Mexico og Russland også skulle kutte i sin oljeproduksjon. Til sammen skulle disse tre produsenter ha et produksjonskutt på 500 000 fat per dag. Da oljeprisen falt til \$16,50 for Brent Blend vedtok Mexico et kutt på 100 000 fat per dag fra 1.januar 2002 (Offshore 13. november, BBC 12.november og 16.november 2001). Etter press fra OPEC og Norge, besluttet Russland å kutte i sin oljeproduksjon med 150 000 fat per dag fra 1.januar 2002 (Offshore 5.desember 2001). Som en respons på at Norge også ville foreta et kutt

i tillegg til de andre ikke- OPEC produsentene og OPEC, steg oljeprisen til \$19,60 (Aftenposten 17.desember og OPEC Bulletin desember 2001). Under sitt siste ministermøte for 2001 besluttet OPEC å oppheve prisbåndet. I praksis betydde det at OPEC ville godta en lavere oljepris enn \$22 (Aftenposten 28.desember 2001).

Ved tidligere ønske fra OPEC om samarbeidet fra andre produsenter for å oppnå en høyere oljepris, hadde det vært økt kontakt mellom Norge og OPEC. Dette hadde ikke vært tilfelle denne gangen. Norges olje- og energiminister Olav Akselsen, uttalte at OED ikke har planer om å ha samtaler med andre oljeministere før OPEC- møtet (Aftenposten 5.januar 2001). Men bare en måned etterpå, i forkant av seminaret på Sanderstølen, var Akselsen i møte med oljeministrene fra Saudi- Arabia og Mexico (Upstream 1.februar 2001).

Da oljeprisen hadde falt til \$22 i mars møtte Akselsen Mexicos oljeminister i Mexico (Aftenposten 2.mars 2001). Møte mellom Norge og Mexico skjedde i forkant av OPECs møte i mars, og Norge ble orientert om hva Mexico vil gjøre angående produksjonskutt eller ikke. I etterkant av møte med Norge var det kontakt mellom Mexico Venezuela og Saudi- Arabia i etterkant av møtet med Norge (Aftenposten 13.mars 2001).

I forbindelse med et seminar som ble holdt i regi av OPEC, foregikk det uformelle møter mellom OPEC og ikke- OPEC land. Samtaleemnet i disse uformelle møtene omhandlet tilbakeslaget i verdensøkonomien som i seg selv hadde redusert etterspørselen etter olje, men som i kombinasjon med hendelsene i USA forsterket den negative trenden i verdensøkonomien (Aftenposten 27.september 2001). Norge deltok på seminaret og hadde i forkant uformelle samtaler med OPEC- medlemmene. Dette var første gang Norge deltok på ministernivå da det tidligere kun hadde vært deltakelse på embetsmannsnivå fra OED og UD (Aftenposten 28.juni 2001).

Oljeprisen falt i oktober til under \$20. Norge hadde flere samtaler med OPEC angående tiltak i forbindelse med fallet i oljeprisen i oktober (Aftenposten 10.oktober

2001). Gjennom OED, deltok Norge på et møte i OPECs ekspertkomité der både OPEC- medlemmer og ikke- OPEC land deltok for å drøfte den fallende oljeprisen (Upstream 25.oktober 2001).

Norge har tatt kontakt med USA og andre store konsumentland angående et norsk produksjonskutt (Aftenposten 12.november 2001). Etter at OPEC hadde satt sine betingelser for å vedta et produksjonskutt var den saudiarabiske oljeministeren, Al Naimi, på besøk til Steensnæs for å drøfte situasjonen på markedet. Også Mexico var i Norge, men etter at de selv hadde vedtatt å kutte i egen oljeproduksjon (Aftenposten 14. og 15.november 2001 og Upstream 13.november 2001).

Den 22.november 2001 la Regjeringen frem for Stortinget et vedtak om et produksjonskutt. Vedtaket regulerte norsk oljeproduksjon fra 1.januar 2002 til 30.juni 2002, da det opphører (Pressemelding OED 22.november og 17.desember 2001).

5.2 Petroleumpolitiske interesser

Den petroleumsøkonomiske interessen omhandler både en kort- og en langsiktig økonomisk interesse. Gjennom en drøftelse av denne økonomiske interessen vil det komme frem hvordan økonomiske eksterne faktorer satte skranker på det norske handlingsrommet.

5.2.1 Lønnsomheten på norsk sokkel

Petroleumssektorens prosentandel av BNP for 2001 var 23 %. For Norges totale samlede eksport utgjorde petroleumssektoren 45 %. Statens inntekter fra petroleumsnæringen var i 2001 på 307 milliarder NOK. Ingen andre næringer er i nærheten av å generere statlige inntekter i den størrelsesordenen (St.mld. Nr.38 2000/01: 12). Situasjonen hadde endret seg i negativ retning for oljeprisen i løpet av oktober 2001. Forbruket av olje dalte, og OECD- landene økte oljelagrene. Oljeanalytikere tippet på at dersom oljeprisen falt til \$15, ville norske nasjonale interesser bli alvorlig berørt i form av store inntektstap for staten og stans i investeringene på norsk sokkel. Frykten for at oljeprisen ville fortsette å falle til \$10

dersom den først hadde kommet ned på \$15, var tilstede i markedet (Aftenposten 15.november 2001). OED var fornøyd så lenge oljeprisen holdt seg over \$20. Når prisen har vært på \$20 tidligere, har ikke OED sett på det som nødvendig å begrense produksjonen (Samtale nummer 9). Regjeringen hadde forutsatt en oljepris på rundt \$21 for statsbudsjettet for 2001 (Aftenposten 15.januar 2001). I budsjettet for 2002 la regjeringen opp til en oljepris på \$23 (Aftenposten 16.oktober 2001). Staten tapte ikke store inntekter nå sammenlignet med 1986 og 1998. Oljeprisen holdt seg over \$20 etter terrorangrepet i USA den 11.september 2001, men den hadde en fallende tendens.

Oljeselskapene var opptatt av lønnsomhet og profitt, og hadde satt den nedre grensen til \$14 for nye prosjekter på norsk sokkel. Dersom prisen falt under grensen mente selskapene at det ikke ville være lønnsomt med oppstart av de nye prosjektene. Tidligere meget lave oljepriser på rundt \$10 var stadig friskt i minne hos selskapene (Aftenposten 10.januar 2001). Hva oljeselskapene anså som "breakeven" prisen varierte i midlertidig fra felt til felt. Feltene var nå mindre og ga et mindre antall fat per dag enn tidligere og større felt hadde gjort. Dette gjorde det dyrere å starte opp utvinningen. Siden 1998 hadde også et annet moment begynt å spille inn, nemlig haleproduksjonen som ble viktigere. Dette hadde medført at "breakeven" prisen lå på ca \$18 (OPEC Bulletin november 2005 og samtale nummer 9).

En høy oljepris gjorde at høy kostnad og modne områder som den norske delen av Nordsjøen, ble meget mer attraktiv for investorer i en tid der offshoresektoren hadde måttet motta noen harde støt. I den 17. lisensrunde på norsk sokkel så en fraværet av to av landets største utenlandske investorer (ExxonMobil og TotalFinaElf). Årsaken til at disse to oljeselskapene ikke deltok var at de ikke var overstrømmende begeistret over potensialet til området som lå ute for lisensrunden. Dette ble tatt som bevis for at norske myndigheter i en viss grad feilberegnet interessen fra oljeindustrien og dermed mislyktes i å gjøre denne lisensrunden tilstrekkelig attraktiv (Upstream 18.april 2002). Problemet som kom tydeligere frem nå, var at dersom oljeselskapene først hadde forlatt norsk sokkel var det vanskelig å få de tilbake. Det var viktig at norsk sokkel er

attraktiv nok for oljeselskapene for å sikre investeringer og inntekter (Samtale nummer 9).

5.2.2 Den forventede priseffekten av OPEC

Oljeprisen ble ansett for å bli påvirket av hva OPEC foretar seg. Et eksempel på dette er at oljeprisen beveger seg i forbindelse med OPEC- møtene. Normalt kommer det i forkant av møtene en stigning i prisen, og en nedgang i etterkant av møtene. OPEC hadde fastsatt et prisbånd som de ønsket at oljeprisen skulle ligge innenfor. Dersom prisen ble liggende under den nedre grensen i mer enn ti dager, skulle OPEC vedta kutt i sine produksjonskvoter for å få opp oljeprisen. I oktober 2001 var prisen under den nedre grensen i over ti dager, men OPEC vedtok ikke et kutt i sin produksjon. I stedet ble det holdt møter og seminarer mellom OPEC og andre produsenter for å drøfte situasjonen. Eksportører som stod utenfor organisasjonen var blitt viktigere enn før, så en produksjonsregulering for OPEC måtte involvere andre produsenter utenfor OPEC (Andersen og Austvik, 2001: 388).

For første gang var det også direkte kontakt mellom USA og OPEC gjennom den amerikanske energiministeren og OPECs Generalsekretær (Upstream 17.september 2001). Etter 11.september 2001 ble det lagt press på OPEC fra USA om å være med å bidra til en bedring av den amerikanske- og verdensøkonomien, ved å øke produksjonen og få noe lavere oljepriser. I forhold til de vedtatte produksjonskvotene innen OPEC, var det allerede overproduksjon. Et kutt i produksjonskvotene ville ikke nødvendigvis ha en hurtig virkning på prisen, da det i realiteten ikke ville bli mindre olje på markedet. Muligens kunne oljeprisen komme ned til rundt \$20. Også OPEC-landene ville være tjent med en stabil verdensøkonomi (Aftenposten 26.september 2001).

5.3 Utenrikspolitiske interesser

I tillegg til skrankene som lå i den petroleumsøkonomiske interessen, medførte også Norges utenrikspolitiske interesser skranker for det norske handlingsrommet. Her vil det bli drøftet hvordan andre stater og spesielt USA satte skranker for Norge.

5.3.1 USA

Problemene som amerikanske selskaper og myndigheter hadde fått føle i 1998/99, hadde ikke medført forståelse for det norske produksjonskuttet som kom i 2002 (Samtale nummer 7). Men den tidligere amerikanske skepsisen til statlig inngripen i oljemarkedet ved produksjonsbegrensninger hadde gradvis avtatt da USA så at dette ikke var farlig (Samtale nummer 5). Selv om prisfallet i 1999 ikke hadde gitt amerikanerne en senere forståelse for kutt i oljeproduksjonen, medførte problemene i 1999 til en viss grad forståelse for statlig styring i oljemarkedet, spesielt fra USAs administrasjon blant annet State Departement. Og siden State Departement hadde fått forståelse for den norske situasjonen og hva som også var i amerikansk interesse, kom det ingen offentlige reaksjoner fra USA i 2002. Verken USA eller resten av verden ville være tjent med en for lav oljepris, og dette hadde amerikanske myndigheter forståelse for. I tillegg hadde det amerikanske petroleumsmiljøet forståelse for de norske inngrepene (Samtale nummer 3). Amerikanske myndigheter hadde forstått resonnetet bak det norske produksjonskuttet, men de likte generelt ikke at andre stater manipulerte markedet. Statlige inngrep i markedet ble generelt ansett som negativt (Samtale nummer 9).

Det som kom av amerikanske reaksjonene ble formidlet til Bondevik og Steensnæs som var på reise i USA, like etter at kuttet i den norske produksjonen var foretatt (Aftenposten 11. desember 2001). Reaksjonene ble betegnet som få og ikke- offentlige, og det norske produksjonskuttet ble aldri en stor sak på politisk nivå. Den amerikanske oljeministeren, Spencer Abraham, var negativ til norske produksjonskutt, men ønsket ikke å bedrive slik skytteltrafikk som Richardson gjorde i 1998/ 99. Samtidig som Norge vedtok å kutte i sin oljeproduksjon, foretok amerikanske myndigheter en oppbygging av sine strategiske reserver. Spørsmålet som andre land stilte var hvordan amerikanske myndigheter kunne putte så mye inn i sine oljelagre når oljeprisen var så lav på markedet. En slik oppbygging av de amerikanske oljelagrene ville mest sannsynlig påvirke oljeprisen i negativ forstand og forårsake en fortsatt nedgang i oljepris (Samtale nummer 7 og Aftenposten 17. januar 2002).

