

Walter Carlsnaes:

Energy Vulnerability and National Security

Gå ur IEA (International Energy Agency) och lagra mer olja, är de förslag som Walter Carlsnaes i boken *Energy Vulnerability and National Security. The Energy Crises, Domestic Policy Responses and the Logic of Swedish Neutrality* (Pinter Publishers, London och New York, 1988) rekommenderar den svenska regeringen att överväga – för neutralitetspolitikens skull. Hur framkommer dessa slutsatser?

I bokens inledande kapitel karaktäriserar författaren sin metod som huvudsakligen baserad på "conceptual explication and logical analysis". Syftet är att argumentera för tesen att givet logiken i den svenska neutralitetspolitiken är sårbarheten på energiområdet ett fundamentalt säkerhetspolitiskt problem. Rekommendationerna att agera på visst sätt framkommer därvid mer implicit och avspeglas indirekt i ordval och liknande.

Kapitel två klargör att det är de stora frågorna författaren intresserar sig för. Om utvecklingen på energiområdet hotar vitala ekonomiska värden kan det bli problem för säkerhetspolitiken. Det är alltså inte frågan om att analysera mer konkreta och triviala ting såsom under vilka förutsättningar det exempelvis vore bättre eller sämre ur säkerhetspolitisk synvinkel att importera gas från Sovjetunionen respektive Danmark.

Det främsta hotet författaren ser på energiområdet är störningar på oljemarknaden liknande dem vi upplevde 1973-74

och 1979-80. Chockartade oljeprishöjningar ger upphov till mycket stora ekonomiska förluster i de oljeimporterande länderna.

De styrmedel som står till regeringarnas förfogande för att undvika de negativa effekterna av oljekriser är, enligt författaren:

- oljelagring
- internationellt samarbete
- minskad oljeimport

I Sverige var vi internationellt sett snabba med att få igång en energisparpolitik. Vårt energiforskningsprogram blev också större än i något annat IEA-land (per capita räknat). Detta till trots föreligger enligt författaren inte någon enda studie, som på ett - i detta sammanhang relevant sätt - belyser effekterna av vårt stora oljeberoende.

Sverige gick med i IEA och följde dess rekommendationer vad avser oljelagring dock i något långsammare takt än vad som krävdes av dess IEP (International Energy Programme). Mycken tid och kraft kom i Sverige att ägnas åt kärnkraften som tidvis helt och hållet dominerade den politiska arenan.

Neutralitetspolitikens trovärdighet

I bokens fjärde kapitel förs ett resonemang om den svenska neutralitetspolitiken. Enligt författaren bör en trovärdig neutralitetspolitik förstås i termer av tre element:

- Ett konativt element, dvs den neutrala statens *vilja* och manifesta intentioner att upprätthålla sin neutralitet.
- Ett substanslikt element, dvs den neutrala statens *förmåga* att upprätthålla sin neutralitet. Det är här sårbarheten, i detta fall på energiområdet, kommer in.
- Ett kognitivt element, dvs att supermakterna ska ha *kännedom* om att den neutrala staten har för avsikt och har förmåga att förbli neutral.

Det är dessa tre element som *tillsammans* gör en neutralitetspolitik trovärdig. Men den svenska energipolitiken har underminerat den autonomi som är en förutsättning för utrikespolitiken.

Oljemarknaden är och förblir instabil. Oljeprischocker kan inträffa igen även om vi för tillfället har utbudsöverskott snarare än knapphet på olja. De oljeimporterande länderna är fortfarande mycket beroende av olja.

IEA-frågan är komplex. Författaren argumenterar övertygande för att IEA-systemet inte kan förväntas fungera särskilt väl i en allvarlig krissituation. Visserligen har en del åtgärder vidtagits på senare tid för att råda bot på vissa brister, tex genom tilläggsavtalet 1984 om samordnad lagerneddragning, men hur det hela skulle fungera i en riktig krissituation återstår naturligtvis att se. Ur neutralitetssynvinkel är dock enligt författaren det främsta problemet med IEA dess beroende av Washington. Många bedömare anser att inget kan hända i IEA om inte USA vill det. I en krissituation skulle inte heller européerna, inklusive Sverige, kunna neka USA hjälp om USA än en gång utsattes för ett selektivt embargo. Sverige gick visserligen med i IEA med ett neutralitetsförbehåll men dess värde kan starkt ifrågasättas. I ett krisläge skulle Sverige vara som mest beroende av IEA-samarbetet varför det förefaller otroligt att man då skulle kunna/ vilja återropa neutralitetsförbehållen. Enbart misstanken att någon av supermakterna kan tro att Sverige genom IEA blivit beroende av amerikansk energi- och därmed utrikespolitik borde föranleda Sverige att överväga att lämna IEA.

