

Norske oljeerfaringer

Helge Ryggvik

**SENTER FOR TEKNOLOGI,
INNOVASJON OG KULTUR (TIK)**

© Helge Ryggvik 2011

Utgitt av Senter for teknologi, innovasjon og kultur (TIK),
Universitetet i Oslo med en redaksjonskomité ledet av Göran
Sundqvist

ISBN 978-82-7986-095-2

Utarbeidet med støtte fra Attac Norge,
Latin-Amerikagruppene og NORAD.

Oversetter: Lawrence Cox

Omslag og sats: Unipub

Trykk: AiT Oslo AS

Enkelte deler av denne fremstillingen er bearbejdede, forkortede versjoner hentet fra min bok *Til siste dråpe*, fra 2009. En vesentlig del er nyskrevet, tilpasset denne fremstillingens målgruppe: 1) Gruppen av interesserte akademikere, fagforeningsaktivister, politikktviklere og andre i sør som interesserer seg for den norske oljeerfaringen, 2) Nordmenn i NGOer og ulike former for utenriktjeneste som får spørsmål om hva den norske oljeerfaringen egentlig innebærer.

INNHold

NORSKE OLJEERFARINGER	5
Innledning.	5
På skuldrene til aktivisme i sør	6
1. OLJEN; STATENS OG FOLKETS EIENDOM	9
Norsk jurisdiksjon	10
Grunnrente og hjemfallsrett	13
Oljeloven	15
Vurderinger og lærdommer.	19
2. EN RADIKAL, NASJONAL OLJEPOLITIKK	21
Fra «Gentlemens Agreement» til konfrontasjon.	21
Et nytt statsselskap	23
Oljerente	24
Strategiske rør.	26
Strategisk eierkontroll	28
Nasjonal styring og kontroll	29
Moderat tempo og «et kvalitativt bedre samfunn»	32
Lærdommer og spørsmål.	33
3. GODE FORSETTER OG HARD VIRKELIGHET	35
Holdingselskap eller statsselskap med operativ kapasitet?	36
Teknologisk makt og rør	38
«Strategiske høydedrag»	41

Skatt og forhandlingsmakt	45
Oppsummerende	48
4. DE NORSKE LEVERANDØRENE	49
Relasjonen operatør-leverandør	49
Utenlandsk dominans i den første lete- og utbyggingsfasen	51
Direkte og indirekte proteksjonisme	54
En konkurransedyktig norsk leverandørindustri?	56
Oppsummerende	59
5. KAMPEN OM DET VIRKELIGE ARBEIDET	61
Annen- og tredjerangsarbeidere	61
Farlig arbeid	63
Arbeidsmiljøloven	66
Oljedirektoratet	68
Oppsummerende	72
6. FRA MODERAT TEMPO TIL VERDENSELITEN I RASK UTTAPPING.	75
Fra investeringstak til frie tøylar	82
Klimadilemma	85
Avslutning i sårbare områder i nord?	87
7. EN FORVITRET MODELL?	89
Petoro	92
Fra styring til avpolitisering	93
Med BP som læremester ute i verden	96
Statoil på børs	97
Oljemygger og deregulering	100
AVSLUTTENDE ORD.	105

NORSKE OLJEERFARINGER

Innledning

Desember 2004. Jeg befant meg i Caracas' største konsertsal sammen med aktivister og fagorganiserte fra hele Latin-Amerika. Hugo Chávez holdt en av sine karismatiske taler. Under opplesning av lista over utenlandske gjester, kom han til mitt navn. Etterpå stoppet han opp: «Terje Nustad, leder for OFS, fagforening for norske oljearbeidere». «Norske oljearbeidere! Terje – where are you, Terje? Stand up.» Klappsalven var lang. Det var ingen tvil om hva som lå i den: respekt for den norske oljeerfaringen. I den radikale bevegelsen i Latin-Amerika på 2000-tallet har norsk oljepolitikk og Statoil stått som det ene vellykkede eksemplet på en nasjon hvor man har klart å sikre seg nasjonal styring og kontroll over oljevirk-somheten og sørget for å kanalisere overskuddet til folk flest. På podiet sammen med Chávez satt også Evo Morales. Han ble introdusert som Bolivias neste president.

Det er ikke bare i Venezuela jeg har opplevd tilsvarende. Blant fagorganiserte oljearbeidere i den mellomstore oljeproduserende staten Colombia, blant miljøforkjempere og regnskogaktivister i Ecuador, blant oljearbeidere og i middelklassen i Aserbajdsjan, samt i den delen av eliten som forholder seg til oljespørsmål, og som ikke er helt oppslukt av korrupsjon i Angola finnes det en stor respekt for måten Norge har tatt skrittet inn i oljeverdenen på. Mange nordmenn som har reist rundt i oljeproduserende land, kan bekrefte det.

Mars 2010. Jeg befant meg i New Orleans. På den andre siden av bordet gestikulerte Troy Trosclair, lederen for offshoreinspektørene

i Mexicogolfen i den amerikanske reguleringsinstitusjonen Mineral and Mining Service (MMS). Også Trosclair hadde respekt for den norske oljeerfaringen. Men han var litt skeptisk til hvordan Norge i hans egen institusjon ble brukt som argument for å redusere antall inspeksjoner i Mexicogolfen. Bare tre uker senere inntraff den store ulykken.

Nå er det ingen grunn til å overvurdere den positive oppfatningen av den norske oljeerfaringen. Selv i sjiktet av middelklassen og blant spesielt bevisste fagorganiserte i oljeproduiserende land som har en oppfatning av Norge, er kunnskap om hva den norske oljeerfaringen består av, begrenset. Litt avhengig av hvem man forholder seg til, er det to forestillinger som dominerer: Folk som på et eller annet vis jobber i petroleumsindustrien, er mest opptatt av det teknologiske – at Norge har utviklet en industri som behersker alle de utfordringene som ligger i det å produsere olje under vanskelige forhold i Nordsjøen. Blant folk som står litt utenfor oljeindustrien, dominerer en oppfatning av at Norge har klart å finne olje og likevel forbli en egalitær velferdsstat. I begge disse gruppene skærer dessuten Norge på at landet fortsatt oppleves som annerledes enn USA og de gamle kolonimaktene, hjemlandene til de største oljeselskapene. I dag, i et USA i sjokk etter den største miljøkatastrofen i stormaktens historie, er det nettopp Norges tilsynelatende evne til å beherske sikkerhets- og miljøutfordringene man legger merke til.

Fortjener Norge en slik respekt? Har andre egentlig noe å lære av den norske oljeerfaringen? Fremfor alt; hva består egentlig den norske oljeerfaringen av?

På skuldrene til aktivisme i sør

Utgangspunktet for et svar må være at vi startet med en solid dose flaks. Den norske oljeerfaringen kan dessuten ikke løsrives fra utviklingen i oljeproduiserende land i sør, i det som den gangen ofte ble omtalt som den tredje verden. Fra Mexicos nasjonalisering av sine oljereserver i 1938, Mosadeqs, og Irans forsøk på å gjøre det samme i 1951, til etableringen av OPEC – en organisasjon som for

alvor viste muskler samtidig som Norge startet sitt oljeeventyr – fantes det en lang konflikthistorie, hvor styrkeforholdet mellom oljeselskaper og produsentnasjoner skritt for skritt var blitt forflyttet i nasjonenes favør. Slik sett, da det gigantiske Ekofisk-feltet ble påvist midt ute i Nordsjøen høsten i 1969, kunne det ikke ha vært på et gunstigere tidspunkt for Norge. Ikke bare kunne oljevirkksomheten i Norge starte opp i et deltagende demokrati med en utviklet industrisektor, vi kunne stå på skuldrene til en bevegelse i sør, der mange av de viktigste slagene allerede var utkjempet.

For å forstå den norske oljeerfaringen, er det dessuten ikke bare nok å se den i lys av utviklingen i den øvrige oljeverdenen. Den må også relateres til det faktum at oljen har forandret Norge. I sør har mange sett på Norge som et forbilde. Det skyldes ikke minst at vi ikke har noen sterke imperietradisjoner, i motsetning til landene som utgjør hjemmebasen til store multinasjonale oljeselskaper som BP, Total, ExxonMobil og Chevron. Norge tidlig på 1970-tallet og Norge i 2011 er imidlertid forskjellige samfunn. I 2011 er oljevirkksomheten Norges overlegent viktigste næring. De største selskapene har allerede i mange år hatt som hovedstrategi å sikre seg kontrakter og petroleumsreserver i andre deler av verden. Slik sett har Norge fått en økonomi hvor hovedaktørene har samme underliggende interesser som de selskapene den første norske oljepolitikken hadde som mål å beskytte landet imot. Det er en utvikling som også kan påvirke hvordan den norske oljeerfaringen formidles.

Men alle disse forbehold til tross; den norske oljeerfaringen er full av virkelig historie, det vil si begivenheter hvor enkeltpersoner, sosiale og politiske grupperinger har mobilisert og grepet inn, og på den måten forandret utviklingens gang. Hva man kan lære av dette, avhenger naturligvis av forutsetningene i de landene man befinner seg i. Forskjellene er store mellom en liten øystat som Trinidad og Tobago hvor det ikke finnes grunnlag for å utvikle en selvstendig industri som behersker alle oljevirkksomhetens mange sentrale sidegrener, et Ecuador, Uganda og Grønland hvor oljen befinner seg i sårbare områder, og hvor det finnes gode argumenter for å la den bli liggende i undergrunnen og et Russland og Venezuela som har enorme oljereserver og et godt grunnlag til å etablere en kompetent, selvstendig oljeindustri.

Rundt fenomenet olje og gass befinner det seg et så stort felt av problemstillinger og konfliktlinjer at det ikke er mulig å ta for seg alle i sin fulle bredde her. Oljen har i mer enn 100 år vært verdens desidert viktigste militærstrategiske ressurs. I mesteparten av den samme perioden har den vært den overlegent mest omsatte. Det siste tiårets gradvise erkjennelse av at man nærmer seg det tidspunkt hvor man ikke lenger er i stand til å opprettholde samme produksjonsnivå, til tross for en økende etterspørsel (peak oil), har bidratt til å skjerpe konfliktlinjene ytterligere. Denne fremstillingen har ikke som mål å gi en helhetlig fremstilling av historien. Målet er å trekke frem sentrale forhold og begivenheter som har vært avgjørende for å forstå hvorfor Norge i mange henseender lyktes. Men samtidig, særlig mot slutten, vil vi trekke frem forhold hvor det enten er blitt begått feil eller hvor oljevirkens underliggende utviklingslogikk har skapt vanskelige moralske, politiske og økonomiske dilemmaer.

Like fullt; forstått på den riktige måten, er den norske oljehistorien rik på erfaringer av universell verdi. Siden den underliggende politiske økonomien langt på vei er den samme, vil mange erfaringer også være relevante for forvaltning av andre energiresurser.