George Bush jr var mer forsonende overfor OPEC og holdt en mer forsiktig linje enn Clinton gjorde. Det ble opprettet kontakt mellom OPEC og USA gjennom samtaler mellom den amerikanske energiministeren og OPECs Generalsekretær. Dette hadde ikke forekommet tidligere (Samtale nummer 3 og Upstream 27.november 2001). I tillegg har ikke Bush jr presset OPEC offentlig og vedvarende for lavere oljepriser, noe som blir satt i sammenheng med at Bush selv har tidligere erfaring fra oljebransjen. Samtidig ble det gitt klare signaler fra amerikanske myndigheter om at for høye oljepriser hindret økonomisk vekst, som igjen ville påvirke andre gjennom den gjensidige avhengigheten som lå bygget inn i det økonomiske systemet (Aftenposten 5.juni 2001). Amerikanske myndigheter ønsket en stabilisering av oljeprisen, men ingen økning i prisen til over \$25 (Aftenposten 26.juli 2001).

Fra å akseptere en oljepris på \$18- 19 hadde amerikanske myndigheter nå beveget seg over til å godta en pris rundt midten av 20- tallet. Denne prisglidningen har kommet gradvis. OPECs gamle prisbånd som lå mellom \$22 og \$28 ville antagelig ha blitt godtatt, men en oljepris som gikk over \$30 ville blitt protestert mot. Smertegrensen for USA går antagelig ved \$45, men den absolutte grensen settes først når oljeprisen blir så høy at den påvirker verdensøkonomien i negativ forstand, uansett om oljeprisen er høy eller lav (Samtale nummer 5, 6 og 9).

Norske myndigheter hadde vært i kontakt med flere store konsumentland, deriblant USA, og ingen av dem hadde innvendinger mot det norske kuttvedtaket (Aftenposten 12.november 2001). Det var blitt vanlig med kontakt mellom OED og andre land før det ble vedtatt et kutt i norsk oljeproduksjon. Fra norske myndigheter var det fortsatt et ønske om å forsikre seg om at det vil være lave kostnader forbundet med et norsk vedtak over produksjonskutt (Samtale nummer 9).

5.3.2 IEA

IEA var bekymret for OPECs beslutning om produksjonskutt, da dette fremmet en ustabil oljepris. Samtidig var oljelagrene lave og et produksjonskutt fra OPEC hjalp ikke på denne situasjonen. Lave lagertall bidro bare mer til en ustabilitet i

oljemarkedet (IEA Press Release 17.januar 2001). Også IEA var kritiske til at OPEC vedtok å kutte i produksjonen. Så lave som oljelagrene var nå, ville det bli vanskelig å bygge de opp igjen og et kutt ville føre til ustabile oljepriser og et ustabil oljemarked (IEA Press Release 17.januar 2001).

IEA hevdet at et norsk produksjonskutt i oljemarkedet var skadelig, og at det var et statlig inngrep i markedet (IEA pressrelease 7.februar 2002). Dette var IEA misfornøyd med og ble tatt opp i møter med norske myndigheter (Samtale nummer 6). Det var ikke vanlig å kritisere egne medlemmer i organisasjonen. Pridle som var Generalsekretær i IEA, gikk sterkt ut i media, men det ble av OED ikke ansett som sterke reaksjoner fra IEA. Både fra amerikansk side og i OED ble Pridles utsagn ignorert. Kritikken fra IEA ble ikke tungt vektlagt av OED siden USA ikke gikk sterkt imot også. De utenrikspolitiske kostnadene ble derfor ansett som små og det var totalt sett en balansert reaksjon utenrikspolitisk for Norge (Samtale nummer 5, 7 og 9).

Det tidligere spenningsforholdet mellom IEA og OPEC var blitt normalisert, og organisasjonene så ikke på hverandre som "fiender" (Samtale nummer 6). IEA har fått en positiv innstilling til et samarbeid mellom produsenter og konsumenter.

Opprettelsen av det internasjonale energi forumet (IEF) er en bekreftelse på dette (OPEC Bulletin nr 36 februar 2005). OPEC har gått over til å ligne mer på andre internasjonale organisasjoner. Møtene holdes nå fast i OPECs hovedkvarter i Wien, i forhold til tidligere hvor de ble avholdt på ulike steder. I tillegg er møtene blitt mer strukturerte i henhold til møtetider og at beslutninger tas (Samtale nummer 3).

5.3.3 EU

Også EU stilte seg kritiske til OPECs vedtak om produksjonskutt (Aftenposten 19.januar 2001). Nytt var det at kritikk ble rettet mot norske produksjonskutt fra EU, da EU i 1986 ved Chirac som president hadde støttet Norge og produksjonskutt. Det norske produksjonskuttet ble ansett som et statlig inngrep i markedet og var et brudd på prinsippet om det frie markedet jfr EØS- avtalen. Spesifikt var det EØS- avtalens artikkel 12 som Norge skulle ha brutt ved gjennomføringen av

produksjonsreguleringene. EØS- avtalens artikkel 12 omhandler at land ikke kan minske produksjonen for å skape en prisøkning (Aftenposten 12.november og 12.desember 2001). OED argumenterte med at Norges produksjonskutt ikke ble omfattet av konkurranseregelen i artikkel 12, da kuttet omhandlet regulering av et nasjonalt produkt. Sammenlignet med kritikken som kom fra EU med hensyn til Gassdirektivet, ble ikke reaksjonene denne gangen ansett som spesielle av embetsverket i OED. EU er en konsument og ville derfor ha konsumentens synspunkter i forhold til en lav oljepris (Samtale nummer 1 og 9).

Tidligere hadde EU fremmet ønske om at europeisk olje skulle brukes til å forsyne land i Europa. Dette ble tolket dit hen av norske myndigheter at det generelt omhandlet lageroppbygging og videre arbeid for sikre forsyninger til EU (Aftenposten 11.april 2001). Norske myndigheter anså dette som en markering fra EUs side overfor Norge, men utover kritikken som ble lagt frem under møtet i EØS- komiteen, kom det ingen konkrete utspill fra EU. Av OED ble ikke reaksjonene fra EU oppfattet som sterke. Departementet anså uttalelsene som en del av det vanlige moderate ”maset”, og ikke som noe spesielt fra den kanten. Dette støttes av også av den norske EU-ambassadørens uttalelser om at det ikke var noen dramatisk slik saken ble fremlagt (Aftenposten 12.desember 2001). Samtidig var EU opptatt av den forestående utvidelsen av medlemsantallet og hadde ikke tid til Norge som da ønsket å reforhandle EØS- avtalen (Offshore 8.februar 2002).

5.4 Beslutningsprosessen

Hittil i kapittelet har fokus for drøftelsen vært på de eksterne faktorene som satte skranker for handlingsrommet Norge kunne bevege seg innenfor. Gjennom beslutningsprosessen som et internt og nasjonalt analysenivå, vil jeg nå se på hvordan dragkampen på nasjonalt nivå påvirket hvilke handlingsalternativer og vurderingen av disse.

5.4.1 Den partipolitiske opposisjonen

Ap-regjering satt til oktober 2001, da gikk den etter at valget 10. september hadde gitt et flertall på Stortinget for skifte av regjering. Da overtok en koalisjonsregjering med Høyre, Krf og Venstre. Ap hadde tidligere vært velvillig innstilt til å samarbeide med OPEC under visse forutsetninger, herunder at vedtaket kom i rett innpakning og at den riktige prosessen overfor Stortinget ble fulgt. Einar Steensnæs (Krf) som i koalisjonsregjeringen ble olje- og energiminister, informerte partiene på Stortinget før vedtaket ble besluttet. Høyre hadde sammen med Frp tidligere de partiene på Stortinget som hadde vært svært skeptiske til kutt i oljeproduksjonen. Denne gangen satt Høyre i koalisjonsregjeringen, og Frp var i mindretall i opposisjonen på Stortinget. Med det norske produksjonskuttet tolket Sp det dit hen at Høyre hadde fått et mer avslappet og avideologisert forhold til det å bruke produksjonskutt som virkemiddel (Aftenposten 22. november 2001). Derfor var opposisjonen på Stortinget taus og det kom ingen reaksjon fra partiene ved produksjonskuttet.

5.4.2 Interesseorganisasjoner og oljeselskaper

Oljeselskapene så på seg selv som premissgiver ved utredninger angående mulige effekter av produksjonskutt. Meninger fra selskapene ville være av interesse for norske myndigheter i forbindelse med hvordan selskapene så på mulige effekter av produksjonskutt i ulike størrelsesordner (Samtale nummer 4). Eventuelle kutt ble drøftet i samtaler med oljeselskapene som opererte på norsk sokkel, selv om disse ikke hadde noen reell "vetorett" angående kutt. Men det foregikk ingen drøftelser med oljeselskapene i forkant av vedtaket under utredelsen. Men for OED var det viktig med en god kontakt med aktørene på norsk sokkel. I følge petroleumsloven skulle et produksjonskutt være likt for alle aktørene på norsk sokkel. Dette var også det som ble fremhevet sterkest av oljeselskapene. Unntak ble gjort for felt på grenselinjen med Storbritannia (Pressemelding OED 17. desember 2001). Denne gangen var selskapene mer positive til kuttene enn de hadde vært tidligere fordi oljeselskapene fortsatt husket den positive effekten produksjonskuttet hadde gitt i 1998-99. Selskapene var også avhengige av at oljeprisen ikke ble for lav. Inntekt var en viktig faktor for selskapene (Samtale nummer 7). Det ble ansett som positivt at OED bidro til at oljeprisen ikke

gikk helt til bunns. Og når kuttet på 150 000 fat per dag ble spredd på en total produksjon på 3,5 millioner fat per dag var det ikke mye hvert oljeselskap måtte holde tilbake av produksjonen (Samtale nummer 9).

5.4.3 Interaksjon med andre produsenter

I forkant av seminaret på Sanderstølen var Akselsen, som da var den norske olje- og energiministeren, i møte med oljeministrene fra Saudi- Arabia og Mexico (Upstream 1.februar 2001). Videre utover i mars var det møter mellom Norge og Mexico i forkant av OPECs ministermøte. På dette møtet ble Norge orientert om hva Mexico ville gjøre angående produksjonskutt. Mexico møtte Venezuela og Saudi- Arabia i etterkant av møtet med Norge (Aftenposten 13.mars 2001). Dialogen mellom produsenter innenfor og utenfor OPEC, var viktig for å holde seg oppdatert på hva andre ville foreta seg i forbindelse med produksjonskutt.

Sommeren 2001 deltok Norge på et seminar i regi av OPEC. Dette var første gangen at norske myndigheter deltok på ministernivå på et møte som var i regi av OPEC. Tidligere hadde deltakelse fra norsk side kun vært på embetsmannsnivå. Også i forkant av dette seminaret ble det ført bilaterale drøftinger mellom OPEC- medlemmer og andre produsenter hvor Norge også deltok (Aftenposten 28.juni 2001). Gjennom OED deltok Norge også på et møte i OPECs ekspertkomité der både OPEC- medlemmer og ikke- OPEC land deltok for å drøfte den fallende oljeprisen (Upstream 25.oktober 2001). Den norske deltakelsen på OPEC- seminarer på ministernivå tyder på at norske politikere, også på høyresiden, har fått et mer avslappet forhold til OPEC. Deltakelsen på ministernivå indikerer en eskalering av hvordan norske politikere ser på viktigheten av kontakt med OPEC og andre produsenter.