Oljelagringen då? Att författaren anser att vi lagrar för lite olja är ganska uppenbart. Beslutet 1984 att sälja ut delar av de statliga oljelagren betecknas som ett av de mest kortsiktiga besluten någonsin påfunnet i dagens energisituation. Här talas också om "the paucity of Swedish stockpile ambitions". Och då har författaren inte fått med de senaste besluten om att sälja ut hela det statliga råoljelagret.

Men det är dyrt att lagra olja. Hur sårbara är vi egentligen för oljeprischocker? Finns det inga andra, billigare försäk-

ringsalternativ? Innan man försökt besvara dessa frågor kan man inte komma till några slutsatser och det är ganska po-änglöst att rekommendera politikerna att ompröva energipolitiken – för så långt sträcker sig i alla fall författaren – om man inte med det menar att de borde tillsätta en utredning för att besvara ovannämnda frågor.

Forskning på området

Författaren skulle själv ha kunnat komma några steg vidare om han tagit del av den forskning, som trots allt gjorts på området. Låt mig här endast nämna två studier: *Energy and Economic Adjustment* (Ysander [1983]) och *Försörjningskriser och ekonomisk politik* (Carling [1983]), och referera något ur den förra. I den studeras just den svenska ekonomins känslighet för oljeprischocker och lämpliga styrmedel för att försäkra sig mot skadorna av oförutsedda och abrupta oljeprishöjningar.

Intressant att notera är att inte i någon av de två studier som redovisas i boken föreslås oljelagring som ett lämpligt styrmedel. I den första uppsatsen, av Lars Bergman och Karl-Göran Mäler, nämns beredskapsplanering, där oljelagring kan ingå, men då som en åtgärd inför risken av fysiska avbrott i t ex oljeleveranserna. Tilläggas bör kanske att perspektivet i boken är ensidigt svenskt, varför oljelagring som ett instrument att stabilisera oljepriserna inte blir aktuellt, vilket även är det relevanta perspektivet om Sverige går ur IEA¹.

Till de styrmedel som diskuteras hör istället åtgärder för att öka den tekniska flexibiliteten i t ex uppvärmningssystemen, flexibiliteten i anpassningen på andra marknader, främst arbetsmarknaden, och den politiska flexibiliteten samt

ett minskat oljeberoende genom höjda oljeskatter, vilka drar ner oljeanvändningen. Oljeskatterna skulle sedan, om en oljeprischock inträffar, kunna sänkas, vilket skulle mildra de negativa effekterna av en oljeprischock.

Bergman och Mäler betonar särskilt vikten av att ha en flexibel arbetsmarknad och är tveksamma till förtida oljeprishöjningar. Kalkylresultaten i uppsatsen av Tomas Nordström och Bengt-Christer Ysander visar dock att under vissa förutsättningar skulle det kunna vara effektivt. En höjning av skatten på olja behöver exempelvis inte samhällsekonomiskt bli så dyr om man kan göra terms-of-trade vinster på den. En prisstabilisering på olja skulle dock leda till mindre teknisk flexibilitet och ekonomin skulle hur som helst inte bli anpassad till den prisstruktur som skulle råda efter en oljeprishöjning. De stabiliseringspolitiska problemen till följd av en oljeprischock skulle dock onekligen bli mindre.

Sammanfattningsvis kan sägas att mycket återstår att göra på detta forskningsområde men det är naturligtvis inte bara på energiområdet som det föreligger en viss sårbarhet.

Trovärdigheten i neutralitetspolitiken är dessutom snarare en gradfråga än ett antingen eller. Man ställs inför olika avvägningsproblem som förhoppningsvis den här aktuella studien kan inspirera till utredningar om.

Byråchef ÅSA SOHLMAN
Statens energiverk

Referenser

- Bergström, C & Lundgren, S, [1986], *Oljepriser, stagflation och ekonomisk politik*. Statens energiverk, Underlag för energiprognos, Augusti 1986.
- Carling, A (red), [1983], *Försörjningskriser och ekonomisk politik*. Efn (Energiforskningsnämnden), Efn/AES 1983:6.
- Ysander, B-C (ed), [1983], *Energy and Economic Adjustment*. IUI (Industriens utredningsinstitut) och EFI (Ekonomiska forskningsinstitutet vid Handelshögskolan i Stockholm).

¹ Bergström & Lundgren [1986] går i ett liknande sammanhang så långt att de säger att, annat än i kommersiella syften, bygger tanken på "buffertlager... på tveksamma, för att inte säga felaktiga argument".