1. OLJEN; STATENS OG FOLKETS EIENDOM

Den 29. oktober 1962 møtte tre representanter fra det mellomstore amerikanske oljeselskapet Phillips opp på kontoret til Trygve Lie i Oslo. Etter sin avgang som generalsekretær i FN, hadde Trygve Lie blitt leder for et utvalg som hadde til oppdrag å lokke utenlandske selskaper til å etablere seg i Norge. I populære fremstillinger vises det gjerne til at Phillips søkte om enerett på utvinning av reservene på norsk sokkel.¹ En mer korrekt gjengivelse er at Phillips ønsket å innlede forhandlinger, om ikke for å sikre seg enerett, så i hvert fall sikre seg en sentral posisjon på norsk sokkel.² Men problemstillingen var relevant. I nabolandet Danmark hadde et konsortium bestående av redergruppen A. P. Møller og oljeselskapene Gulf og Shell fått enerett på leting etter og utvinning av petroleumsreserver på det man der forventet ville ble anerkjent som den danske kontinentalsokkelen.

Trygve Lie gjorde imidlertid det åpenbart riktige. Han ga ingen løfter i det hele tatt. I stedet ble saken sendt over til Utenriksdepartementet, som fikk i oppdrag å avklare hvilken rett Norge hadde på de aktuelle områdene ute i Nordsjøen. I Utenriksdepartementet ble juristen Jens Evensen satt på saken. Evensen ble dessuten satt til å lede et lite utvalg som skulle utforme et regelverk for mulige tildelinger av konsesjoner. Norge tok seg med andre ord tid til å tenke seg om. Det vil si, i praksis var det en

1 Egil Helle, *Norges Olje – de første 20 årene*, Oslo 1984, s. 25.

2 I de faktiske referatene fra møtet vises det til at Phillips ønsket seg «første retten til slike undersøkelser i de Nordsjøområder som vil bli tillagt Norge». Helge Ryggvik, *Det første møtet mellom norske myndigheter og multinasjonale oljeselskap*. Hovedoppgave i historie, Universitetet i Oslo 1992.

liten gruppe embetsmenn som håndterte saken. Både i allmennheten og blant politikerne var det på dette tidspunktet få som var klar over betydningen av hva som foregikk.

Norsk jurisdiksjon

Som mange andre land med potensielle oljereserver, var Norges første store utfordring å få fastslått hvilke områder landet hadde overhøyhet over. Man kom ingen vei uten avklarte grenser. Uten klare grenser, ingen norsk jurisdiksjonsrett og dermed ingen mulighet for å ta ut inntekter fra oljen, hvis man skulle finne noe. Utvinning av olje til havs var fremdeles ganske nytt på 1960-tallet. Det internasjonale rettsgrunnlaget var uklart. På det aktuelle tidspunktet hadde Norge en fiskerigrense som strakte seg beskjedne 12 nautiske mil (ca. 2,2 mil) ut fra kysten. Resten ble regnet som internasjonalt farvann. Det folkerettslige utgangspunktet for en avklaring var en Genève-konvensjon fra 1958.³ På det aktuelle tidspunktet hadde bare 13 nasjoner sluttet seg til. Norge var ikke blant dem. Det var derimot USA og Sovjetunionen. Allerede i juni 1964 gjorde et nødvendig antall på 20 nasjoner konvensjonen rettskraftig. Konvensjonen ble justert på enkelte punkter under en ny behandling i 1982.⁴ Havretten er imidlertid ikke klarere enn at det den dag i dag finnes en rekke havområder med potensielle oljereserver hvor man ennå ikke har noen avklart grense. Da Russland og Norge først våren 2010 kom frem til en enighet i forhandlinger om den såkalte Gråsonen i Barentshavet, var det mer basert på et politisk kompromiss enn internasjonale rettsprinsipper.

Representantene fra Phillips som henvendte seg til norske myndigheter i 1962, gikk ut fra at norsk sokkel skulle avgrenses med en delelinje et sted midt ute i Nordsjøen. Embetsmennene i Utenriksdepartementet på 1960-tallet fryktet en stund at nabostatene ville hevde at den norske kontinentalsokkelen skulle avgrenses

³ Konvensjonen om kontinentalsokkelen av 29. april 1958. Malcolm Nathan Shaw, *International Law*, 2003.

⁴ Den gjeldende konvensjon i dag betegnes som: UN Convention on the Continental Shelf.

av Norskerenna. Nordsjøen er et forholdsvis grunt havområde, store deler med dyp på mindre enn 60 meter. Norskerenna, som befinner seg rett utenfor kysten av det sørlige Norge, går ned mot 350 meter utenfor Vestlandet. På sitt dypeste utenfor Sørlandet går den ned til 700 meter. Det er til nå ikke funnet en dråpe olje på innsiden av Norskerenna. Men Norskerenna ble aldri noe problem. Genève-konvensjonen, som bygde på et midtlinjeprinsipp, hadde en formulering som gikk ut på at kontinentalsokkelen skulle avgrensnes til 200 meter fra kysten. Den slo imidlertid samtidig fast at grensen kunne utvides hvis det var mulig å utvinne naturressurser i de aktuelle områdene. Tidlig på 1960-tallet strevde oljeselskapene med å bore på 50-60 meter. Det var likevel grunn til å tro at det skulle kunne bli mulig å bore på langt større dyp i overskuelig fremtid. Ingen stater rundt Nordsjøen ønsket seriøst å basere et grenseregime på et grunnlag som var så uklart at det ville endre seg hvis teknologien endret seg i fremtiden. En eller annen form for midtlinjeprinsipp var det eneste sannsynlige utgangspunktet for en delelinje. Det kunne være vanskelig når den skulle trekke en grense mellom nasjoner som lå ved siden av hverandre. Derfor hadde for eksempel Tyskland og Danmark problemer med å komme til enighet. Av samme grunn er delelinjen mellom Norge og Russland problematisk i dag. Når to nasjoner ligger direkte overfor hverandre, er det betydelig lettere.

Den avgjørende avklaringen for Norges del skyldtes ikke noen smart forhandlingsstrategi. Initiativet som ledet fram til delelinjen slik den er i dag, kom fra Storbritannia i 1964. Storbritannia ønsket en avtale med Norge så fort som mulig, basert på midtlinjeprinsippet, uten å måtte vente på hva som skjedde i de øvrige, mer kompliserte grensetvistene lenger sør i Nordsjøen. Evensen og de andre norske embetsmennene svarte umiddelbart positivt, selvfølgelig. I finregningen av den geografiske linjen var de norske forhandlerne spesielt fornøyd med at en del av grensen ble regnet ut fra ytre øyer og skjær. Britene på sin side fikk igjen for det samme på Shetland. I og med at både den britiske og den norske kystlinjen var såpass lange, var dermed grensen i store deler av Nordsjøen allerede satt. For hver dag som gikk uten at andre nasjoner protesterte, ble det skapt internasjonal rett.

Forhandlingene med Danmark ble vanskeligere, delvis som følge av en norsk tabbe. I underhåndssamtaler med danskene hadde Evensen gitt uttrykk for at han stilte seg positivt til en hemmelig klausul . Den innebar at en delelinje mellom de to landene skulle oppheves hvis Danmark tapte en tvist med Tyskland. Heldigvis for Norge frafalt danskene dette kravet. Da Norge og Danmark skrev under delelinjeavtalen i desember 1965, hadde Norge fått jurisdiksjonsrett over en andel av Nordsjøen med et flateinnhold som var nesten like stort som det norske fastlandet. Først i februar 1969 falt dommen i grensetvisten mellom Danmark og Tyskland. Denne dommen bygde ikke entydig på midtlinjeprinsippet. Hvis Norge hadde gått med på danskernes krav om en hemmelig klausul, ville dermed det alle trodde var en fasttømret avtale mellom Norge og Danmark, plutselig være ugyldig. Ekofisk-feltet, som ble funnet rett etter, befant seg i det sørvestlige hjørnet av norsk sektor, tett opp til den danske grensen.

Selv om Norge skulle ha fått en slik diplomatisk bombe i fanget, skulle det nok godt gjøres at de grenselinjene som allerede var trukket, ikke ville ha blitt gjeldende for ettertiden. Både Norge og Storbritannia hadde styrket sitt rettsgrunnlag ved at det allerede var satt i gang økonomisk aktivitet i de aktuelle områdene. Ingen hadde større interesse enn oljeselskapene av at man fikk en avklaring så raskt som mulig. Det er verdt å merke seg at det ikke bare var de samme oljeselskapene, men langt på vei de samme representantene for oljeselskapene, som drev lobbyvirksomhet både overfor norske og britiske myndigheter. Oljeselskapene ønsket en delelinje basert på midtlinjeprinsippet. Alt annet ville ha skapt kompliserte, langvarige forhandlinger. Dermed ville det tatt tid før de for alvor kom i gang med boring.

I ettertid har flere, ofte spekulative oljeselskaper startet boringer i områder hvor grensene har vært uavklart (Iraks Kurdistan, Øst-Timor m.fl.). I Nordsjøen sto man overfor allierte vestlige stater. For amerikanske og franske selskaper fremsto dessuten Norge som en potensielt gunstigere jurisdiksjonsmakt enn Storbritannia, ganske enkelt fordi Storbritannia allerede var hjemlandet til to store internasjonale oljeselskaper (BP og Shell). Det var all grunn til å tro at Storbritannia ville gi sine egne selskaper en spesielt

sentral posisjon. Dermed ville det være mer plass for alle andre i Norge. Det samme gjaldt for Norge vis-à-vis Danmark. I Danmark var jo de fleste selskapene stengt ute på grunn av den eneretten som var gitt til A.P. Møller. Man var altså i en situasjon hvor Storbritannia, Norge og de fleste internasjonale oljeselskapene langt på vei hadde felles interesser. Det var litt som i etterkant av Napoleonskrigene: Norske embetsmenn gjorde utvilsomt en innsats da Norge ble løsrevet fra Danmark og fikk sin egen grunnlov i 1814, men det var endringer av styrkeforholdet mellom langt større makter ute som ga den store åpningen.

Grunnrente og hjemfallsrett

Med avklaringen av delelinjen mellom Norge og Storbritannia ble arbeidet med å utforme et juridisk rammeverk intensivert. Det er vanskelig å se hvordan Norge ville kunne ha gjort en tilsvarende feil som Danmark, og delt ut hele kontinentalsokkelen til ett konsortium alene. I motsetning til Danmark hadde Norge både et lovverk og en lang politisk tradisjon i å forholde seg til utenlandske storselskaper som var ute etter å berike seg på andre lands naturressurser. Den moderne industrialiseringen av Norge var fra starten av 1900-tallet basert på utnyttelse av billig vannkraft. I likhet med mange land i sør i dag hadde Norge i utgangspunktet verken kapital eller teknologi til å utnytte den verdifulle ressursen. Det store spørsmålet var hvordan man skulle benytte utenlandske interesser, uten å miste kontrollen over utviklingen. I årene etter den endelige løsrivelsen fra Sverige i 1905, var etableringen av et egnet konsesjonsregime det store spørsmålet i norsk politikk («Striden om fosselovene»).