I løpet av november hadde Steensnæs møte med Saudi- Arabias oljeminister al- Naimi og med Mexicos oljeminister. Steensnæs signaliserte en mer positiv holdning til felles innsats for å stabilisere oljeprisen (Aftenposten 9. og 15. november og Upstream 13.november). Fra norsk side kom det også til en tettere kontakt med konsumentland, da Norge tok kontakt med USA og andre store konsumentland for å forhøre seg om

hvilke reaksjoner som kunne forventes på et norsk produksjonskutt.

Tilbakemeldingene som kom fra de ulike konsumentlandene var at de ikke så negativt på et norsk produksjonskutt (Aftenposten 12.november 2001).

5.4.4 Vedtaksfasen

Ut i fra tendensen med fallende oljepris etter 11.september 2001, ønsket Steensnæs å forebygge et mulig prisfall på ned til \$10 per fat. Men så lenge oljeprisen holdt seg rundt \$20 var et produksjonskutt ikke aktuelt for norske myndigheter. For at et vedtak om produksjonskutt skulle aktualiseres, måtte viktige nasjonale interesser stå i fare for å bli kraftig berørt. Dette var ikke tilfellet med en oljepris som lå rundt \$20 (Aftenposten 14.november 2001). Indikatorene i markedet var akkurat slik som før oljeprisen flatet ut og falt til \$10 i 1998. Steensnæs vil forebygge et mulig prisfall på ned til \$10 per fat, og det var i følge Steensnæs fornuftig å gripe inn med tiltak som stabiliserer markedet på et tidligere stadium enn i 1998- 99. Statlig inngripen utelukkes ikke dersom det er tendenser i markedet til så lave oljepriser. Hjemmel for produksjonskutt i Petroleumsloven § 4-4 4.ledd jfr at ”produksjonsbegrensninger er tillatt når særlige samfunnsøkonomiske hensyn tilsier det” (Upstream 15.november og Aftenposten 13.november 2001). Det norske produksjonskuttet ble av OED ansett som vellykket da det oppnådde ønsket resultat, nemlig å få opp prisen og hindre at den falt ytterligere (Samtale nummer 9).

Betingelsene som ble satt for iverksettelsen av et norsk produksjonskutt var denne gangen de samme som ved tidligere produksjonskutt. For det første skulle OPEC overholde egne reduserte kvoter, og for det andre at andre produsenter utenfor OPEC også skulle redusere sin oljeproduksjon (Pressemelding OED 17.desember og 22.november 2001). Hvis disse betingelsene ikke ble overholdt, eller ikke inntrådte ville Norge unngå å iverksette, eller oppheve eget vedtak om produksjonskutt. (Pressemelding OED 22.november 2001).

Det var kontakt mellom OED og UD i forkant av vedtak, men ingen spesiell gruppe som nedsettes. Ved utredelse av et produksjonsregulerende vedtak blir et

regjeringsnotat sendt til de berørte departementene, Finansdepartementet og UD. For OED var det viktig hva UD mente på grunn av det utenrikspolitiske perspektivet. Derfor var det noe kontakt mellom OED og UD, både formelt og utformelt. Til forskjell fra OED var UD mer forsiktige til produksjonskutt enn OED, men OED satt på mye større kompetanse enn UD angående USA og amerikansk energipolitikk og olje (Samtaler nummer 2 og 9). Ved en utredelse av et eventuelt kutt vil det være den øverste politiske ledelse og det øverste embetsmannsnivået i OED som er involvert. Men også lavere nivå bidrar i utredelsen (Samtale nummer 9).

Gjennom sine uttalelser om at Norge håpet at Russland også ville kutte i sin oljeproduksjon, siden Norge nå hadde vedtatt et slikt kutt, la Steensnæs press på Russland (Upstream og Aftenposten 22.november 2001). Norge satte derfor betingelsene og ble et virkemiddel da det var norske myndigheter som bestemte produksjonskvote ved en reduksjon versus Russland som bestemte reduksjon gjennom eksport. Markedsføringen av det norske kuttvedtaket var stor gjennom media (sterk markedsføring). Dette utløste OPECs vedtak om produksjonskutt. Direkte press var ikke populært, indirekte press ble foretrukket (Samtale nummer 2).

Vedtaket over et norsk produksjonskutt ble satt til en begrensning i oljeproduksjonen med 100 000 til 200 000 fat per dag. Produksjonsbegrensningen skulle gjelde fra og med 1.1.2002 til og med 30.6.2002 (Pressemelding OED 17.desember og 22.november 2001).

5.5 Delkonklusjon

I dette kapitlet vedtok Norge å kutte i oljeproduksjonen før oljeprisen falt så lavt at ikke dekket kostnadene for nye prosjekter på norsk sokkel. Fra OED side ble det kalt for et forebyggende vedtak for å hindre at oljeprisen falt til under \$15. Problemet nå var at utbyggingen på norsk sokkel hadde så høye kostnader og utvinningen ga ikke det samme volumet som tidligere. Det førte til at norsk sokkel ikke var like attraktiv som tidligere.

Samtidig ventet ikke norske myndigheter på signal fra USA angående et produksjonskutt. Amerikanske myndigheter så ikke på det norske produksjonskuttet som en politisk sak lenger, men det var fortsatt ikke ansett som positivt med statlig inngrep i markedet. USA hadde mer fokus på oljeprisens innvirkning på nasjonal og internasjonal økonomi. Igjen kom også IEA kom med kritikk, men siden USA ikke gjorde noen politisk sak ut av det norske vedtaket eller av IEA, ble ikke denne kritikken vektlagt av OED. Det som var nytt i dette caset var at EU kom med kritikk som rettet seg inn at vedtak ble ansett som et brudd på konkurransereglene i EØS-avtalen.

Dersom man ser på den innenrikspolitiske faktoren, er det viktig å bemerke at Høyre som tidligere hadde vært negative til et produksjonskutt, nå satt i en koalisjonsregjering som vedtok nettopp dette. At Høyre godtok et produksjonsvedtak, ble tolket dit hen at bruken av produksjonskutt som virkemiddel nå var et godtatt virkemiddel. I tillegg kan dette tolkes i retning av at det var kommet til mer enighet rundt virkemidlene innen norsk OPEC- politikk.

Det siste som i dette kapittelet er fremtredende er at dialogen mellom produsenter, både de utenfor OPEC og OPEC- medlemmene øker. Kontakten mellom produsentene i ulike sammenhenger er hyppigere, og OPEC som organisasjon ser ut til å ha blitt mindre farlig å være i kontakt med jfr ministerdeltakelse på seminar i regi av OPEC. Viktigheten av denne kontakten mellom produsentene ser også ut til å være tiltagende for norske myndigheter da deltakelse også forekommer på ministernivå.

Kapittel 6: Norsk OPEC- politikk

Så langt har oppgaven tatt for seg det teoretiske rammeverket og en gjennomgang av de enkelte case. I dette kapittelet vil casene bli sammenlignet med hverandre, for å kunne forklare endringer i norsk OPEC- politikk i perioden 1986 til 2002. For det første vil dette kapittelet drøfte hvorfor det i perioden har vært en overgang fra et fokus på sikkerhetspolitiske interesser til stadig mer fokus på petroleumsøkonomiske interesser (6.1). For det andre vil kapittelet drøfte hvordan de ulike typer av interesser og hvordan beslutningsprosessen påvirket norsk OPEC- politikk (6.2, 6.3). Til slutt vil det bli drøftet hvorfor UD er blitt mye mindre synlig innen norsk OPEC- politikk i forhold til OED (6.4).

6.1 Fra sikkerhetspolitiske interesser til petroleumsøkonomiske interesser

6.1.1 Norges sikkerhetspolitiske interesse

Amerikansk oljeindustri slet tungt under den lave oljeprisen i 1986 og situasjonen forverret seg da prisen falt til under \$10 i juni 1986. George Bush sr som var visepresident under Reagan, uttalte at tiltak som stabiliserte oljeprisen ville bli sett på som positivt fra amerikanske myndigheter etter det første prisetilfallet. Fra norsk side ble uttalelsene tolket som et signal på at produksjonsreguleringer som bidro til en høyere oljepris, ville ikke USA reagere kraftig. En kraftig reaksjon fra amerikansk side var noe norske myndigheter ville unngå da Norges sikkerhetspolitikk var sterkt knyttet opp til USA gjennom NATO. Derfor var signalet fra USA med hensyn til produksjonsreguleringer en lettelse for norske myndigheter.

Fra USA ble reaksjonene betegnet som sterke da reaksjonene involverte en note fra den amerikanske ambassadøren. Men her var det ulik grad av forståelse fra amerikansk side. I det amerikanske utenriksdepartementet og i energidepartementet var de overrasket og skuffet over den norske avgjørelsen, mens administrasjonen i Det Hvite Hus (Washington) stilte seg positive til at Norge nå skulle bidra til å øke beredskapslagrene. Det som var problemet her var at det norske vedtaket ble sett på som et statlig inngrep i oljemarkedet og det ble ikke sett på som positivt fra amerikansk side generelt (jfr 3.3.1).

Reaksjonene fra IEA var også negative, men siden den norske produksjonsreguleringen skulle øke beredskapslagrene oppfylte Norge tidligere ønsker fra IEA. Fra europeisk side hadde det kommet signaler om at noe måtte gjøres for å sikre fremtidig oljeproduksjon. Med en så lav oljepris ville videre produksjon på norsk sokkel stå i fare. Dersom tiltak ble satt i verk kunne gi en positiv effekt på prisen, ville ikke det nødvendigvis bli tatt negativt opp i Europa (jfr 3.3.2). USA beroliget norske myndigheter på flere felt da den amerikanske energiministeren, John Herrington, uttalte at det norske vedtaket ikke ville få noen konsekvenser for forholdet mellom Norge og USA, og heller ikke innen IEA. Herrington vektla at Norges deltakelse innen NATO oppveide mer enn nok for produksjonsvedtaket. Den sikkerhetspolitiske relasjonen mellom USA og Norge ble vektlagt sterkere enn et enkelt vedtak angående produksjonsreguleringer fra norsk side.

Gjennom NATO var norske sikkerhetspolitiske interesser sterkt knyttet opp til USA. Fallet i oljeprisen fikk betydning for amerikansk sikkerhet, og dette medførte at relasjonen mellom Norge og USA ble berørt i forhold til Norges NATO- medlemskap. Så for Norge var det USA som satte denne skranken i 1986. Valg av et handlingsalternativ som ville føre til at USA trakk seg bort fra Norge, var ikke en risiko som norske myndigheter ville ta. De politiske kostnadene ville bli for høye for Norge i form av fare for de sikkerhetspolitiske interessene. Norges økonomiske interesser ble her overskygget av de sikkerhetspolitiske interessene. Det var først etter at USA hadde gitt signal om at det ikke ville være risiko for norske sikkerhetspolitiske interesser, at Norge valgte å prioritere sine økonomiske interesser.

Det kan se ut som om Norge tolket de tidligere uttalelsene fra USA til Saudi- Arabia riktig, i forhold til at tiltak som kunne bidra til å øke oljeprisen ville ble sett på som positivt. På den annen side så USA på Norge som en så trofast alliert at det ikke spilte noen stor rolle at Norge kuttet i sin oljeproduksjon. Det var ingen frykt fra amerikansk side at Norge skulle gå over til ”fienden” OPEC. Et annet moment var trolig at Norges bidrag til produksjonsreguleringen var så liten at den ikke hadde noen reell innvirkning på oljemarkedet, og derfor så ikke USA på det norske kuttet som noen trussel overfor

seg selv og sine interesser i oljemarkedet. Den norske produksjonsreguleringen hadde kun en psykologisk innvirkning på andre aktører i oljemarkedet og derigjennom en indirekte innvirkning på oljeprisen.