Daværende justisminister Johan Castberg, som la frem det endelige utkastet til en konsesjonslov i 1909, var påvirket av datidens progressive bevegelse i USA, ikke minst journalisten og den selv-lærte økonomen Henry George.⁵ I boka *Progress and Poverty* fra 1879 hadde George en radikal tolkning av David Ricardos grunnrenteteori. Han argumenterte for at alt overskudd eller rente som

5 Henry George, *Progress and Poverty*, 1879.

kunne innkasseres som følge av eierkontroll av spesielt rike naturressurser, skulle tilhøre allmennheten.⁶ Ricardos teori om komparative fortrinn fremstår i dag nærmest som et evangelium for alle tilhengere av frihandel, ikke minst i en institusjon som World Trade Organization (WTO). Men Ricardo la like stor vekt på å definere forskjellen mellom den type overskudd som kunne defineres som profitt – som han var tilhenger av – og grunnrente – som han foraktet. Ricardo knyttet grunnrente først og fremst til jordbruket. Grunnrenten tilsvarte her de ekstrainntekter over gjennomsnittlig profitttrate man kan sikre seg ved å eie eller kontrollere spesielt fruktbar jord. Han var imidlertid klar over at det også kunne gjelde for naturressurser som kull.

Den moralske etos fra den protestantiske arbeidsetikken var fremtredende hos alle de klassiske økonomene i deres fordømmelse av grunnrentenister. Også Adam Smith, som hevdet at ingen skulle kunne berike seg selv uten egen arbeidsinnsats, entreprenørskap eller villighet til å ta risiko. Den samme moralske holdningen finner man hos Karl Marx, som også skrev utførlig om grunnrente.⁷ På samme måte som klassiske økonomer med forakt hadde kritisert det britiske aristokratiet som levde glade dager, kun i kraft av sitt eierskap over spesielt fruktbare jordstykker, så georgistene og den progressive bevegelsen monopoltendensene i den fremvoksende amerikanske storindustrien som en parasittisk belastning. Det store skremselet i den norske vannkraftdebatten var nettopp Rockefeller og hans Standard Oil. Kraften i de norske fossene lå der fra naturens side. Dens verdier skulle ikke tilfalle noen enkeltpersoner.

Da de nye fosselovene slo fast at kraften og dermed verdien som kunne hentes ut fra de store fossene tilhørte staten og dermed allmennheten, var det naturlig nok et radikalt inngrep overfor skogeiere og relativt rike bønder, som gjerne eide skogen og jorda på hver side av elvebreddene. Konservative politikere protesterte høylydt. Men i og med at den norske staten manglet både teknologi

⁶ David Ricardo, *On the Principles of Political Economy and Taxation* 1817.

⁷ Karl Marx' *Kapitalet. Kritik av den politiska ekonomin*, tredje boken, Leipzig 1978.

og kapital, var man altså i første omgang avhengig av andre for å utnytte denne kraften.

I første omgang ble derfor sentrale fossefall utnyttet av utenlandske industriselskaper.⁸ Tysk og fransk kapital og teknologi dominerte. Men det ble presisert at selskaper som den store kunstgjødselprodusenten Norsk Hydro ikke skulle eie kraften. Midlertidigheten og leiekarakteren ved disse tildelingene ble tydeliggjort gjennom den såkalte *hjemfallsretten*, som var en sentral, men omstridt del av konsesjonsregimet. I henhold til den vedtatte loven skulle alle tildelte utvinningsrettigheter gå vederlagsfritt tilbake til staten etter en periode på 60 år. Med hjelp av konsesjonslovene klarte staten i årene som fulgte å tilegne seg den nødvendige kompetansen til selv å utnytte vannkraften. Da oljeselskapene kom til Norge på 1960-tallet, var derfor det aller meste av vannkraftproduksjonen offentlig eid og drevet. Det var på alle måter naturlig at tildeling av rettigheter til leting etter og mulig utvinning av olje og gass ble tilpasset den juridiske tilnærming og den ideologi som allerede var bygd inn i det eksisterende norske konsesjonsregimet. Norge hadde erfaringen fra vannkraften; det flate, landbruksdominerte Danmark hadde ikke det.

Oljeloven

Nå var det ikke noen spesielt radikal handling da den norske regjeringen i statsråd den 31. mai 1963 vedtok en kongelig resolusjon som slo fast at: «Havbunnen og undergrunnen i de undersjøiske områder utenfor kysten av Kongeriket Norge er undergitt norsk statshøyhet for så vidt angår utnyttelse og utforskning av naturforekomster...» I og med at det ikke eksisterte noen private eiere på forhånd, var det en enkel sak for staten å gjøre seg til eier. Med *Outer Continental Shelf Lands Act* fra 1953 hadde USA allerede ti år tidligere på samme måte slått fast at den føderale staten hadde jurisdiksjonsrett over alle områder som lå mer enn tre engelske miles

8 Ketil Gjelme Andersen, *Flaggskip i fremmed eie, Hydro 1905-1945*, Oslo 2005.

fra kysten. Den amerikanske loven ga det til enhver tid ansvarlige statlige departementet rett til å dele ut konsesjoner eller «leases».

De utenlandske oljeselskapene på norsk sokkel, spesielt de amerikanske, fryktet at det de oppfattet som en sosialistisk norsk stat ville stille strenge krav for å slippe dem til. Jens Evensen, som på 1970-tallet var kritisk til en USA-vennlig norsk utenrikspolitikk, fremsto aldri som noen anti-kapitalist i sin omgang med oljeselskapene. I stedet for å utnytte motsetningene mellom ulike oljeselskaper, for på den måten å se hvor langt de var villige til å strekke seg, la han forholdene til rette slik at oljeselskapene kunne samordne sine interesser vis-à-vis den norske staten. Selskapene opprettet en kartellaktig felleskomité som talte med én felles stemme overfor myndighetene. Komiteen ble ledet av Essos leder i Norge. Mange av formuleringene som ble tatt inn i det som skulle bli en grunnmur i det norske konsesjonsregimet, kongelig resolusjon av 9. april 1965, var skrevet av jurister som arbeidet for de utenlandske selskapene. Evensens viktigste befatning med oljesaken besto i å løse den så raskt som mulig gjennom det norske byråkratiet og sikre den nødvendige formelle politiske behandlingen, uten at man fikk konflikter som ville føre til en forstyrrende politisk debatt. Dette betyr ikke at resolusjonen kun tjente oljeselskapene. I og med at det i utgangspunktet ikke fantes noen norsk oljekompetanse på feltet, var det ikke unaturlig å utnytte selskapenes ekspertise – bare man passet på å sikre seg der nasjonale interesser virkelig sto på spill.

Både i den kongelige resolusjonen og i arbeidsavtalene samtlige selskaper måtte skrive under for å få tildelt konsesjoner, finnes det bestemmelser som sikrer staten en suveren rett til å gripe regulerende inn overfor selskapenes praksis. Resolusjonen inneholdt ingen rene sikkerhetsbestemmelser, men slo fast at hvis staten skulle oppnevne inspektører, så måtte selskapene både gi disse full adgang og rette seg etter de pålegg disse måtte gi (§ 45). Prinsippet om «hjemfallsrett» var bygd inn i flere bestemmelser. Utvinningstillatelser ble i første omgang gitt for en periode på seks år. Allerede etter tre år forpliktet selskapene seg til å gi fra seg en fjerdedel av den tildelte blokken (§ 20). Gitt at selskapene ville beholde en tildelt blokk etter en seksårsperiode, måtte de tre år etter dette igjen frasi seg nok en fjerdedel av den opprinnelige tildelingen.

De delene av en blokk som ble beholdt etter en forlenget tildeling, kunne derimot beholdes i hele 40 år (§ 22).

Selv om hjemfallsbestemmelsene ga staten en viss sikkerhet for at den ville få en andel hvis et selskap først skulle finne mye olje og gass, ble det ikke følt som noe vesentlig inngrep fra selskapenes side. Blokkene som ble delt ut i den første konsesjonsrunden, var meget store (500 km² (!)). Gitt at et selskap først fant olje, var det lite sannsynlig at et aktuelt felt ville strekke seg over en hel blokk. Med de til sammen 46 år selskapene kunne beholde sin andel, var dessuten muligheten god for at de skulle kunne hente ut det meste av oljen og gassen man eventuelt ville finne. Selskapene var minst like opptatt av kriteriene for å trekke seg ut av en blokk, hvis sannsynligheten for å finne noe, var liten. Den norske staten hadde naturlig nok interesse av at et område ble best mulig kartlagt.

I forhandlingene forut for den kongelige resolusjonen og de endelige tildelingene var selskapene mest opptatt av de finansielle betingelsene. Også her var selskapene fornøyd med de endelige løsningene. Forut for tildelingen, vedtok Stortinget (i henhold til hva selskapene var blitt forespeilet av Evensen) unntaksbestemmelser som sørget for reduserte skatter for oljeselskaper.⁹ Selskapene hadde dessuten forventet at Norge skulle falle ned på en royalty på 12,5 prosent. Evensen sørget for at denne i stedet ble satt til 10 prosent. Royalty er en avgift som innebærer at staten mottar en bestemt prosent av produksjonsverdien, ikke som for skattene; en prosentdel av overskuddet. Sett fra en produsentnasjons ståsted, var det derfor en potent inntektskilde. En reduksjon på 2,5 prosent av royalty var mer verd enn en tilsvarende reduksjon i skattene. Aller mest fornøyd var de amerikanske selskapene. De hadde fått unntak fra en bestemmelse som forlangte at selskapene som deltok, skulle opprette norske datterselskaper. Med gjeldende amerikanske skatteregler innebar dette at all letning på norsk sokkel kunne trekkes fra skatten i USA.

Selv om Evensen drev et aktivt spill for å løse oljesaken gjennom byråkratiet, finnes det ingen indikasjoner på at han brøt med de overordnede forutsetningene fra sine politiske oppdragsgivere.

9 Besl. O. nr. 129 (1964-65).

Innretningen på innsatsen til Evensen og den lille gruppen unge hjelpere han hadde rundt seg, var helt i tråd med oppfatningene som gjorde seg gjeldende hos de sentrale økonomiske planleggerne i Arbeiderpartiet. Den overordnede målsettingen var å få de utenlandske selskapene til å engasjere seg i størst mulig grad. På den måten ville jo sannsynligheten for at man virkelig fant olje, være størst. Samtidig var man opptatt av å sikre tilgang til fremmed valuta. Det var signaler Evensen hadde fått med seg. Av den grunn ble det derfor viktig å hindre at norske selskaper engasjerte seg for sterkt.

Det siste var en posisjon som ble møtt med stor misnøye i en liten, men betydningsfull gruppe norske næringslivsledere som ønsket å satse på Nordsjøen allerede fra starten av. De utenlandske oljeselskaperes interesse for Norge var ukjent for folk flest. De private næringslivslederne kunne derimot på nært hold observere Klondike-stemningen og det hektiske spillet forut for den første norske konsesjonstildelingen.¹⁰ Hvis interessen var så stor, var ikke det en indikasjon på at det virkelig befant seg store verdier der ute? Muligheten for de norske selskapene var å gå i allianse med ett eller flere av de utenlandske selskapene. Her var det imidlertid minimal hjelp å få fra Jens Evensen. Han signaliserte overfor de utenlandske selskapene at det ikke ville styrke deres søknad hvis de allierte seg med en norsk gruppe. Den franskdominerte Petronord-gruppen og det amerikanske Amoco trodde, delvis feilaktig, at det ville tjene deres søknad at de inngikk samarbeid med norske selskaper, som dermed likevel fikk en andel. Alt i alt var imidlertid den norske deltagelsen i den store første konsesjonsrunden minimal.

Uten tilgang på selvstendig oljekompetanse og med begrensede investeringsmidler, minnet Norges posisjon på 1960-tallet mye om den mange fattige land i sør har vært i mange ganger både før og senere. Norge var avgjort i en svak forhandlingsposisjon. Forestillingen om en spesielt radikal oljepolitikk kan definitivt ikke tilskrives den aller første delen av den norske oljehistorien.

¹⁰ Mest kjent blant disse var Johan B. Holte og Torvild Aakvaag, henholdsvis direktør og kommende direktør i Norsk Hydro, og rederen Fred. Olsen.

Man kan naturligvis hevde at Norge ikke hadde noe annet alternativ. Selv med forbehold om etterpåklokskapens klargjørende lys, kan man vanskelig konkludere med at Norge tok en stor sjanse da en så stor andel av landets kontinentalsokkel ble åpnet for selskapene med relativt dårlige betingelser, sett fra et nasjonalt og statlig perspektiv.

Vurderinger og lærdommer

Det var selvfølgelig avgjørende for Norge å sikre at selskapene engasjerte seg tilstrekkelig mye slik at man fant olje, hvis det var noe der. Men hadde man trengt å gi selskapene så mange fordeler? Den første konsesjonsrunden var gigantisk. Nesten samtlige blokker sør for 60. breddegrad, ble utlyst. I og med at ikke alle blokkene var like interessante, og man måtte forplikte seg til å lete ved samtlige tildelinger, endte det med en tildeling på 81 blokker. Det var like fullt den største tildelingen noensinne på norsk sokkel (42000 km²). Og det dreide seg om de blokkene selskapene med datidens kunnskap hadde størst forventninger til. Av de tildelte blokkene var norske selskaper representert på kun 21, overalt i form av beskjedne minoritetsandeler. Til sammenligning var britiske selskaper representert på 283 av de i alt 346 blokkene som ble tildelt i den første britiske konsesjonsrunden. (De britiske blokkene var noe mindre enn de norske, så antallet kan dermed ikke sammenlignes direkte.)

Evensen var dessuten av den oppfatning at Norge konkurrerte med Storbritannia om å få oljeselskapene til å engasjere seg. Derfor var han opptatt av at betingelsene sett med selskapenes øyne skulle være bedre i Norge. Men hvor relevant var egentlig en slik forestilling? Mye tyder på at et stort engasjement på britisk sokkel, som så hadde ledet til funn, ville ha styrket Norges forhandlingsposisjon. Taktikken om å «slå til nå – eller vi går et annet sted» er trolig like gammel som det første handelsmarked. Mange unge oljenasjoner har blitt utsatt for tilsvarende taktikk fra oljeinvestorer. Senest i 2010 har en variant av argumentet på ny blitt benyttet av oljelobbyen i norsk samfunnsdebatt. Med undertegnelsen av en delelinjeavtale med Russland har et stort, nytt potensielt petroleumsområde

blitt lagt under norsk jurisdiksjon (87000 km²). Miljøbevegelsen mener dette er et spesielt sårbart område. Tilhengerne av et forsert tempo har argumentert med at nå må Norge forte seg. Hvis ikke, vil det være russerne, på den andre siden av delelinjen, som vinner initiativet. Her finnes ingen entydige sannheter. I et langt perspektiv viser imidlertid historien at oljereserver blir mer verdt jo lenger de blir liggende. Det skyldes det enkle faktum at oljen er en svært etterspurt, potent og begrenset ressurs.

Nå fant altså Phillips olje på blokk 2/4, som var tildelt i den første konsesjonsrunden – feltet som skulle få tilnavnet Ekofisk. Gjennom sin deltagelse i Petronord-gruppen hadde Hydro sikret seg en andel på 6,7 prosent i det gigantiske feltet (700 millioner Sm³ oljeekvivalenter (o.e.)). I og med at den norske andelen av den første tildelingen var så liten, og selskapet ikke hadde noen selvstendig oljekompetanse, dreide dette seg om flaks. Ekofisk-feltet var så stort at selv en liten andel ga store gevinster. Med rett til en royalty på 10 prosent og gjennom skattlegging skulle Ekofisk-feltet gi betydelige inntekter også til staten. Men med de skattelettene som var innført for petroleumsaktiviteter rett før konsesjonstildelingen, hadde imidlertid staten frasagt seg betydelige inntekter. Inntektene kunne dessuten vært langt større hvis staten allerede fra starten hadde sikret seg en større royalty og egne eierandeler ved konsesjonstildelingen. Statens svake posisjon på eiersiden begrenset dessuten mulighetene for å gripe inn i forhold til den helt avgjørende industrielle utviklingen av Ekofisk-feltet. Gitt at de fleste funnene på norsk sokkel hadde befunnet seg på blokker som ble delt ut i den første konsesjonsrunden, ville norsk oljepolitikk neppe fremstått som noe forbilde for andre land. Men til alt hell for Norge skulle størstedelen av oljeforekomstene på norsk sokkel (Frigg, Statfjord, Gullfaks, Snorre, Troll m.fl.) bli funnet nord for det området som ble utlyst i den første runden. Den viktigste generelle lærdommen for nasjoner i samme situasjon må være: Ikke gi bort for mye i første runde. Ta den tiden som trengs for å etablere et legalt rammeverk. Sørg dessuten for at dette er så fleksibelt at staten kan stramme til når forutsetningene endrer seg.

2. EN RADIKAL, NASJONAL OLJEPOLITIKK

Så ble det altså påvist at det fantes olje i Nordsjøen – store mengder olje. Det ble dessuten snart klart at det kunne være mye mer – nord for det store geografiske området som var utlyst i de første rundene. Ekofisk-feltet lå helt nede i den sørvestlige delen av den norske kontinental-sokkelen. Britene fant ett år senere olje betydelig lenger nord, rett ved midtlinjen, på det som skulle bli Brent-feltet. Dermed steg håpet om at man kunne finne olje lenger nord også på norsk sokkel. Ved nye tildelinger var man dessuten ikke bundet av de avtalene man allerede hadde inngått med utenlandske selskaper. Man hadde med andre ord fått en åpning til å føre en ny, og mer offensiv, norsk oljepolitikk.

Fra «Gentlemen's Agreement» til konfrontasjon

Jens Evensens innflytelse i oljesaken var på dette tidspunktet begrenset. Myndighetenes behandling av oljesaken var mer eller mindre blitt overtatt av et lite oljekontor i Industridepartementet. Flere år med kompliserte forhandlinger, isolert fra omverdenens kritiske blikk, hadde skapt tette relasjoner mellom det lille oljebyråkratiet og de utenlandske oljeselskapene. Det er ikke avdekket noe korrumpert i relasjonen mellom embetsmennene og representantene fra oljeselskapene. Men den gang som i dag var oljeindustrien dyktig i å drive lobbyvirksomhet. Selv om embetsmennene var klar over at de representerte statens interesser, hadde de på en rekke områder

utviklet en felles forståelse med oljeselskapene. Da Phillips fant Ekofisk, var dette oljebyråkratiet vevd inn i en form for «gentlemens agreement», hvor det var skapt forventninger om at de utenlandske selskapene ville få betydelige tildelinger, også i lovende områder lenger mot nord. Flere av selskapene siktet seg inn mot det området der man senere skulle finne det store Statfjord-feltet.

Om oljeselskapene hadde vært fornøyde med tildelingene og betingelsene i de første to konsesjonsrundene, var de desto mindre fornøyde med det som skjedde etter Ekofisk-funnet. Første del av 1970-tallet var politisk turbulent. Fra vinteren 1971 til etter valget i september 1973 satt fire regjeringer ved makten. Hvert regjeringsskifte representerte et skritt til venstre. Den politiske uroen var i stor grad knyttet til striden rundt norsk EF-medlemskap. I september 1972 stemte et klart flertall nei til medlemskap. Norge var som mange andre land preget av en allmenn radikaliserings i ungdomsmiljøene. Mobiliseringen mot EF-medlemskap var imidlertid med på å gi denne radikaliserings en bred folkelig forankring. Sammenlignet med andre land, var dette i sin tur med på å gi den norske versjonen av 68-opprøret et mer nasjonalistisk tilsnitt. Alt dette var i avgjørende grad med på å forme Norges tilnærming til oljen.

Mens oljepolitikken før 1970 i praksis ble utformet av en liten gruppe embetsmenn, engasjerte den snart alle sosiale lag. Det avgjørende bruddet med den godmodige holdningen til oljeindustrien i Industridepartementet kan likevel knyttes til en liten gruppe enkeltpersoner. Da Finn Lied, med en ung Arve Johnsen som statssekretær, ble industriminister i Trygve Brattelis første regjering, skulle Norge for alvor slutte seg til den radikale bølgen som sveipet over oljeverdenen. Lied og Johnsen samarbeidet tett med den mektige industristrategen og tidligere motstandslederen fra kampen mot det tyske okkupasjonsregimet under andre verdenskrig, Jens Chr. Hauge.