I 1998 hadde prisveksten på petroleumsprodukter gitt seg utslag i en bensinpris i USA som i amerikanske øyne var skyhøy. Problemet internt i USA var at fallet i oljeprisen ned til under \$12 medførte at mange av oljebrønnene i Texas så seg nødt til å stenge, da disse ikke var lønnsomme ved en så lav pris. Samtidig hadde USA behov for en større oljeproduksjon jfr det amerikanske interessedilemmaet (Bull- Berg, 1987). Oljemarkedet spekulerte i om enkelte av selskapene faktisk ville være i stand til å åpne igjen. For amerikanske politikere ga dette store og tunge problemer på nasjonalt nivå. Nettopp på grunn av egne problemer på nasjonalt nivå, var amerikanske myndigheter ikke sterkt negative til tiltak som kunne bidra til å få i gang deres egen produksjon. Derfor kom det heller ikke sterke reaksjoner fra amerikanske myndigheter på det norske produksjonskuttet. Det amerikanske utenriksdepartementet (DoS) forholdt seg taus angående det norske kuttet. Dette er en viktig forskjell i henhold til hvordan DoS var involvert i 1986 gjennom noten som kom som en reaksjon på det norske produksjonskuttet. Kun energidepartementet (DoE) kom med uttalelser ved energiministeren, men ikke som en direkte reaksjon over at Norge vedtok å kutte i sin oljeproduksjon. DoE hadde mer enn nok med å bekymre seg over egne problemer på nasjonalt nivå og dersom noen land gjennomførte tiltak som kunne være til hjelp for USA ville dette bli sett på med positive øyne. Men allikevel klarte ikke den amerikanske energiministeren Bill Richardson, å holde seg borte fra å argumentere rundt begrepene om ”det frie marked” og ”markedslinjen”, da han møtte den norske olje- og energiministeren både i forkant og i etterkant av det norske vedtaket. Statlig inngrep i markedet ble oppfattet som negativt i henhold til amerikansk markedsfilosofi (jfr punkt 4.3.1).

Richard Pridle, som var Generalsekretær i IEA i 1998, gikk ut i mediene og hevdet at kuttet var i strid med prinsippet om de frie markedskreftene. Kritikken ble oppfattet som sterk, men OED så ikke på reaksjonen som sterk siden mesteparten kom frem i

møter mellom Norge og IEA. (jfr punkt 4.3.2). I forhold til 1986 ble ikke Norges forhold til IEA og NATO nevnt av USA i forbindelse med det norske produksjonskuttet, da IEA kom med kritikk overfor Norge. Dette må ses i sammenheng med at USA hadde nok med egne nasjonale problemer.

Høsten 2001 fikk USA problemer på flere kanter når det kom til oljen. For høy oljepris var et problem da dette hindret økonomisk vekst, noe som også ville påvirke andre stater gjennom den gjensidige avhengigheten som lå bygget inn det økonomiske systemet. En annen ting var at terrorangrepet 11. september 2001, skapte en økonomisk nedgang på nasjonalt nivå i USA. Dette fikk USA til å fokusere mer på oljeprisens innvirkning på både nasjonal og internasjonal økonomi. Oljemarkedet var nervøse for hva amerikanske myndigheter ville iverksette av reaksjoner, og hvilke land som ville bli involvert. Nervøsiteten bidro til en større usikkerhet på oljemarkedet. Et siste moment var at USA selv økte sine oljelagre betraktelig, og da var det vanskelig å møte forståelse fra andre land når dette mest sannsynlig ville ha en negativ innvirkning på en fallende oljepris (jfr punkt 5.3.1).

Denne gangen hadde amerikanske myndigheter ved utenriksdepartementet en større forståelse for at norske myndigheter valgte å kutte i sin produksjon enn tidligere. Forståelsen ble satt i sammenheng med at George Bush jr selv hadde erfaring fra oljebransjen, og det amerikanske petroleumsmiljøet hadde stor forståelse for de norske inngrepene. Deler av den amerikanske energipolitikken kom nå fra Det Hvide Hus (jfr punkt 5.3.1). Først og fremst var det argumentasjonen bak vedtaket som amerikanske myndigheter hadde forståelse for, ikke at norske myndigheter valgte å foreta et statlig inngrep i egen oljeproduksjon. Enhver manipulasjon av markedet ble fra amerikansk side fortsatt ansett som negativt. Men det norske produksjonskuttet ble aldri til en stor sak på politisk nivå. Amerikanske myndigheter så ikke på norske produksjonskutt som en politisk sak lenger. Olje var ikke lenger en politisk sak i relasjonene mellom Norge og USA. En mulighet som ikke skal utelukkes, er at det har funnet sted en marginalisering av Norge politisk for USA, da amerikanske interesser ligger andre steder enn rundt Norge. Et eksempel på dette kan være Afghanistan og Midtøsten.

IEA hevdet at det norske produksjonsvedtaket var et statlig inngrep i oljemarkedet. På grunn av de lave oljelagrene fryktet organisasjonene at en redusert produksjon ville føre til mer ustabilitet i markedet. Likt med situasjonen i 1998, tok ikke amerikanske myndigheter noen notis av IEA. For Norges del førte det til at OED gjorde det samme. Med dette kunne det se ut som om kritikk fra andre ikke betydde så mye for norske myndigheter, så lenge USA ikke var involvert i kritikken.

Med kritikken fra EU over det norske produksjonskuttet i 2002, kom det inn en overnasjonaldimensjon som ikke hadde vært fremme ved de andre produksjonskuttene. Den overnasjonale dimensjonen omhandler at EU som organisasjon kan gå inn å overstyre nasjonalstaten dersom den ikke overholder EUs direktiver som i dette tilfellet omhandlet EØS- avtalen. Til dels falt argumentasjonen fra EU sammen med IEAs utsagn. EU hevdet at det norske vedtaket var et statlig inngrep i markedet, og at det mer spesifikt var et brudd på EØS- avtalens artikkel 12 som omhandlet forbud mot at et land kunne gjennomføre reduksjon i produksjon for å øke prisen på produktet. OED bestred dette og mente at produksjonsvedtaket ikke ble omfattet av artikkel 12, da kuttet omhandlet regulering av et nasjonalt produkt. Norge så på sitt produksjonskutt som i tråd med tidligere uttalelser fra EU om oppbygging av oljelagrene for å sikre fremtidige forsyninger.

6.1.2 Investeringstørke og inntektstap påvirker den petroleumsøkonomiske interessen
Oljeprisens fall ved årsskiftet 85/ 86 tvang norske myndigheter til å innse to ting. For det første ga den store endringen i oljeprisen et stort økonomisk tap på grunn av den betydelige norske oljeeksport. Den andre var at når oljeprisen falt under det som oljeselskapene mente var grensen for når et felt var kostnadssvarende, ble det full stans i nye prosjekter på norsk sokkel. Investeringene stoppet opp da en lav oljepris ikke ga nok eller veldig liten profitt til oljeselskapene på norsk sokkel. Staten måtte dekke de økonomiske tapene som skattesystemet påførte staten. Statens fremtidige inntekter ble satt i fare, og dermed den fremtidige nasjonale velferden (jfr punkt 3.2.1). Gjennom det enorme inntektstapet oppdaget myndighetene baksiden av medaljen som

oljeproducent. Eksporten av olje gjorde Norge økonomisk sårbar overfor svingninger i et omfang som man ikke hadde opplevd tidligere.

Oljeeksportens store andel av den totale norske eksporten medførte at staten var sterkt økonomisk avhengig av oljeinntektene. Petroleumssektoren ble en kilde for stor inntekt og dette medførte at staten også brukte mer. Store summer gikk til subsidier, blant annet ble oljeinntekt brukt til å stimulere landbruket, regionale og lokale bedrifter, fra 1983 da Krf og Sp ble tatt inn i Høyre- regjeringen. Finansdepartementet fryktet en overoppheting av norsk økonomi på makronivå (Andersen, 1993: 144-145). For å unngå dette problemet senere, kom det frem en debatt rundt oppstarten av et oljefond som skulle minimalisere en videre oppheting av den nasjonale økonomien ved at forbruket av inntektene fra oljen ble for stort (Isachsen, 1995). Med fallet i oljeprisen tapte den norske stat skatteinntekt i petroleumssektoren. Nasjonaliseringen av petroleumssektoren medførte at man også hadde nasjonalisert den finansielle risikoen innen sektoren. Som en følge av utformingen av det norske skattesystemet, var staten pålagt å ta støtet for den største andelen av tapet dersom oljeprisen gikk ned. At oljeprisen kunne falle var ikke kalkulert inn i skattesystemet, noe som kom tydelig frem da oljeprisen falt under \$10. Statens "breakeven" nivå ble liggende mye høyere enn selskapenes nivå. Derfor var det mulig for oljeselskapene, fortsatt å tjene noe ved en så lav oljepris, men for staten var dette ikke mulig. Dersom staten solgte seg ut eller gjorde endringer innen skattesystemet med tilbakevirkende kraft, ville dette medføre at statens andeler ble solgt med tap og at eventuelle endringer ville undergrave norske myndigheters offshorepolitikk (Andersen, 1993: 149- 152).

Inntektstapet innebar at staten måtte bære en dobbel økonomisk byrde. Først gjennom å ha påtatt seg risikoen på norsk sokkel, i tillegg til å måtte dekke det store forbruket som var opparbeidet gjennom bruken av oljepengene. Inntektstapet ga et underskudd på statsbudsjettet som måtte dekkes, noe som medførte at Norge ble mer avhengig av andre stater. Tapet av inntekt og investeringer var en skranke for norske myndigheter i å sikre fremtidig drift og da indirekte fremtidig inntekt av olje. Norge hadde ikke andre midler enn oljeinntektene til å sikre en så stor inntekt som oljeeksporten ga. Dersom

det kom til en full stans i investeringene på norsk sokkel, ville det blokkere for alle midler som den norske stat hadde til rådighet for å oppnå nåværende og fremtidig inntekt i så stort omfang. Da situasjonen forverret seg på grunn av fallet i oljeprisen til under \$10 i juni 1986, utgjorde den lave oljeprisen i større grad enn tidligere en trussel mot fremtidig økonomisk inntekt for staten. Med en så lav oljepris inntraff den investeringsstansen som ville blokkere norske myndigheters midler for å sikre en like stor inntekt som oljeeksporten ga.

I 1998 var det ikke tapte inntekter i samme grad som i 1986. Det som i 1998 var det største problemet i forhold til oljepris, var at investeringene på norsk sokkel stanset opp da oljeprisen falt. Som i 1986 stod videre utvinning i fare og fra et norsk synspunkt var dette like ille som et stort inntektstap, da investorfukten satte i fare fremtidige oljeinntekter. Investorfukten medførte også at tap av et relativt stort antall arbeidsplasser sto også i fare. Et eksempel på dette var utsettelse av utbygging av Snorre 2 og tap av arbeidsplasser innen verkstedindustrien. En annen økonomisk side som fallet i oljeprisen satte fokus på og som kom frem for første gang i 1998, var avgiftene på petroleumsprodukter som ga de europeiske landene store inntekter. En lav oljepris ville føre til at avgiftene ville øke istedenfor å reduseres fordi det ikke var ønskelig å miste denne inntekten (jfr 4.2.1).

I 2001 var ikke situasjonen kommet til det punkt at den utløste en investeringstørke, da oljeprisen ikke hadde falt til et slikt nivå at investeringer på norsk sokkel ble truet. Indikatorene i oljemarkedet høsten 2001 var tilsvarende som for 1998 før markedet flatet ut og prisfallet kom. Oljeprisen lå over \$15, men dette nærmet seg den grensen som oljeselskapene hadde satt for stans i nye prosjekter på norsk sokkel. Oljeselskapenes "breakeven" pris var blitt høyere enn tidligere (jfr 5.2.1). Norske myndigheter hadde sett at ved en oljepris som gikk lavere enn det oljeselskapene hadde behov for, stoppet investeringen på norsk sokkel. De følgene som en investeringstørke medførte ønsket myndighetene å forhindre om mulig med tanke på situasjonen i 1986 og 1998.