Hvis man tar utgangspunkt i hvordan den norske utgaven av 1968-opprøret opplevde det, var det ikke akkurat noen radikal trio som nå skulle ta lederskapet i Norges kamp mot verdens største multinasjonale selskaper. I motsetning til Jens Evensen var alle tre iherdige tilhengere av norsk NATO-medlemskap og

USA-vennlig forsvarspolitik. I den grad betingelsene for amerikanske oljeselskaper nå ble skjerpet, var det definitivt ikke antiamerikanisme som lå bak. Da Arve Johnsen ble statssekretær for Finn Lied i 1971, var han salgssjef for Norsk Hydros aluminiumsdivisjon. Johnsen meldte seg inn i Arbeiderpartiet først etter at han hadde begynt sin karriere i det private næringsliv. Johnsen brant for norsk EF-medlemskap og var en av ja-sidens mest aktive talsmenn frem mot en folkeavstemming i 1972. Men gjennom sine allierte var Johnsen en representant fra den fløyen i Arbeiderpartiet som hadde ambisjoner for norsk industri. Mens Evensen var myk i formen i forhandlinger, var Johnsen kantete og hard. Skulle man oppnå noe i harde forhandlinger med representanter fra de store, utenlandske oljeselskapene, måtte man være nettopp det; kantete og hard.

Et nytt statsselskap

Rett før Borten-regjeringens avgang, forsøkte Industridepartementet å legge forholdene til rette for at Norsk Hydro skulle bli det dominerende, nasjonale, norske oljeselskapet. En bank foretok et hemmelig oppkjøp av aksjer for å sikre staten mer enn 50 prosent av aksjene. Til tross for Arve Johnsens bakgrunn i Norsk Hydro, arbeidet han imidlertid sammen med Lied og Hauge for å etablere et helt nytt 100 prosent statlig eid, operativt oljeselskap. Utgangspunktet var et ønske om å finne frem til det redskapet som ville gi nasjonen Norge mest mulig styring og kontroll over oljevirkosomheten. Her egnet Hydro seg dårlig fordi selskapet allerede var en etablert aktør med sterke, selvstendige egeninteresser. Det ville rett og slett bli for vanskelig å styre Hydro; en endring i Hydros eierskap var ikke i seg selv nok til å endre den industrielle dynamikken, lojaliteten og kulturen som satt i veggene. Tanken var at hvis man skulle utvikle et egnet virkemiddel i oljepolitikken, måtte det være å bygge opp et oljeselskap fra bunnen av.¹¹ For å understreke selskapets særskilte rolle, og for at det skulle kunne bli et reelt politisk redskap, måtte

11 Arve Johnsen: *Utfordringen*. Statoil-år, Oslo 1988, s. 9.

det bli 100 prosent statlig. Den politiske behandlingen av saken ble gjennomført i ekspressfart. Den 14. juni 1972 vedtok Stortinget at det skulle opprettes et helstatlig oljeselskap. Den 18. september, en uke før folkeavstemmingen om EF, avholdt selskapet sin konstituerende generalforsamling. Tatt i betraktning av at Lied og Johnsen arbeidet for en mindretallsregjering, forløp prosessen bemerkelsesverdig smertefritt. Det skyldtes ikke minst at også de borgerlige mellompartiene ønsket en strammere linje overfor den utenlandske oljeindustrien. Noen uker senere fikk Arve Johnsen stillingen som direktør i det nye selskapet.

Det skulle ennå ta mange år før Statoil ble et fullt ut operativt oljeselskap. Rett etter opprettelsen, var det fortsatt åpent hva slags statlig selskap Statoil skulle bli. Det var heller ikke gitt hvordan styrkeforholdet mellom Statoil, andre norske aktører og de utenlandske oljeselskapene på norsk sokkel ville bli. Med sin nye posisjon kunne like fullt Arve Johnsen umiddelbart utfordre de dominerende utenlandske selskapene. Oljehistorien er full av eksempler på hvordan kontroll over transportnett har vært av avgjørende betydning for hvem som sikrer seg en størst mulig andel av renten fra oljen. Til alt hell for Norge forsto Arve Johnsen det. Under et studieopphold i USA tidlig på 1960-tallet, hadde han lært nok internasjonal oljehistorie til at han kjente til det spillet som foregikk da Rockefeller forsøkte å sikre seg en andel av grunnrenten fra oljefeltene i Pennsylvania ved å skaffe seg kontroll over jernbanefrakten og senere et rørledningsnett.¹²

Oljerente

Det finnes knapt noen ressurs hvor Ricardos teori om grunnrente er mer treffende enn ved produksjon av olje og gass.¹³ På samme måte som vannkraft er også petroleum en kilde til energi og dermed en strategisk ressurs. Men den samlede produksjonen av vannkraft i Norge har bare sjelden vært større enn det nasjonale kraftbehovet.

¹² Intervju med Arve Johnsen 6. februar 2008.

¹³ David Harvey, *The Enigma of Capital*, New York 2010.

Dermed har verken staten eller private aktører vært i en posisjon hvor man på parasittisk vis har innkassert grunnrente på bekostning av konsumenter i andre land. Så lenge det ikke eksisterte et internasjonalt kraftnett, var det ikke teknologisk mulig for utenlandsk kapital å utnytte norske kraftressurser uten at dette samtidig var forbundet med ulike produktive, industrielle virksomheter som produksjon av kunstgjødsel, ammoniakk, aluminium m.m.

Det mest spesielle med petroleum, sammenlignet med jordbruk og vannkraft, er at det dreier seg om en ikke-fornybar ressurs. I sin diskusjon om grunnrente fra jordbruket, viser Ricardo til hvordan utbyttet fra like store jordstykker varierte betydelig, avhengig av hvor fruktbar jorda var fra naturens side, selv om man brukte samme type utstyr, la ned like stor arbeidsinnsats etc. Poenget her er at forskjellen mellom det mest fruktbare og det minst lønnsomme dyrkede jordstykket i praksis er liten, sammenlignet med den grunnrenten oljeselskaper og enkelte stater tar ut fra verdens rikeste oljefelt, en ikke-fornybar ressurs.

Brønnserviceselskapet Schlumberger hevder at det er registrert rundt 40 000 oljefelt rundt om i verden. Men 95 prosent av verdens samlede produksjon foregår fra bare 1500 felt som kan karakteriseres som store. Det er lite sammenlignet med hundretalls millioner dyrkede jordflekker rundt om på kloden. Av de store oljefeltene er igjen bare noen få titalls virkelig gigantiske. På 1970- og 80-tallet foregikk en enda større andel av verdens oljeproduksjon i slike gigantfelt enn i dag. Jordskorpens historie er temmelig dramatisk hvis man velger et langt tidsperspektiv. Det er få steder hvor alle de gunstige betingelsene som skal til for at det skal finnes olje, er til stede. Resultatet er at det de fleste steder ikke er noe olje i det hele tatt. Noen steder finnes det litt, spredt i mindre felt. Andre steder igjen finnes det veldig mye. Med de sosiale strukturene som har gjort seg gjeldende i menneskesamfunn i perioden oljen er blitt tatt i bruk, skaper den sterke konsentrasjonen grunnlag for store konflikter. Den viktigste underliggende motsetningen i disse konfliktene er nettopp hvem som skal kontrollere grunnrenten.

De aller største oljefeltene i verden finner vi i Midtøsten. Fra 1951 frem til 2000 har Ghavar-feltet stått for mer enn 60 prosent

av Saudi-Arabias produksjon.¹⁴ I og med at produksjonskostnadene samtidig er små, gir det et overskudd som er astronomisk i forhold. Ghavar-feltet er anslått til å inneholde rundt 70 milliarder fat olje. Burgan-feltet i Kuwait og Rumalia-feltet i Irak er nesten like store. Med ca. 3,5 milliarder fat utvinnbar olje kan det norske Ekofisk-feltet fremstå lite i forhold. Ekofisk er like fullt et av verdens gigantfelt. Selv om utbyggingskostnadene i Nordsjøen har vært store, har det gitt både eiere og den norske staten tilgang til grunnrente.

Olje- og gassfeltenes geografiske plassering, ofte langt fra markedene, gjør transporten svært viktig. Den som til enhver tid kontrollerer transportrutene, kan utnytte sin posisjon til å ta ut en del av renten. I en periode opererte oljeselskapene med egne tankskip, som en del av sin integrerte selskapsstruktur. I de siste tiårene har nesten all tankfart blitt utført av tankrederier, basert på markedsriterier. Når det gjelder store samlerørledninger, er imidlertid store selskaper i dag minst like interessert i kontroll som på Rockefellers tid. Her står dessuten ikke kampen om kontroll bare mellom selskap og produsentnasjon. Hvis en rørledning passerer et tredje land, er også dette i en posisjon til å sikre seg en del av renten fra den oljen som passerer. Også for Norges del har kontroll av rørledninger vært viktig.

Strategiske rør

Den kongelige resolusjonen og arbeidsavtalen som dannet det rettslige grunnlaget for Phillips' utbygging av Ekofisk-feltet, ga ikke noe entydig svar på hvor eventuelle rørledninger skulle legges, og hvem som skulle eie og kontrollere dem. Phillips insisterte på at samme gruppe som eide feltet også skulle drive de aktuelle rørledningene. Den strategiske betydningen av rørledningsnettene fra Ekofisk var spesielt stor på grunn av beliggenheten i det sørvestlige hjørnet av kontinentalsokkelen. Arve Johnsen så for seg at Ekofisk-rørene kunne bli viktige som samlerørnettverk for mulige felt lenger mot nord. Om Phillips

14 Matthew R. Simmons, *Twilight in the Desert: The Coming Saudi Oil Shock and the World Economy*, New Jersey 2005.

hadde kontrollert rørledningsnett til kontinentet helt på egen hånd, kunne selskapet ha benyttet sin posisjon til å sikre seg en andel av grunnrenten også fra andre oljefelt, kun i kraft av sin eierkontroll. Her kom han umiddelbart på kollisjonskurs med embetsmennene i Industridepartementet, som allerede hadde signalisert noe helt annet overfor de utenlandske oljeselskapene. Embetsmennene gikk inn for en løsning hvor selskapene kunne eie og drive hele rørledningen, men med en åpning for at staten skulle komme inn med 10 prosent eierskap etter en toårsperiode. Johnsen gikk inn for at det ble opprettet et eget selskap, hvor Statoil i praksis fikk eierkontroll med 50 prosent – noe som igjen åpnet for at Statoil på et senere tidspunkt kunne ta over driften.

I og med at embetsmennene som hadde ført forhandlingene med Phillips var innstilt på å gi rørledningene til dem, kom det nye norske kravet overraskende på amerikanerne. Nå var det i prinsippet ikke embetsmenn som skulle treffe viktige industripolitiske valg, men det skulle jo heller ikke Arve Johnsen, som på dette tidspunktet var ute av regjeringsapparatet. Men sammen med selskapets styreleder Jens Chr. Hauge sikret Johnsen seg politisk mandat til å forhandle på vegne av Norge. En tydelig sjokkert forhandlingsleder for Phillips skal ha ropt ut: «This is immoral!» da Hauge la fram kravet for første gang.¹⁵ I den grad Phillips med en viss rett kunne vise til moral i dette tilfellet, må det ha vært ut fra en følelse av at selskapet var en slags rettmessig eier av alt som hadde med utvinningen av Ekofisk-oljen å gjøre. Henvisningen til moral kan også ha vært et uttrykk for at selskapet følte at det var utsatt for utpressing. Phillips var avhengig av en transportløsning for at oljen skulle kunne realiseres som inntekter. Kanskje slo henvisningen til umoral an hos enkelte av de embetsmennene i Industridepartementet som de utenlandske selskapene møysommelig hadde bygd opp et tillitsforhold til. Men Phillips kunne ikke vise til noen formelle avtaler som automatisk ga selskapet retten til å eie og kontrollere rørledningsnett. Enden på det hele ble at Phillips måtte gi seg, selskapet hadde ikke råd til lange forhandlingsrunder. Når alt kom til alt, så Phillips fortsatt for seg at det var så mye olje på Ekofisk at

15 Johnsen 1988, s. 36.

feltet likevel ville gi et stort overskudd. Olje-Norge hadde dermed for første gang erfart hvordan utenlandske selskaper, gjennom en kombinasjon av lobby og makt, kunne etablere posisjoner som tilsynelatende virket rimelige og urokkelige, men som kunne utfordres gjennom tilsvarende motmakt.

Strategisk eierkontroll

Neste store slag handlet om hvilken rolle staten og Statoil skulle ha i fremtidige konsesjonstildelinger. I januar 1971 hadde Esso og Shell søkt om å få en gruppe blokker som grenset opp mot britisk sokkel. Rett før hadde de gjort et kjempefunn like ved, på den britiske siden av delelinjen (Brent-feltet). Industridepartementets oljeavdeling var innstilt på å starte forhandlinger med de utenlandske selskaperne om blokkene. Som ny industriminister fikk imidlertid Finn Lied stoppet prosessen. Det fremsto som ganske åpenbart at det her var store muligheter til å finne olje; kanskje strakte det britiske funnet seg over på norsk sokkel.

Tidlig i 1973 prøvde Esso og Shell seg på nytt. Johnsen, som hadde hatt tilgang til selskapenes søknad i departementet ett år tidligere, forsto hva som sto på spill og satte alt inn på at Statoil skulle få blokkene. Han foreslo først at Statoil skulle ha et eierskap på 100 prosent, men det fikk han ikke engang Lied med på. I departementet mente mange fortsatt at selv en andel på 50 prosent til Statoil var stor. Det ble vist til at en for stor statlig andel kunne skremme utenlandske selskaper bort fra norsk sokkel. Videre fryktet man at en for stor Statoil-andel ville forsinke leteprosessen og utviklingen av et eventuelt funn. I og med at britene hadde funnet olje like ved, hastet det jo med å få avklart om det samme feltet strakte seg inn i Norge.

Resultatet ble altså at Statoil fikk en eierandel på 50 prosent i blokken som skulle vise seg å inneholde Statfjord-feltet. Esso, Shell og Conoco var langt fra misfornøyde da de i august 1973 kunne konstatere at de hadde fått andeler på henholdsvis 10, 10 og 11 prosent i den svært så lovende blokken. Det var heller ikke Mobil, som i første omgang skulle være operatør og fikk en eierandel på 15 prosent.

Selskapenes tilfredshet ble ikke mindre da det et år senere ble påvist at det dreide seg om et av verdens største oljefelt. Med reserver på ca. 650 millioner Sm³ olje og gass var Statfjord på størrelse med Ekofisk-feltet. Feltet hadde imidlertid ingen direkte forbindelse med Brent-feltet. Tvert imot var det slik at en del av Statfjord-feltet gikk over på britisk sokkel, ikke motsatt. På dette tidspunktet hadde oljeprisen steget til det firedobbelte av hva den hadde vært året før. Statoils dominerende posisjon skulle vise seg å bli helt avgjørende både for Statoil som selskap og norsk oljehistorie. Man fant betydelige mengder olje og gass også etter Statfjord-feltet, men aldri et tilsvarende stort oljefelt. Nok en gang hadde Norge erfart at det kun var ved å utfordre de utenlandske oljeselskapene at man virkelig kunne oppnå noe. En generell lærdom for samtlige oljeproduserende stater er at strategiske avtaler og beslutninger som blir truffet i en tidlig fase av en oljeregions utviklingsforløp, kan ha avgjørende implikasjoner for fremtiden.

Nasjonal styring og kontroll

Når Arve Johnsen på vegne av Statoil kunne vinne så mange avgjørende slag mot embetsverket, skyldtes det ikke minst at han hadde solid politisk støtte. Den norske oljepolitikken ble ikke lenger utviklet i et vakuum. I første halvdel av 1970-tallet ble det utformet en nesten overveldende strøm av stortingsmeldinger og utredninger som tok for seg alle typer utfordringer knyttet til oljevirkksomheten – fra spesifikke tekniske problemer til overordnede politiske spørsmål. Det var ikke lenger bare Industridepartementet som engasjerte seg. Finansdepartementet, Utenriksdepartementet, Kommunaldepartementet og Sosialdepartementet var alle med på initiere viktige utredninger. I utredningene trakk departementene inn det som fantes av relevant allmenn kompetanse i norske faginstitusjoner. Det var ikke alltid så mye til å begynne med. Men både utredningene i seg selv og de omfattende diskusjonene som fulgte i ettertid, var med på å sikre en «bratt lærekurve». Samtlige utredninger, stortingsmeldinger og proposisjoner ble sluttbehandlet med omfattende debatter i Stortinget. Mange stortingspolitikere utviklet

etter hvert en betydelig innsikt i oljerelaterte spørsmål. Dette kom til uttrykk ved at innstillingene fra Stortinget (den endelige behandlingen av stortingsmeldinger) kunne være vel så interessante som meldingene de behandlet.

Av de mange oljerelaterte politiske dokumentene som ble utformet i denne perioden, peker to seg ut. Begge var i sterk grad med på å streke opp den overordnede retningen for norsk oljepolitikk. Det første ble utformet av den utvidede industrikomiteen i Stortinget i 1971, altså før opprettelsen av Statoil. I uttalelsen lister komiteen opp ti punkter som skulle sikre «at naturressursene på den norske kontinentalsokkel utnyttes slik at de kommer hele samfunnet til gode».¹⁶ De første lød som følger:

- at nasjonal styring og kontroll må sikres for all virksomhet på den norske kontinentalsokkel
- at Norge måtte gjøre seg uavhengig av andre når det gjaldt tilførsel av råolje
- at det med basis i petroleum utvikles ny næringsvirksomhet
- at en slik utvikling måtte skje under nødvendige hensyn til eksisterende næringsvirksomhet og natur- og miljøvern
- at brenning av utnyttbar gass ikke måtte forekomme
- at petroleumsforekomstene som en hovedregel skulle ilandføres i Norge
- at staten skulle medvirke til en oppbygging av et norsk integrert oljemiljø
- at det opprettes et statlig oljeselskap...

Uttrykket «nasjonal styring og kontroll», det første av de ti budene, ble stående som et mantra i utformingen av norsk oljepolitikk. Uttrykket var sterkt preget av den politiske retorikken som gjorde seg gjeldende i den samtidige EF-striden. Men det dreide seg om et uttrykk som i årene som fulgte skulle bli fylt med et reelt innhold. Mange av departementene nevnt over var allerede involvert i ulike tiltak som tok sikte på å regulere oljevirkosmheten. Forsøkene på å regulere oljevirkosmheten ble mer samordnet og intensivert da

¹⁶ Innst. S. nr. 294 (1970-71). Punktene fra komiteen er ofte blitt omtalt som «de ti bud» for norsk oljevirkosmhet.

Stortinget i 1972, samtidig med opprettelsen av Statoil, vedtok å etablere et eget oljedirektorat. Oljedirektoratet skulle både være statens faginstans når det gjaldt forvaltning av ressursene og ansvarlig for å regulere arbeidsmiljø og sikkerhets spørsmål.

Målet om at Norge skulle bli selvforsynt med olje, må forstås i lys av at import av oljeprodukter forut for Ekofisk-funnet i økende grad hadde bidratt til et norsk valutaunderskudd. Det var en målsetting som ble skjøvet i bakgrunnen da det viste seg at det norske forbruket var minimalt i forhold til ressursene som befant seg på sokkelen. Norge var dessuten fortsatt tilnærmet selvforsynt med strøm fra vannkraften. I og med at det ennå ikke eksisterte noen bekymring for sammenhengen mellom CO₂-utslipp fra mennesker og klimaforandringer, kan det på tilsvarende vis virke underlig at kravet om at det ikke skulle forekomme brenning av gass (annet enn i kortere prøveperioder) fikk en så sentral plass på en liste over overordnede krav. Bakgrunnen var imidlertid en samfunnsmessig tankegang om ressursforvaltning. Det ble oppfattet som negativt at en verdifull ressurs skulle gå til spille. Man fryktet at de internasjonale oljeselskapene ut fra kortsiktig egeninteresse skulle skumme fløten, ved kun å ta ut ressursene som ville gi et størst umiddelbart overskudd.

Som det går frem, fokuserte et flertall av budene på ulike måter å sikre at det ble bygget opp en nasjonal norsk oljeindustri. Når dette var så sentralt, har det avgjort sammenheng med at det var Stortingets industrikomite som uttalte seg. Det var like fullt uttrykk for en sterkt utbredt forståelse om at hvis Norge skulle sikre seg et utbytte av den nye næringen, var det ikke nok å begrense seg til beskatning av de utenlandske selskapene. Man måtte også sørge for at Norge bygde opp selvstendig kompetanse. Dette var delvis basert på en rent økonomisk tankegang: Norge måtte sørge for å sikre seg en størst mulig andel av verdiskapingen knyttet til den industrielle siden av oljevirkosomheten. Samtidig ble etablering av en nasjonal oljeindustri, dels privat og dels statlig, sett på som ett av virkemidlene for å sikre «nasjonal styring og kontroll». Ved å etablere selvstendig teknologisk kompetanse, ville ikke Norge i samme grad kunne bli gjenstand for utpressing fra de dominerende utenlandske selskapene. Dermed ville man også lettere kunne presse frem bedre finansielle betingelser.