6.1.3 Endring i type interesse (Fra sikkerhetspolitikk til petroleumsøkonomisk interesse)

Fra vedtaket om et norsk produksjonskutt i 1986 til vedtaket i 2002, har det skjedd en gradvis endring i hvilken type interesse som er vektlagt. Ser man på den sikkerhetspolitiske interessen har denne blitt stadig mindre vektlagt. I 1986 var det amerikanske utenriksdepartementet direkte involvert i kritikken jfr noten som ble overlevert gjennom den amerikanske ambassaden. På tross av at de økonomiske tapene var store for norske myndigheter, ventet Norge med å foreta kuttet til det hadde kommet klare signaler fra USA om at et kutt ikke vil gi alvorlige konsekvenser i relasjonen mellom USA og Norge, og dermed norske sikkerhetspolitiske interesser i forhold til NATO.

I 1998 forholdt det amerikanske utenriksdepartementet seg tause angående det norske produksjonskuttet, og ved kontakt mellom statene kom det frem en større forståelse for hvorfor Norge valgte et produksjonskutt. Kun det amerikanske energidepartementet kom med uttalelser i forbindelse med produksjonskuttet, men det var heller ikke direkte kritikk. Amerikanske myndigheter hadde nok med egne problemer i forbindelse med at deler av deres egen oljeproduksjons måtte stenge samtidig som de hadde et økt behov for olje. Fokus lå på tiltak som kunne øke oljeprisen slik at amerikansk oljeproduksjon kom i gang igjen. Selv om den amerikanske energiministeren Richardson, kom med kritikk av det norske produksjonskuttet, ble ikke kommentarene ansett som tungtveiende fra norske myndigheters side. Sammenlignet med 1986, ble olje nå ansett mer som et selvstendig saksområde som amerikansk utenriksdepartement ikke hadde like stor interesse av i relasjonen til Norge.

Med situasjonen som oppstod høsten 2001, kom det tydeligere frem at olje ble ansett som et selvstendig saksfelt som i større grad omhandlet økonomi enn sikkerhetspolitikk. Denne gangen satte det amerikanske energidepartementet fokus på effekten oljeprisen hadde på verdensøkonomien. Slutten på den kalde krigen medførte at ikke alt av utenrikspolitikk ble knyttet sammen med sikkerhetspolitikk. Da den

overhengende faren om en ”felles fiende” forsvant tiltok den økonomiske rivaliseringen mellom stater. Militærets rolle er i midlertidig i ferd med å endre karakter fra å innta en klassisk forsvarspolitisk rolle til i økende grad å være et instrument for å sikre økonomiske interesser (Jansen, 2005).

6.2 Grad av konsekvens endres

6.2.1 Graden av konsekvens for den petroleumsøkonomiske interessen

I 1986 var omfanget av inntektstapet så enormt at det truet det nasjonale velferdssystemet. Ved å bli tvunget til å ta opp lån fra utlandet ville Norge bli mer avhengig av andre stater. Som en sammenligning kan man se på USA og det store underskuddet de har per i dag på utenriksbalansen. Utsettelse av bygging av plattformer ville bety tap av arbeidsplasser innen tilhørende industri og bedrifter. Tapet av inntekter fra oljeeksporten ville medføre nedleggelse av bedrifter, da staten ikke lenger ville være i stand til å subsidiere bedrifter som ikke var konkurransedyktige på lokalt og regionalt plan. Noe som igjen ville medføre et mer omfattende tap av arbeidsplasser og høyere arbeidsledighet på nasjonalt plan. Trusselen mot investeringstørke på norsk sokkel ville ikke forsvinne, men det var mulig å komme situasjonen i forkjøpet.

For 1998 og 2002 var ikke inntektstapet like stort som i 1986. Det var investeringstørken som ville gi de verste konsekvensene fordi en slik tørke også ville gi indirekte ringvirkninger for næringslivet og arbeidsledigheten nasjonalt i tillegg til en lavere fremtidig inntekt. Konsekvensen var stor for den langsiktige petroleumsøkonomiske interessen som fordi stans i investeringer på norsk sokkel ga store ringvirkninger og fordi dette omhandlet fremtidige inntekter til velferdsstaten. Problemet for norske myndigheter var å sikre en stabil inntektsstrøm (Johannessen, 1998).

Opprettelsen av oljefondet i 1990 skulle være en buffer for at inntektene fra oljeeksporten ikke gikk direkte inn i norsk økonomi. Hensikten med oljefondet var å skille statens innsamling fra statens bruk av inntektene (Isachsen, 1996: 3). Oljefondet

skulle også skille statens langsiktige plasseringer i (utenlandsk) valuta fra de ordinære (norske) valutaeservene (Isachsen, 1996: 17). Oljefondet opprettelse ble et virkemiddel for å redusere norsk sensitivitet og sårbarhet angående svingningene i oljeprisen. Fondet ble et virkemiddel for å redusere trusselen i et potensielt inntektstap ved en fallende oljepris da fondet satte en skranke for at all inntekt fra oljeeksporten direkte ble sprøytet inn i nasjonal økonomi. Opprettelsen av oljefondet medførte at da Norge måtte ty til nye runder med produksjonsreguleringer i 1998 og i 2002, hadde staten allerede virkemidler for å redusere de negative virkningene av prisfallet nasjonalt. Oljefondet reduserte i en viss grad konsekvensene av den kortsiktige petroleumsøkonomiske interessen.

6.2.2 Graden av konsekvens for den sikkerhetspolitiske interessen

Relasjonen mellom USA og Norge hadde størst effekt på norsk OPEC- politikk i den første perioden, 1986. USA gjorde olje til et sikkerhetspolitisk problem, og det medførte at den sikkerhetspolitiske relasjonen mellom Norge og USA ble berørt med hensyn til Norges NATO- medlemskap. Skranken som lå i relasjonen til USA i 1986 hindret norske myndigheter å iverksette tiltak som kunne sette i fare norske sikkerhetspolitiske interesser i henhold til Norges medlemskap i NATO. Men endringene i amerikansk holdning til tiltak gjorde at norske myndigheter også kunne endre holdning. Den lave oljeprisen medførte at amerikansk oljeindustri og finansmiljø fikk store problemer, og dette gjorde at amerikanske myndigheter så på olje som et sikkerhetspolitisk problem. Relasjonen mellom Norge og USA hadde en effekt på norsk OPEC- politikk i den forstand at den påvirket om Norge kunne velge en adferd som ville være en tilnærming til OPEC. Norge valgte å kutte i oljeproduksjonen ved å utsette produksjonen av royalty- olje. Dette var olje som staten skulle bruke til å bygge opp de norske oljelagrene. Selv om norske myndigheter hevdet at vedtaket var ment som et tiltak for å begrense mengden olje som kom ut på markedet, tolket amerikanske myndigheter kuttet som en oppbygging av de strategiske oljelagrene. Slik kom det norske vedtaket om produksjonskutt til å være i samsvar med USAs ønsker. På denne måten hadde norske myndigheter unngått å sette norsk sikkerhetsinteresser i fare ved å gå imot amerikanske interesser.

Etter at USA forsikret om at Norge ikke ville få problemer verken i NATO eller i IEA, var det ikke lenger en fare for at USA ville trekke seg fra Norge og sette i fare norske sikkerhetspolitiske interesser. Trusselen om at USA kunne trekke seg vekk fra Norge var derfor ikke lenger tilstede. I tillegg hadde europeiske land også bekreftet at Norge anses som en sikker og stabil oljeproducent. Dermed var kritikken som kom fra IEA gjort død og maktesløs. Det ville ikke gi noen store konsekvenser dersom Norge valgte et produksjonskutt. For den andre perioden, 1998, virker det som om det sikkerhetspolitiske aspektet er tonet kraftig ned hva angår relasjonen mellom Norge og USA. Selv om amerikanske myndigheter ikke hadde gått bort fra å se på olje som en sikkerhetspolitisk interesse, var ikke Norge inkludert hva angikk olje. Norge var ikke relevant med hensyn til amerikansk sikkerhetspolitikk i samme grad som landet var det i forbindelse med NATO (Nordområdene og Russland) tidligere. USAs forhold til sikkerhetspolitikk og olje var endret til et fokus på sikkerhetspolitikk og olje i forbindelse med Midtøsten (Iran/Irak). Etter den kalde krigens slutt hadde amerikansk utenrikspolitikk dreid mot andre verdensdeler enn Nordområdene.

Fallet i oljeprisen i 1998 førte til at amerikansk oljeproduksjon ble kraftig redusert og selskapenes evne til å åpne igjen var usikkert. At amerikanske myndigheter dermed så positivt på tiltak som kunne få oljeprisen opp, gjorde at norske myndigheter hadde fått klarsignal om at et produksjonskutt var akseptabelt. Oljeprisen påvirket dermed USA internt, som igjen påvirket relasjonen mellom Norge og USA, som igjen hadde effekt på norsk OPEC- politikk. Samspilleeffekten av relasjonen mellom Norge og USA på norsk OPEC- politikk var ikke sterkere for 1998 enn i 1986, men den kom tydeligere frem i 1998 da det sikkerhetspolitiske aspektet ble tonet ned i relasjonen mellom Norge og USA i 1998 i forhold til olje.

For det andre hadde man sett at det ikke ga noen politiske konsekvenser for Norge i forhold til USA, IEA eller EU at Norge foretok et produksjonskutt. Dersom et slikt kutt bidro til å opprettholde en stabil oljepris, ble dette sett på som positivt selv om argumentasjonen fra de ulike aktørene tilsa det motsatte.

Under den kalde krigen og datidens rådende internasjonale trusselsituasjon og relative maktforhold, var det også bred indrepolitisk oppslutning om den utenrikspolitiske linje (multilateralisme). Men etter Sovjetunionens sammenbrudd og den radikalt endrede internasjonale situasjonen som dette medførte, ble amerikansk utenrikspolitisk debattklima ganske raskt endret. For det første ble interessen for internasjonale spørsmål betydelig redusert, og for det andre ble også utenrikspolitikken i stor grad dradd med i en generelt økende grad av partipolitisk polarisering. Det kom også til en større avstand innenfor den utenrikspolitiske elite. På den ene siden stod gruppen som støttet gjensidig avhengighet og internasjonale institusjoner, mens på den andre siden stod en gruppe som støttet maktpolitikk gjennom å hevde amerikansk maktposisjon internasjonalt ved bruk av militære virkemidler og USAs globale maktposisjon. Men fremfor alt var ivaretagelsen av USAs interesser og det internasjonale systems evne til å håndtere presserende sikkerhetspolitiske problemer, avhengig av en langt mer kraftfull amerikansk lederrolle enn det USA tradisjonelt hadde utvist (Melby, 2001: 13-14). Bruken av nasjonale virkemidler i utenrikspolitikken var avgjørende viktig når vitale amerikanske interesser stod på spill. Da hadde man ikke råd til å la sine handlingsalternativ og fremdriften i bruken av de ulike virkemidlene bli gjort avhengig av en sendrektig internasjonal beslutningsprosess (Melby, 2001: 20). Dette er en delvis forklaring på at det i 1998 og i 2002 ikke kom sterke reaksjoner fra USA på det norske produksjonskuttet. Mye av amerikanske energipolitikken kommer fra Det Hvite Hus og Dick Cheney etter at Bush jr ble president. Dette påvirket amerikansk energipolitikk.