Moderat tempo og «et kvalitativt bedre samfunn»

Den mest overordnede av alle utredningene fra den aktuelle perioden er stortingsmelding nr. 25 om «Petroleumsvirksomhetens plass i det norske samfunnet», som ble lagt frem av Finansdepartementet i februar 1974.¹⁷ Det er sjelden at stortingsmeldinger egner seg til å beskrive en tidsånd. Stortingsmelding nr. 25 er et unntak.¹⁸ Ifølge meldingen skulle oljerikdommene brukes til å utvikle et «kvalitativt bedre samfunn». Det betydde et samfunn med større likhet i levestandard, noe som ville forebygge sosiale problemer. Miljødimensjonen var, som vi så, fremme allerede i industrikomiteens innstilling fra 1971. I 1974 hadde dette fått en enda mer sentral plass. Man skulle få en mer miljø- og ressursvennlig produksjon. Lokalsamfunn skulle utvikles. Velferdsutvikling, miljø, likhetstankgang, distriktpolitikk – alt som hadde vært honnørord under kampen både for og imot EF-medlemskap – skulle nå virkeliggjøres, finansiert av den nye store oljeformuen. Samtidig, og svært viktig: Alt dette skulle skje uten at det hele endte som en «rask og ukontrollert vekst i bruken av materielle ressurser».¹⁹

I meldingen understrekes det gang på gang hvor viktig det er at folkevalgte organer har kontroll med alle sider ved petroleumspolitikken. For å oppnå det var det avgjørende å styre tempoet i utviklingen. I meldingens første punkt blir det slått fast: «Ut fra ønsket om en langsiktig ressursutnyttelse og etter en samlet samfunnsmessig vurdering er Regjeringen kommet til at Norge bør holde et moderat tempo i utvinningen av petroleumssressursene.»²⁰ Ved å holde et moderat tempo kunne man lettere sørge for at oljen og gassen man hadde bestemt seg for å produsere, ble utvunnet på en forsvarlig måte. Man ville hindre at omstillingskostnadene ved

17 St.meld. nr. 25 (1973-74). Petroleumsvirksomhetens plass i det norske samfunnet.

18 St.meld. nr. 25 (1973-74). Petroleumsvirksomhetens plass i det norske samfunnet.

19 Op.cit. s. 6.

20 Ibid.

å tilpasse seg en helt ny næring, ble altfor store. Som det går fram av sitatet, ønsket man dessuten at ressursene skulle vare lenger.

Det mest interessante her er at målsettingen om et moderat oljetempo, var basert på en forventning om at den store prisveksten man opplevde mens meldingen ble skrevet (en firedobling, opp mot 9 dollar), ville avta over tid. Mens mange ute i verden fryktet at det snart var slutt på oljen, antok altså stortingsmeldingen det motsatte, at prisene ville falle. En slik forventning var ikke tatt ut av luften. Det var også grunn til å tro at den kraftige prisveksten ville føre til energiøkonomiserende tiltak. Meldingen la dessuten til grunn at oljekrisen man sto midt oppe i, kunne føre til et eksternt press både fra oljeselskapene og andre vestlige land for at produksjonen på norsk sokkel skulle ekspanderes. Her var det med andre ord om å gjøre å stålsette seg. Til tross for alle disse faktorene, konkluderer stortingsmeldingen med at det var fornuftig av Norge å legge seg på et moderat tempo. Norge skulle gå inn i oljealderen med gode forsetter om et bedre samfunn, uten at man skulle gjøre seg altfor avhengig av oljen.

Da meldingen ble lagt fram, var Statfjord-feltets størrelse ennå ikke kjent. Man forutsatte at man med oljen og gassen fra Ekofisk og gassen fra Frigg i full produksjon, ville nå omtrent 35 millioner tonn olje og 25 millioner tonn gass i 1977. Flertallet gikk inn for at man skulle innføre et «moderat» tak på 90 millioner tonn oljeekvivalenter årlig.

Lærdommer og spørsmål

Da Hugo Chávez strammet til betingelsene til utenlandske oljeselskaper som opererte i Venezuela på 2000-tallet, ble det møtt med sterke reaksjoner fra den internasjonale oljeindustrien. Esso gikk til rettssak og forsøkte å få gjennomslag for at venezuelanske reserver i utenlandske banker skulle fryses. Den politiske fordømmelsen var spesielt sterk fra USA, hjemlandet til flere dominerende oljeselskaper. Mange andre oljeproduserende nasjoner i sør fulgte Venezuelas eksempel, og forlangte en reforhandling av avtaler som var utformet da de sto i en langt svakere forhandlingsposisjon, med lave oljepriser

på 1990-tallet. I finanspressen ble den nye dreiningen omtalt som ressursnasjonalisme. Begrepet «nasjonalisme» ble her brukt for å vise til at det dreide seg om en politikk basert på symboler og følelser, i stedet for rasjonelle økonomiske kalkulasjoner. Sannheten er at Venezuela ikke gjorde annet enn hva Norge (og mange andre oljeproduserende nasjoner) gjorde på 1970-tallet. Det er ikke irrasjonelt for en oljeproduserende nasjon å gjøre det den kan for å sikre seg en størst mulig andel av oljerenten. Hvis man trenger utenlandsk teknologi og kapital for å få tilgang til oljen, vil et fornuftig utgangspunkt være at de selskaper som blir engasjert, ikke skal tjene mer enn gjennomsnittlige profitter i andre rent kapitalistiske næringer. Klassiske økonomer som Adam Smith, David Ricardo og Henry George ville ikke sett noe umoralsk i en slik posisjon. Tvert i mot. Så lenge det ikke finnes noe internasjonalt system som fordeler naturressurser rettferdig, bør grunnrenten i sin helhet tilfalle samfunnet gjennom den aktuelle staten.

Men nettopp fordi begrensede naturressurser er ulikt fordelt, har oljeproduserende nasjoner et spesielt moralsk ansvar. Selv om det dreier seg om et overskudd som kan knyttes til spesielt gunstige betingelser fra naturens side, handler det om verdier som ikke kan realiseres uten at andre betaler. For oljens del dreier det seg dessuten om en ressurs som forurenser og – som vi har lært etter 1970-tallet – bidrar til klimaendringer. En oljeproduserende nasjon med store overskudd har derfor et moralsk ansvar både overfor fattige i land hvor man ikke har tilgang til egne petroleumsreserver, miljøet og fremtidige generasjoner. I noen land vil et samfunnsregnskap konkludere med at oljen bør bli liggende i undergrunnen. Der man velger å tillate produksjon, vil det som var Norges opprinnelige posisjon være den beste, både moralsk og rent økonomisk: Et moderat utvinningstempo.

3. GODE FORSETTER OG HARD VIRKELIGHET

I 1978 fikk Norge en henvendelse fra den vestafrikanske kyststaten Benin. Det var funnet olje rett utenfor landets korte kyststripe. I et intervju med bedriftsavisen til det private norske oljeselskapet Saga fortalte Jaques Dalodé i Benins industridepartement om hvorfor landet hadde henvendt seg til Norge.²¹ Jo, fordi Norge i løpet av kort tid hadde bygd opp en selvstendig oljeekspertise, uten å gjøre seg avhengig av de store internasjonale oljeselskapene.

Dette var første gang Norge mottok en offisiell henvendelse fra en afrikansk stat som ønsket å lære av den norske oljeerfaringen. Det var ikke den siste. Henvendelsen var bemerkelsesverdig fordi den illustrerer hvor tidlig forestillingen om den spesielt vellykkede norske oljeerfaringen var etablert internasjonalt. Og som vi har sett, hovedelementene i det som på papiret skulle fremstå som den norske oljeerfaringen, var på plass i 1978. Den overordnede målsettingen om nasjonal styring og kontroll skulle virkeliggjøres gjennom:

1. En målsetting om at en størst mulig andel av renten fra oljen skulle tilfalle staten, og gjennom den fordeles på egalitært vis i hele det norske samfunnet.
2. Etablering av et statlig oljeselskap.
3. Etablering av et oljedirektorat med nasjonalt ansvar både for en samfunnsmessig forsvarlig ressursforvaltning og for sikkerhet.
4. Støtte til etablering av en sterk nasjonal leverandørindustri.

²¹ *Saga-Nytt* 1980, s. 6.

5. En politisk forsikring om at utvinning og investeringstempo skulle være moderat, for at andre virksomheter ikke skulle trenge til side og ressursene vare lenge.
6. En sterk vektlegging på at utvinningen skulle skje på en miljømessig forsvarlig måte.

Da henvendelsen fra Benin kom i 1978, var imidlertid de fleste av disse målsettingene kun gode forsetter. De fem årene som hadde gått siden Statoil utlyste sine første stillinger, var på langt nær nok til at selskapet behersket alle industrielle utfordringer som lå i det å være et oljeselskap. Oljedirektoratet hadde ennå ikke tilstrekkelig autoritet og kompetanse til på avgjørende vis å endre de utenlandske selskaperes sikkerhetspraksis. Året før, i påsken 1977, hadde en dramatisk blow-out på Bravo-plattformen på Ekofisk demonstrert at miljøutfordringene på ingen måte var løst. Aktivitetene ute i Nordsjøen var fortsatt nesten totalt dominert av utenlandske selskaper. Phillips og Elf var i ferd med å avslutte utbyggingen og gå over i driftsfasen på Ekofisk- og Frigg-feltet. Mobil ledet en hektisk utbygging av Statfjord-feltet. Det tok tid å utvikle en selvstendig oljekompetanse. La oss ta de forskjellige områdene i tur og orden.

Holdingselskap eller statsselskap med operativ kapasitet?

At selve etableringen av Statoil foregikk så pass konfliktfritt, skyldes ikke minst at norske politikere og næringslivsledere var kjent med at etablering av statsoljeselskaper var en generell trend i oljeverdenen. Det var dessuten ikke bare land i Midtøsten og Latin-Amerika som hadde etablert statsoljeselskaper. Norge var faktisk et av få europeiske land som ikke hadde noe direkte statlig engasjement i oljevirkosomheten. BP i Storbritannia, ENI i Italia og Elf/Total i Frankrike var alle statlig eid. I 1974, to år etter Norge, opprettet også Storbritannia et nytt statsoljeselskap, British National Oil Company (BNOC), selv om britene altså i utgangspunktet hadde BP. Det britiske BNOC ble aldri noe mer enn et papirselskap. I andre europeiske land var staten direkte eller indirekte involvert på nedstrømssiden. I

Sverige drev Sveriges Oljekonsumenters Riksförbund (OK) bensinstasjoner og raffinerier som et kooperativ.

Men det var stor forskjell på BP, som var opprettet for å sikre oljeforsyninger til en tradisjonell kolonimakt, og statselskaper i OPEC-land, som var opprettet for å sikre at en størst mulig andel av oljerenten skulle tilfalle nasjonen. På høyresiden mente mange at Statoil skulle begrense seg til og opptre som et holdingselskap som forvalter statlige eierandeler, men ikke bygge opp en operativ kapasitet. Johnsen var imidlertid fast bestemt på at Statoil ikke bare skulle bli operativt, men på tilsvarende vis som de aller største oljeselskapene sikre seg posisjoner i alle ledd av oljevirkksomheten – fra letevirkksomhet og produksjon oppstrøms til raffinering, kjemisk industri og salg av oljeprodukter. Johnsen ble tidlig kjent for å bruke litt pompøse uttrykk. Et av dem – « Vi må erobre de strategiske høydedragene » – er ikke bare ofte blitt sitert, det summerer strategien for oppbyggingen av Statoil.