6.3 Mer og mer forberedt

6.3.1 Myndighetenes utredninger og handlingsalternativer

Ap-regjeringen opprettet Himle-gruppen i 1986 som skulle utrede mulige handlingsalternativ og konsekvenser. Gruppen bestod av embetsmenn fra OED og DU, og lederen for gruppen var Erik Himle som var departementsråd i OED. Opprettelsen av en slik ad hoc gruppe forklarer Hermann ved at siden høyt prioriterte nasjonale mål trues, vil myndighetene sette de mest kompetente tjenestemenn inn for å løse problemet. At en slik gruppe blir opprettet er også et tegn på at det ikke finnes tidligere

rutiner for situasjonen. I henhold til Hermann (Vasques, 1996: 195) vil en ad hoc gruppe som står fritt til å gå utenom vanlige byråkratiske prosedyrer på grunn av tidsbegrensningen som ligger i situasjonen, og det høye nivået på de som sitter i gruppen tilsvarer en krisesituasjon. Men dersom tiden for en beslutning ikke er presserende har ikke ad hoc gruppen muligheten til å ignorere vanlige prosedyrer. I 1986 kan det se ut som at da Himle- gruppen først ble nedsatt var en slik utenomgåelse til stede på grunn av det løse mandatet og personene i gruppen (jfr punkt 3.4.4). Senere var ikke tidsbegrensningen angående en beslutning så prekær at gruppen kunne tillate seg å gå utenom ordinære prosedyrer. Utredningen fra gruppen endte opp i et regjeringsnotat, og Regjeringen søkte støtte hos Stortinget i den utvidete utenriks- og konstitusjonskomiteen. I tillegg brukte regjeringen flere måneder fra vedtaket kom til det ble iverksatt i november 1986. Siden ad hoc gruppen fulgte de vanlige prosedyrene, anses det som om situasjonen har større grad av tid for å foreta en beslutning enn i en krisesituasjon. Derfor stod ikke gruppen så fritt som en krisesituasjon skulle tilsi. Istedenfor ligner situasjonen her mer på en innovativ situasjon der ad hoc gruppen ikke kunne overse normale administrative prosedyrer (Vasques, 1996: 195).

Mellom OED og UD var det konflikt da begge mente at de var det rette departementet for å håndtere problemene i forhold til OPEC og olje. Konflikten mellom departementene gikk ut på hvordan og hvem som skulle ha ansvaret for utformingen av norsk utenriks oljepolitikk. Gjennom Himle- gruppen ble dette ansvaret lagt til OED, som var fagdepartementet med de største resursene i forbindelse med oljepolitikk. Det eneste begge var enige om var at UD skulle være med på grunn av det utenrikspolitiske aspektet som lå i situasjonen. Hermann forklarer dette med at myndighetene ble overrasket og at konflikt kom som en følge av mangel på rutiner. Graden av overraskelse kan ses ut fra om noen av departementene anså situasjonen som relevant eller ikke for seg selv (Vasques, 1996: 196). Men ser man på Norge i 1986 var det to departementer som mente at situasjonen var mest relevant for seg på tross av at situasjonen ikke hadde vært oppe tidligere. Dette strider mot en høy grad av overraskelse hvor ingen av departementene skulle ha ansett saken som relevant for

seg. Uenigheten mellom OED og UD kan da tyde på at situasjonen i 1986 ikke innebar en stor grad av overraskelse selv om situasjonen ikke hadde oppstått tidligere.

Konfliktpotensialet som lå i uenigheten mellom Ap- regjeringen og Høyre som satt i den forrige regjeringen, kom ikke frem i 1986. Noe av årsaken til dette var at koalisjonsregjeringen til Høyre gikk på et kabinettspørsmål, og da Ap- regjeringen gikk til den utvidete utenriks- og konstitusjonskomiteen for støtte fra de andre partiene på Stortinget, var Høyre nærmest handlingslammet. I 1986 var det derfor tilsynelatende politisk enighet om både innholdet (en stabil oljepris) og virkemiddel (produksjonskutt) innen den norske utenriks oljepolitikken.

Frekvensen på hvor ofte liknende hendelser har oppstått tidligere og eksistensen av kriseberedskap er en indikator på graden av overraskelse i en situasjon (Vasques, 1996: 193). Da oljeprisen falt i 1998 hadde myndighetene vært i en lignende situasjon tidligere i 1986. I 1998 ble det ikke opprettet en spesifikk ad hoc gruppe. Det var den politiske ledelsen og det øverste embetsmannsnivået som utarbeidet vedtaket. At det var det høyeste nivået innen OED som tok beslutningen, kan i tråd med Hermann tyde på at situasjonen ble oppfattet som en krise (Vasques, 1996: 195). OED betraktet seg som det mest relevante departementet for situasjonen som hadde oppstått. Det var ikke nødvendig å involvere UD spesifikt som i 1986 hevdet OED, selv om situasjonen hadde et utenrikspolitisk perspektiv. OED mente at gjennom den vanlige prosessen ville UD bli godt nok informert. Med dette mente OED at gjennom å sende regjeringsnotatet ut til de berørte departementene, ville UD bli godt nok orientert. Mellom OED og UD var det i 1998 ingen konflikt over hva og hvem som skulle ha ansvaret for norsk utenriks oljepolitikk som i 1986. At OED så på seg som relevant i henhold til situasjonen, tyder også på at overraskelsesdimensjonen var redusert. Dersom situasjonen skulle innebære en høy grad av overraskelse, skulle ingen av departementene ha sett på seg selv som relevant i henhold til situasjonen (Vasques, 1996: 196).

Derimot var det uenighet mellom partiene på Stortinget og Regjeringen over vedtaket i 1998. Nå blusset konflikten mellom Ap og Høyre opp. For første gang siden 1986, hadde Høyre muligheten til å tydelig markere sitt syn på hvilke virkemidler som skulle brukes ved norsk utenriks oljepolitikk. Til forskjell fra 1986 satt ikke Ap i regjeringsposisjon og Høyre lå ikke nede politisk. Regjeringen bestod denne gangen av Sp, Krf og V. Tre partier som lå midt mellom Ap og Høyre og som i utgangspunktet kunne falle begge veier ved press fra Ap og Høyre. Regjeringens problem, som den mindretallsregjeringen den var, var at de hadde behov for støtte i Stortinget. Da regjeringen la frem sitt forslag i Stortingets utvidete utenriks- og konstitusjonskomité, gikk Ap og Høyre imot forslaget. Høyre ville ha en bedre utredning av konsekvensene av et norsk produksjonskutt, mens Ap ønsket at det skulle settes betingelser bak vedtaket. Denne konflikten mellom opposisjonen på Stortinget og Regjeringen kan tyde på at man i 1998 var kommet til enighet om innholdet (bidra til stabile oljepriser), men ikke var dissens om virkemidlene. Andersen og Austvik (Tranøy og Østerud, 2001: 390) støtter et slikt syn om at med produksjonsreguleringene i 1998, var et ønske om en stabilisering av oljeprisen blitt et permanent element i norsk utenriks politikk, men at det fortsatt var uenighet over virkemiddel.

Også i 2001 var det den politiske ledelsen og det høyeste embetsmannsnivået i OED som var involvert i utredningen av det norske produksjonskuttet. Men nå var også lavere nivå i OED involvert. Myndighetenes oppfattelse av situasjonen som en krise, forsterkes ut fra hvilket nivå personene som behandlet saken hadde (Vasques, 1996: 195) At et lavere nivå innen OED nå var involvert, skulle da være et tegn på at myndighetene ikke oppfattet situasjonen som en krise.

At situasjonen hadde vært tideligere, medførte at overraskelsesdimensjonen ble redusert og at situasjonen dermed innehar en grad av forventning til at situasjonen kunne komme igjen (Vasques, 1996: 193). OED hevdet at de var det relevante departementet til å håndtere situasjonen. UD ble heller ikke nå involvert spesifikt slik som i 1986, men det var kontakt mellom de to departementene på grunn av det utenrikspolitiske aspektet ved situasjonen. Men det var ingen uenighet mellom OED

og UD om hvem som hadde ansvaret. Ved at OED så på seg selv som fagekspertisen også ved sakens utenrikspolitiske sider, ble UD marginalisert. At OED så saken som relevant for seg og at det ikke var uenighet mellom OED og UD angående dette, tyder det på at situasjonen i 2001 ikke lenger var en overraskelse, men heller forventet av departementet. Dersom situasjonen skulle inneha en høy grad av overraskelse, ville ingen departementer anse situasjonen som relevant for sitt fagområde (Vasques, 1996: 196).

Da OED vedtok å begrense norsk oljeproduksjon fra januar 2002, var det utformet likt som vedtakene i 1986 og 1998. Høsten 2001 var en ny mindretallsregjering kommet til. Den bestod av Høyre, Krf og V. Tidligere hadde det vært en konflikt fra Høyres side angående virkemidlene i forbindelse med norsk utenriks oljepolitikk. Denne gangen satt Høyre selv i regjeringsposisjon og kom ikke med innvendinger mot produksjonskuttet. Siden det i 2001 ikke var konflikt mellom partiene, ser det ut til at det nå var oppnådd enighet over både innholdet og virkemidlene innen norsk utenriks oljepolitikk. Etter Hermann (Vasques, 1996: 196) er det et tegn på at graden av overraskelse er blitt betydelig svekket og redusert til et lavt nivå da det er oppstått rutiner og enighet.

6.3.2 Myndighetene blir mer og mer forberedt

Den lave oljeprisen i kombinasjon med Ap- regjering førte til en økt kontakt med OPEC på norsk initiativ i 1986. Hovedansvaret for utredningen ble da lagt til OED i motsetning til UD. Både fra OED og UD var det øverste embetsmannsnivået som deltok i gruppen. OED hadde en mer økonomisk innstilling til OPEC og olje enn UD. I tillegg hadde OED ressursene i forhold til UD. Dette var noe av årsaken til konflikten mellom OED og UD over hvordan og hvem som skulle ha ansvaret for utformingen av norsk utenriks oljepolitikk.

I forhold til i 1986, var UD i 1998 ikke spesielt involvert i utredningen av et eventuelt produksjonskutt, og det var mindre kontakt mellom OED og UD, men det var vanlig med kontakt mellom OED og UD generelt. Dette tyder på at OED nå hadde fått større

innflytelse på det utenrikspolitiske aspektet og at konfliktpotensialet som tidligere hadde ligget mellom OED og UD var blitt redusert. Muligens er noe av årsaken til dette at OED har betydelig større ressurser enn UD når det kommer til spørsmål angående utenriks oljepolitikk. Effekten av dette på norsk OPEC politikk, er at det er enklere å føre en mer helhetlig oljepolitikk overfor OPEC. Dette var en videre marginalisering av UD innen norsk OPEC- politikk. Det var i 1998 ingen konflikt mellom OED og UD over hvordan og hvem som skulle ha ansvaret for utformingen av norsk utenriks oljepolitikk.

I 2002 var det OED som hadde hovedansvaret og UD ble ikke trukket spesielt inn i utredningsarbeidet utenom de generelle møtene som vanligvis er mellom OED og UD. Mellom OED og UD var det heller ingen tegn til konflikt over hvem som hadde ansvaret. OED fremhevet at de var fagdepartementet. Igjen var det enighet om at problemet hadde et utenrikspolitisk aspekt. Derfor var det kontakt mellom OED og UD, men UD var ikke formelt involvert i utredningen som i 1986. Det øverste embetsmannsnivået og den politiske ledelsen foretok beslutningen, men også lavere nivå innen OED var involvert. Den konflikten som lå mellom de to departementene i 1986 var nå ikke lenger til stede, men gått over til en avklart situasjon over hvem som hadde ansvaret og det siste og avgjørende ordet.

6.4 Beslutningstiden blir lenger

6.4.1 Innsamling av informasjon for et beslutningsgrunnlag

Et annet moment som må drøftes i forbindelse med Hermanns (Vasques, 1996: 195) forklaring er hvordan informasjon blir samlet inn slik at myndighetene kan få et beslutningsgrunnlag. Ved en krisesituasjon vil myndighetene ha relativt kort tid til å innhente informasjon rundt situasjonen. Tradisjonelle kanaler vil ikke nødvendigvis bli brukt og innhenting vil være relativt intensivt. Beslutningen vil også bli påvirket av verdiene til det departementet som tar beslutningen på grunn av den korte beslutningstiden (Vasques, 1996: 196). Da Ap- overtok regjeringsstolen i 1986 trappet de opp kontakten med andre produsenter, konsumenter og oljeselskapene. Innsamling av informasjon rundt hva OPEC ville gjøre var viktig i forbindelse med situasjonen

som hadde oppstått. Norske myndigheter hadde utstrakt kontakt med andre produsenter før vedtaket om et produksjonskutt kom i september 1986. Spesielt mye kontakt var det med Saudi- Arabia, Mexico og Venezuela, både gjennom UDs diplomati og OED. Også oljeselskapene hadde en nær dialog med OED i denne perioden. Ap- regjeringens opptrapping av dialog mellom OPEC- produsenter og Norge var ikke en vanlig måte å innhente informasjon på for norske myndigheter (punkt 3.4.3). Men innhentingsperioden strakte seg over flere måneder, derfor var ikke situasjonen så krisepreget, men mer innovativ da tidsbegrensingen ikke var fullt så stram som ved en krisesituasjon (Vasques, 1996: 195).

Etter oljeprisens fall i februar 1998 og til begynnelsen av mars var det lite kontakt mellom Norge og andre produsenter. Men Saudi- Arabia, Venezuela og Mexico var alle på besøk i Norge før disse inngikk en avtale om å redusere sin oljeproduksjon. Fra situasjonen oppstod med oljeprisens fall i februar til det norske vedtaket kom i slutten av mars, gikk det kun en måned. I løpet av denne måneden var Saudi- Arabia, Venezuela og Mexico på besøk i Norge og drøftet forholdene rundt situasjonen i oljemarkedet med Arnstad. Like etter at disse tre produsentene hadde vært i Norge, vedtok de en avtale om å redusere egen oljeproduksjon (Riyadh- avtalen). Norge fulgte opp med eget vedtak om å redusere sin oljeproduksjon dersom betingelsene som fulgte vedtaket ble oppfylt. I tråd med Hermann (Vasques, 1996: 195) kan en forklaring på det norske vedtaket være at informasjonen som dannet beslutningsgrunnlaget, ble samlet inn gjennom dialogen som var mellom Norge og de tre andre produsentene. På grunn av situasjonens trussel mot nasjonale interesser ville informasjon om situasjonen kunne bli samlet inn raskere enn vanlig og ikke være så tung som en slik informasjonsinnsamling ellers ville ha vært. Innspill som ble en basis for beslutningsgrunnlaget, fraviker vanlige prosedyrer på grunn av liten tid. Tiden som myndighetene har til å samle inn informasjon rundt situasjonen er liten jfr at det her tok under en måned å samle inn informasjon gjennom dialog for så å fatte en beslutning om produksjonskutt. Men i henhold til Hermann er hans bruk av begrepet liten tid, definert til å omhandle dager. Dersom det går lenger tid, har man fått utvidet tid (Vasques, 1996: 193).

Steensnæs deltok på ministerseminar i regi av OPEC i oktober 2001. Oljeprisen falt til \$16 i midten av november 2001, og Mexico vedtok umiddelbart å kutte i sin oljeproduksjon. Det var kontakt mellom Norge, Saudi- Arabia og Mexico før det norske produksjonskuttet kom. I løpet av en ukes tid hadde Norge kontakt med USA, andre store konsumentland og produsentene Mexico og Saudi- Arabia. OPEC hadde allerede vedtatt å kutte i egen oljeproduksjon. Norge hentet informasjon til et beslutningsgrunnlag gjennom dialog med andre stater, både produsenter og konsumenter. Som en forklaring på den økte kontakten mellom statene, kan være at tidspresset og trusselen mot nasjonale interesser, medfører at myndighetene må gå utenom de vanlige kanalene for innsamlingen av informasjon for et beslutningsgrunnlag og en slik innsamling vil bli intensiv (Vasques, 1996: 195). Vedtaket om at Norge ville foreta et produksjonskutt kom i løpet av en måneds tid, da situasjonen oppstod i oktober/november og vedtaket kom den 22.november 2001.

Dialogen mellom oljeselskapene, andre oljeprodusenter og konsumenter ga norske myndigheter informasjon for et beslutningsgrunnlag. Den utstrakte kontakten som var mellom Norge, Mexico og de to OPEC- medlemmene Saudi- Arabia og Venezuela bidro til at Norge ble informert om hva andre produsenter innenfor OPEC ville gjøre i forhold til et produksjonskutt. Dermed kunne Norge med større sannsynlighet redusere risikoen for at andre produsenter skulle ”stjele” norske markedsandeler ved et eventuelt produksjonskutt. Utvikling fra 1986 til 2002 indikerer at kontakten er blitt mer uformell og mer ufarliggjort med hensyn på kontakt med OPEC. Dette er i samsvar med Kibsgaard (2000).

6.4.2 Beslutningstiden som er tilgjengelig blir lenger

Ved at situasjonen har oppstått flere ganger, har overraskelsesdimensjonen blitt redusert til et lavt nivå, og myndighetene har handlingsalternativene klare. Myndighetene som tar beslutningen bruker tiden mer effektivt ettersom graden av overraskelse forsvinner. Dette kan til en viss grad sammenlignes med det Hermann betegner som myndighetenes utarbeidelse av en kriseplan. Kriseplanen fører da til at mulige handlingsalternativer er behandlet når situasjonen oppstår på nytt.

Myndighetene har gjennom utarbeidelsen av sin kriseplan for håndtering av situasjonen kommet frem til ulike virkemidler for å løse situasjonen. Dette momentet innen overraskelsesdimensjonen må ses i sammenheng med beslutningsdimensjonen. For til sammen gir denne sammensetningen en situasjon hvor løsningen eller virkemiddelet kommer nesten umiddelbart og beslutningsprosessen kan nesten være raskere enn ved en krisesituasjon. Hermann kaller denne typen situasjon for en refleksiv situasjon (Vasques, 1996: 196). I 1998 og i 2001 tar det i overkant av en måned fra vedtak fattes til det iverksettes, og gjennomføringen av vedtaket er likt begge gangene. Situasjon oppstod i oktober/ november 2001, og OED kom med et vedtak 22.november 2001 og iverksettelse skjedde fra 1.januar 2002. Sett i forhold til hvor lang tid myndighetene brukte på å komme frem til et vedtak og iverksette det i 1986 og 1998, kom løsningen nesten umiddelbart etter at situasjonen hadde oppstått høsten 2001. Et så hurtig svar fra myndighetenes side, faller sammen med hvordan Hermann forventer at myndighetene vil opptre i en situasjon der situasjonen er forventet, og graden av overraskelse er meget liten eller borte (Vasques, 1996: 196).

6.5. Byråkratisk endring

6.5.1 Dragkamp mellom aktørene

I 1986 ble det nedsatt en gruppe som hadde sitt utgangspunkt i OED, men UD var også direkte involvert i gruppen. Personene som var med var det øverste embetsmannsnivået i begge departementene, men fra OEDs side ble også den politiske ledelsen med. Dette medførte at fra OED var både "Chief" og indianere med i motsetning til UD (jfr 2.3). Andre aktører som påvirket beslutningen i 1986 faller under det som Allison kaller for Ad hoc- aktører (Allison, 1969: 709). Gjennom Aps oljegruppe var det kontakt mellom oljeselskapene og embetsverket, og Ap ønsket ikke å foreta noe som oljeselskapene var totalt i mot. I tillegg kom også andre interessegrupper som OLF og Rederiforbundet med innspill. For situasjonen i 1998 var det en reduksjon i deltakelsen fra UD. Selv om det var generell kontakt mellom OED og UD, var det bare det øverste politiske- og embetsmannsnivået i OED som var med i beslutningen. Fra UD var det kun embetsmannsnivået som det var kontakt med.

Interessegrupper hadde kontakt med OED, men ikke i forbindelse med selve vedtaket. I 2001 var aktørene de samme som i 1998.

For alle tre tidsperiodene var aktørene som deltok i prosessen ”chief” mot indianer jfr at det var den politiske ledelsen og det øverste embetsmannsnivået i OED, mot embetsmannsnivået i UD. I 1986 var ad hoc- aktørene i en viss grad med gjennom Aps oljegruppe, og den alliansen som oppstod mellom Ap og oljeselskapene. Innflytelsen til denne alliansen har senere vitret bort.

6.5.2 Ressurser gir makt

Forskjellen mellom nivået på aktørene innen OED og UD hevder Allison har betydning for hvem som får gjennomslag for sine syn på saken. Formell autoritet i form av posisjon som for eksempel minister vil lettere medføre at aktøren får gjennomslag får egne synspunkter i motsetning til en aktør på embetsmannsnivå (Allison, 1969: 709). I 1986 var dette tilfellet mellom OED og UD, da også den politiske ledelsen i OED med olje- og energiministeren engasjerte seg. I UD var det kun embetsmannsnivået som var med. Slik var det også i 1998 og i 2001, men nå var det mindre deltakelse fra UD.

Et annet moment som Allison legger vekt på er hvilke aktører som sitter med kunnskap og ekspertise på sakfeltet (Allison, 1969: 709). Både for 1986, 1998 og i 2001 var det OED som ble ansett for å sitte med fagkunnskapen angående olje generelt. I tillegg var OED som hadde personalressursene til å håndtere den daglige kontakt og oppfølging. Generelt hadde og har OED større ressurser enn UD å bruke på olje og OPEC relaterte saker (Samtale nummer 5).

Til slutt under sin byråkratiske modell trekker Allison frem hvordan saksbehandlingsgangen strukturerer forhandlingsspillet. Med dette settes fokus på den formelle prosessen som forgår før det kommer frem et vedtak på nasjonalt nivå (Allison, 1969: 710). Ser man de tre tidsperiodene samlet, har det i alle periodene vært det politiske og øverste embetsmannsnivået som har utarbeidet et regjeringsnotat som

så har gått ut på høring til de relevante departementene. I dette tilfellet vil det være Finansdepartementet og UD. Eneste forskjellen mellom tidsperiodene på dette punktet er at etter 1986 har ikke UD vært direkte involvert før høringsrunden. I 1998 kom det klart til uttrykk at OED ikke anså det for nødvendig. Med andre ord var dette første gangen hvor det kom frem en klar marginalisering av UD innen norsk OPEC- politikk. Denne marginaliseringen fortsatte i 2001.

Etter høringsrunden har Regjeringen gått til partiene på Stortinget for å sikre seg støtte for vedtaket. Her er det mulig for andre politiske aktører (ad hoc- aktør jfr Allison) til å legge frem sitt syn. I 1998 kom det frem en uenighet fra Høyre over produksjonskutt som virkemiddel. Denne konflikten fikk frem andre aktørers syn. I 2002 var det ingen konflikt mellom partiene på Stortinget. Dette ble tolket dit hen at det var nå kommet til en konsensus over både innhold i norsk OPEC- politikk og virkemidlene.

Stortingets utvidete utenriks- og konstitusjonskomité er den siste fasen i saksbehandlingsgangen, men må også anses som en aktør som er med i forhandlingene om hvilket vedtak som skal vinne. Uten godkjenning fra denne komiteen vil ikke forslaget fra Regjeringen bli vedtatt.

Som en liten oppsummering kan det sies at ressurser aktørene disponerer blant annet i form av egen posisjon, ressurser som departementet innehar og andres vurdering av disse, er avgjørende for hvilke aktører som får gjennomslag i forhandlingene.

Gjennom strukturen som ligger i saksbehandlingsgangen begrenses antall aktører. Dette fordi kun en liten andel av ad hoc- aktørene har direkte adgang gjennom saksbehandlingsgangen, nemlig de politiske aktørene på Stortinget.

6.5.2 Interesseskifte og byråkratisk endring

Et moment som jeg også vil henviser til når det kommer til marginaliseringen av UD versus OED på tvers av de tre tidsperiodene, er at det generelt har forekommet et skifte i hvordan olje og OPEC blir sett på av både norske myndigheter og av andre, da spesielt USA. Ettersom koblingen av olje har gått fra å bli sett på som en sikkerhetspolitisk interesse til mer og mer å omhandle en petroleumsøkonomisk

interesse, har OED kommet sterkere inn og UD har trukket seg mer bort. Men det er fortsatt kontakt mellom departementene generelt, da begge parter fortsatt ser det utenrikspolitiske elementet.

Med slutten på den kalde krigen har det kommet til endringer og nye utfordringer som medfører at UD har fått nye utenrikspolitiske forutsetninger å forholde seg til. Blant annet har det kommet til nye aktører på den utenrikspolitiske arena, som har større interesse av andre saksområder enn norsk olje og OPEC, for eksempel EU og gass (Samtale nummer 1).

6.6. Konklusjon

Gjennom oppgaven har det kommet frem at det har vært en glidende overgang fra en sammenknytting av sikkerhetspolitiske interesser og olje, til en petroleumsøkonomisk interesse og olje. Olje har blitt et selvstendig saksfelt hvor det er lagt mer vekt på økonomi, da både i form av umiddelbar inntekt fra eksport og investeringer på norsk sokkel. Noe av forklaringen på en slik overgang mellom typer av interesser ser ut til at har opprinnelse i at USA selv etter den kalde krigen, fremhevet det økonomiske aspektet ved olje og påvirkningen av nasjonal og internasjonal økonomi fra en oljepris som svinger kraftig. Stabilitet foretrekkes fremfor annet og virkemidlene er underordnet så lenge disse gir en positiv innvirkning på prisen. For Norges del betydde dette at konsekvensene av å ta i bruk produksjonskutt, og dermed å samarbeide med andre produsenter som OPEC, ikke gir noen alvorlige konsekvenser utenrikspolitisk.

For å få til en mer utfyllende forklaring på hvorfor det har forekommet en endring innen norsk OPEC- politikk, var det av interesse å se på faktorer på nasjonalt nivå. I 1986 var ikke norske myndigheter ved departementene klare til å håndtere den høye graden av overraskelse som situasjonen med en lav oljepris utgjorde. Verken OED eller UD hadde rutiner som kunne brukes på situasjonen, men etter å ha vært gjennom situasjonen en gang og vurdert konsekvensene av et samarbeid ved et produksjonskutt, avtok graden av overraskelse hurtig. For i 1998 og i 2002 kom ikke situasjonen som en overraskelse på norske myndigheter da dette var noe de tidligere hadde vært gjennom

og hadde rutiner på. Dette til tross for at det i 1998 var uenighet fra Høyre over produksjonskutt ved utsettelse av prosjekter på norsk sokkel, men at det nå var kommet til konsensus over innholdet som omhandlet en stabil oljepris. Den uenigheten som hadde vært til stede i 1998 var borte i 2002. At det ikke lenger var uenighet over virkemiddel, ble tolket som et tegn på at det nå var konsensus på Stortinget over både virkemidler og innhold innen norsk OPEC- politikk.

Som en følge av at graden av overraskelse ble betraktelig redusert over tid, oppstod det en situasjon i 1998 og 2002 hvor myndighetene var mer effektive. En indikasjon på at beslutningstiden ble ansett som kortere enn vanlig, var at myndighetene gikk utenom de vanlige innsamlingsprosedyrene for å få et beslutningsgrunnlag. Dette ble gjort i alle tre tidsperiodene. Spesielt så det ut til at kontakt med andre produsenter og informasjon fra disse, dannet et beslutningsgrunnlag for norske myndigheter i 1998 og i 2002. Informasjon om hva produsenter ville foreta seg ble ansett som en viktig faktor for beslutningsgrunnlaget. Dette kom tydeligere frem i 1998 og i 2002 da Norges beslutning om et produksjonskutt kom umiddelbart etter kontakt med store land på produksjonssiden.

Til slutt i dette kapittelet ble det drøftet hva som kan være en forklaring på at UD har blitt marginalisert og at fagdepartementet har overtatt også på den utenrikspolitiske siden. Keohane og Nye hadde i sin forklaring på at UD ble marginalisert, lagt vekt på økningen av antall aktører som medførte at innenrikspolitikk blir utenrikspolitikk. På grunn av dette, ville fagdepartementet komme inn i utenrikspolitikken og presse UD ut på sidelinjen (2.1.1). Allison's byråkratiske modell forklarer at grunnen til denne endringen, ligger i en drakamp mellom de ulike aktørene som er med å utforme norsk OPEC- politikk. Den aktøren som vinner er den med mest ressurser og dermed har mest makt. En annen vinkling er at det er kommet frem en avpolitisering av olje, et skifte i type interesser og nye utenrikspolitiske utfordringer, medfører at UD ikke har stor interesse av oljepolitikk lenger.

Litteraturliste:

- Allison, Graham T (1969): Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. *American Political Science Review: Quarterly Journal of the American Political Science Association* 63(3) 1969: 689- 718.
- Andersen, Svein S (1993): *The Struggle over North Sea Oil and Gas. Government Strategies in Denmark, Britain and Norway*. Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Andersen, Svein S (1997): *Case- studier og generaliseringer. Forskningsstrategi og design*. Oslo: Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke AS.
- Andersen, Svein S og Austvik, Gunnar (2000): *Nasjonal handlefrihet- nye internasjonale rammebetingelser. Petroleum, makt og demokrati*. Oslo: Makt- og demokratiutredningen 1998- 2003. Rapportserien nr21.
- Andersen, Svein S og Austvik, Ole Gunnar (2001): ”Norge som petroleumsland- modent for endring”, s 373- 403 i Tranøy, Bent Sofus og Østerud, Øyvind (red)(2001): *Mot et globalisert Norge? Rettslige bindinger, økonomiske føringer og politisk handlingsrom*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Austvik, Ole Gunnar (1998): *Kan Norge bidra til en stabilisering av oljeprisen?* Europaprogrammet: fokus nr 3, desember 1998, årgang 1.
- Austvik, Ole Gunnar (1999): *Should Norway Join OPEC?* Foredrag holdt på The 20th Annual North American IAEE Conference, 29.8.1999. www.kaldor.no/energy
- Bull- Berg, Hans Jacob (1987): *American International Oil Policy: Causal Factors anc the Effect*. London: Frances Pinter (Publishers) Limited.

Claes, Dag Harald (1997): "Norsk olje- og gasspolitikk", s164- 182 i Knutsen, Torbjørn, Sørbø, Gunnar og Gjerdåker, Svein (red.) (1997): *Norges utenrikspolitikk*. Oslo: Cappelens Akademiske Forlag AS.

Claes, Dag Harald (1998): *The Politics of Oil- Producer Cooperation*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap. Doktoravhandling.

Dyrdal, Dag Anders (1989): *Konsumenter, produsenter, eller strategiske argumenter: USA som rammebetingelse for norsk utenriks oljepolitikk*. Oslo: Universitetet i Oslo. Institutt for statsvitenskap. Hovedoppgave.

Engesland, Bente Egjar (1989): *Norges forhold til OPEC: fra konflikt til samarbeide? Analyse av en beslutningsprosess*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap. Hovedoppgave.

Hellevik, Ottar (1999): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget AS.

Hermann, Charles F (1972): *International Crises*. London: Collier- Macmillan Limited.

Hermann, Charles F (1996): "International Crisis as a Situational Variable", s. 191-199 in Vasques, John A (1996): *Classics of International Relations*. Upper Saddle River New Jersey: Prentice Hall.

Hovi, Jon og Rasch, Bjørn Erik (1993): *Strategisk handling: innføring i bruk av rasjonalitetsmodeller og spillteori*. Oslo: Universitetsforlaget AS.

Isachsen, Arne Jon (1995): *Oljefond, renter og valutakurs*. Oslo: Norsk utenrikspolitisk institutt. *Rapport 538*.

Jansen, Petter m. flere (2005): *Økt verdiskaping fra finansiell forvalter til aktør? Innspill til en nasjonal og global næringsstrategi*. Prosjektrapport Europaprogrammet.

Johannessen, Trond (1999): *Energi og sikkerhet*. Europaprogrammet: fokus nr2, april 1999, årgang 2.

Kennan, George F (1985/86): *Morality and Foreign Policy*. *Foreign Affairs* 64 (2) 1985/86: 205- 218.

Kibsgaard, Bjørnar m. flere (2000): *Norge i energiens geopolitikk*. Prosjektrapport Europaprogrammet.

Kibsgaard, Bjørnar (2002): *Norge i energiens geopolitikk*. Den norske Atlanterhavskomite. *Det sikkerhetspolitiske bibliotek* 3- 2001.

Krasner, Stephen D (1978): *Defending the National Interest. Raw Materials Investments and U.S. Foreign Policy*. New Jersey: Princeton University Press.

Middle East Economic Digest (10. April, 1998): *OPEC Pact with Mexico and Norway disappoints*. Volume 42, issue 15, page 26.

Middle East Economic Digest (6. November, 1998): *Oil price hit by rise in US inventories*. Volume 43, issue 15, page 21.

Melby, Svein (1995): *Amerikansk utenrikspolitikk*. Oslo: TANO AS.

Melby, Svein (2002): *Hegemonens hamskifte. Bush, 11.september og amerikansk utenrikspolitikk*. Oslo: Norsk utenrikspolitiske institutt. *Rapport 270*.

Melby, Svein (2004): *Bush- revolusjonen i amerikansk utenrikspolitikk*. Oslo: H. Aschehoug og Co.

Miljøvernforbundet (2000): *Strid om økt oljeproduksjon*. 29.3.2000. Utprint 16.6.2004.
www.miljovernforbundet.no/saker/olje/opec.htm

Morgenthau, Hans J. (1951): *In Defence of the National Interest: a Critical Examination of American Foreign Policy*. New York: Alfred A. Knopf.

Noreng, Øystein (1999): Oljeprisfallet i 1998: økonomiske og politiske årsaker – oljepris, markedsmakt og politikk. *Internasjonal politikk* 57(1) 1999:3- 33.

Noreng, Øystein (2002): *Crude Power: Politics and the Oil Market*. London: I. B. Tauris.

OPEC Bulletin (1986, 1998, 2005): www.opec.org

Rubin, Herbert og Rubin, Irene (1995): *Qualitative Interviewing. The Art of Hearing Data*. Thousand Oaks: Sage Publications Inc.

St. meld. nr 38 (2001- 2002): *Om olje- og gassvirksomheten*.

Tamnes, Rolf (1997): *Oljealder 1965- 1995*. Oslo: Universitetsforlaget.

Yin, Robert K (2003): *Case study research. Design and Methods*. Thousand Oaks: Sage Publications Inc.

Aviser:

Aftenposten, Dagens Næringsliv (tidligere Norges Handels- og sjøfartstidende), Stavanger Aftenblad, Arbeiderbladet, Ingeniør- nytt.

Nettsteder:

www.upstream.com

www.offshore.no

www.opec.org

www.iea.org

www.odin.dep.no/oed/norsk/aktuelt/pressem/pressesenter/presse/bn.html

www.europaprogrammet.no

Intervjuguide (1.4.2004)

1. Reaksjoner på de norske produksjonskuttene (1986, 1998, 2002):

- a. Hvordan ble reaksjonene formidlet til norske myndigheter?
- b. Hvordan vil du betegne disse reaksjonene (sterke/svake, offisielle/uoffisielle)?
- c. Hva mener du er årsaken til reaksjoner?

2. Beslutningsprosessen

- a. Hvem deltok i beslutningsprosessen?
- b. Hvilket nivå var det på de som deltok (førstekonsulent, avdelingssjef, embetsnivå, politisk nivå etc).
- c. Var det koordinering mellom OED og UD? Hvorfor/ hvorfor ikke?
- d. Var det kontakt mellom OED og interesseorganisasjoner (fagforeninger eller oljeselskap)? Hvorfor/hvorfor ikke?

3. Norge og OPEC

- a. Eksisterer det en organisert OPEC- politikk fra norske myndigheters side?
- b. Formalisert kontakt eller ikke?
- c. Hvordan foregår kontakten mellom Norge og OPEC før de offisielle OPEC-møtene? Hvem deltar? Hvilket nivå er deltaker på (førstekonsulent, avdelingssjef etc)?
- d. Hva blir tatt opp fra norsk side mellom OPEC- medlemmer og norske representanter?

4. Norge og USA

- a. Hvordan foregår organiseringen av informasjon overfor USA?

5. Oljepris

- a. Nivået på oljepris (USA, OPEC, Norge)