Selv om Johnsen hadde god støtte i Stortinget, møtte han fortsatt motstand i embetsverket. Statoil ble etablert som et såkalt statlig AS. Det skilte Statoil fra flere samtidige statlige oljeselskaper i OPEC-land, hvor det ikke var noe entydig skille mellom statsadministrasjonen og det operative statlige oljeselskapet. Statoil skulle ha en selvstendig administrasjon. Den politiske styringen skulle i utgangspunktet foregå ved at Industridepartementet (fra 1978: Olje- og energidepartementet) fungerte som generalforsamling og dermed suverent kunne utpeke selskapets styre. Så lenge Statoil ikke genererte egne inntekter, og dermed måtte tigge om bevilgninger hver gang man skulle utvide staben eller foreta en investering, ga dette embetsmennene betydelig makt. Først tidlig på 1980-tallet, da produksjonen på Statfjord-feltet kom i gang for alvor, hadde Statoil en betydelig selvstendig inntektskilde.

I forbindelse med tildelingen av Statfjord-blokken, hvor Mobil hadde fått et midlertidig operatøransvar, hadde det amerikanske storselskapet forpliktet seg til å lære opp Statoil. Statoil skulle i henhold til en klausul ta over som operatør i løpet av ti år etter et drivverdig funn. Mobil gikk bare svært motvillig med på en slik tidsfrist. Arve Johnsen fryktet imidlertid at Mobil med en mindre forpliktende avtale ikke ville ta opplæringsoppgaven på alvor.

Frykten var berettiget. Det å lede utbyggingen og drifte et av verdens største og mest utfordrende oljefelt ble sett på som strategisk viktig i Mobil. Den strategiske betydningen ble kraftig forsterket med den dramatiske utviklingen innen OPEC, hvor utenlandske selskaper ble kastet ut av land etter land. Under ledelse av Alex Massad startet selskapet en intens kampanje for å beholde den viktige posisjonen i Norge. Mobil gjorde det selskapet kunne for å utnytte alle uklarheter i den avtalen som var inngått, og drev en aktiv lobbyvirksomhet for å oppnå norsk politisk støtte for sitt syn. I de mange konfliktene som fulgte, kunne Johnsen nå utnytte Statoils flertall på 50 prosent i eiergruppen. Han var imidlertid fullt klar over at det kun var ved å bygge opp en reell, selvstendig teknologisk kompetanse at Statoil kunne veie opp for Mobils makt.

Bare litt mer enn ett år etter opprettelsen, kunne Statoil starte oppbyggingen av en organisasjon som skulle følge utviklingen av Statfjord på nært hold. For ikke å bli for avhengig av Mobil, var det samtidig avgjørende for Statoil å ha andre ben å stå på. Først startet et møysommelig arbeid med å rekruttere medarbeidere på alle de områdene som ble ansett som strategisk viktige. I og med at kompetansen i Norge var så begrenset, var Johnsen tvunget til å reise til USA for å finne ledere til flere av fagavdelingene. Han sørget da for å ansette amerikanere som ikke hadde noen bindinger til Mobil. Statoil nøt imidlertid godt av at det norske utdanningsverket gjorde en kraftanstrengelse for å tilpasse seg den nye næringens behov. Den tekniske høyskolen i Trondheim (NTH) utdannet snart ingeniører på løpende bånd. Slik fremtidsutsiktene fortonet seg for studentene, var Statoil et absolutt førstevalg for starten på en karriere. Ved de geologiske instituttene ved universitetene i Oslo og Bergen ble tyngdepunktet i læringen og forskningen raskt forflyttet fra grunnfjell, som preget det norske fastlandet, til den type sedimentære bergarter hvor man kunne finne olje.

Teknologisk makt og rør

Det første området hvor Statoil gjennom egen engineeringkompetanse la grunnlaget for faktisk operativ virksomhet, var innen

området legging av rør. Dette samsvarte helt med den teknologisk-politiske rollen Statoil måtte innta for å veie opp for de utenlandske selskapenes makt. Allerede i 1968, i etterkant av et lite, den gang ikke-drivverdig funn (Cod,) ble det nedsatt en komité som vurderte muligheten for ilandføring av olje til norskekysten.²² Etter Ekofisk-funnet ble spørsmålet reist på ny, med en nok en offentlig utredning.²³ Den store utfordringen var den samme Norskerenna, som hadde skapt usikkerhet i forbindelse med delelinjeforhandlingene. For Phillips var valget enkelt. Markedene for oljen og gassen på Ekofisk befant seg på kontinentet i Europa og i Storbritannia. Begge deler kunne fraktes uten altfor store utfordringer i rør. På det dypeste ble rør lagt på dyp mellom 60 og 70 meter ved feltet, grunnere jo nærmere man kom land. Norskerenna gikk ned mot 360 meter i den aktuelle traseen. I tillegg dreide det seg om ganske kupert terreng under vann. En titt på kartet indikerer at det neppe ville vært noen god økonomisk løsning å sende reservene fra Ekofisk til land i Norge, for så å sende de samme ressursene tilbake i samme retning. På grunn av vannkraften trengte jo ikke Norge mye olje selv. Markedet lå i Europa. Det vesentlige var imidlertid følelsen av å bli diktert av Phillips. Selskapets hovedargument var at det var teknologisk umulig å passere Norskerenna med rør. Så lenge den norske offentlige utredningen som konkluderte med noe annet, ikke var mer enn en overfladisk fagvurdering, ble det operatørens engineeringkompetanse som avgjorde.

Spørsmålet om Norskerenna og rør til land kom opp på ny i 1974, i forbindelse med utbyggingen av Frigg-feltet (116 milliarder Sm³ gass). Denne gangen ble spørsmålet behandlet av en komité med betydelig større kompetanse.²⁴ Nok en gang måtte Stortinget bøye seg for konklusjonen til operatøren (Elf). I og med at Frigg-feltet strakte seg over på britisk sokkel, fryktet man at britene skulle komme til å tappe ut norsk gass hvis man ikke kom til enighet om en utbyggingsløsning.

22 Hanisch og Nerheim, Norsk Oljehistorie, bind 1, 1992, s. 156. Cod-feltet produserte i alt 2,9 millioner Sm³ olje og 7,3 milliarder Sm³ gass før produksjonen ble avsluttet i 2002.

23 NOU 1972: 15. Ilandføring av petroleum.

24 NOU 1974: 40. Rørledninger på dypt vann.

I forbindelse med utbyggingen av Statfjord-feltet satte derimot Statoil ned en egen engineeringavdeling som skulle utarbeide reelle planer for en rørledning til land. Frem mot januar 1979 delte Statoil ut mer enn 100 millioner kroner til ulike underleverandører som utredet et mulig oljerørledningsprosjekt. Det dreide seg nå om utredninger på et helt annet nivå enn de tidligere offentlige utredningene. I ettertid vet vi at Statoil på noen områder gikk for fort frem. Den teknologien man hadde, forutsatte at dykkere skulle kunne gå ned på de ekstreme dypene og gjennomføre krevende arbeidsoppgaver. Det var i praksis umulig, uten at de samtidig risikerte alvorlige helseskader.²⁵ Det norske statsselskapet konkluderte optimistisk med at det var mulig å føre oljen til land. På dette tidspunktet var det imidlertid knyttet stor usikkerhet til selve utbyggingen av Statfjord-feltet på grunn av store kostnadsoverskridelser. Det samme Stortinget som hadde presset på for å sikre Norge industrielle ringvirkninger gjennom å føre reservene på land, hadde fått kalde føtter. Man valgte derfor i stedet en løsning hvor oljen fra Statfjord ble tappet i tankskip fra store lastebøyer tett ved de store plattformene. Vi befant oss nå ett år etter at den lille gruppen fra Benin kom til Norge for å få råd.

Da Arve Johnsen i forbindelse med Statoils 20-årsjubileum ble spurt om hvilken beslutning som hadde vært viktigst i selskapets første femten år, svarte han at det var Stortingets beslutning i 1981 om utbygging av Statpipe.²⁶ Det som kunne høres ut som en hyllest til Stortinget som beslutningstager, var selvfølgelig en dårlig fordekt understrekning av hva Arve Johnsen mente han selv og Statoil hadde æren for. Statpipe skulle frakte gassen fra Statfjord i land til Kårstø, litt nord for Stavanger. Der skulle den prosesseres for så å fraktes over Norskerenna på ny. I de første årene ble gassen deretter knyttet opp mot rørledningsnettet fra Ekofisk, der altså staten ved Statoil hadde en eiermajoritet, takket være de intense forhandlingene i 1973. Det avgjørende for Statoil var at selskapet ikke bare hadde ledet engineeringarbeidet forut for utbyggingen.

25 NOU 2003:5. Pionerdykkerne i Nordsjøen. Kristin Øye Gjerde og Helge Ryggvik, *Nordsjødykkerne*, Stavanger 2009.

26 Opplysningen er hentet fra *Statoil Magasin*, gjengitt i Bjørn Vidar Lerøens bok, *Troll, gass for generasjoner. AS Norske Shell*. Åstall ikke oppgitt i boka. Begivenheter fram til 1996 er omtalt.

Selskapet skulle nå virkeliggjøre beslutningen ved å bygge og drifte den aktuelle rørledningen. I 1983 var rørleggingen i gang. Da det kom til stykket, ble den utenlandske deltagelsen likevel ganske stor. Rørene ble lagt av det amerikanske McDermott. Dykkingen ble delt mellom det norske selskapet Seaways og det franske Comex. Det var imidlertid Statoil som hadde lagt planene og trakk i trådene. To år senere, i oktober 1985, kunne gass fra Statoil fraktes via det norske fastlandet til Tyskland.

Arve Johnsen hadde trolig rett. Statpipe, med den endelige beseiringen av Norskerenna, var trolig den enkeltsak hvor Statoil tydeligst virkeliggjorde det som hadde vært en sentral målsetting ved opprettelsen. Statoil hadde gjort det som var politisk ønskelig – og teknologisk mulig. Kårstø, Kolsnes, Stura, Mongstad, Tjellbergodden, Snøhvit-anlegget ved Hammerfest – ingen av de mange store petroleumsrelaterte industriprosjektene langs norskekysten ville ha blitt virkeliggjort hvis ikke Statpipe-prosjektet hadde lyktes. Men vi befant oss altså i 1985, ikke i 1978.

«Strategiske høydred»

Da representantene fra Benin møtte forestillinger om at Norge allerede behersket de mange utfordringene knyttet til oljevirkosomheten syv år før den første virkelig store norskledede operative aktiviteten i Nordsjøen, var det en oppfatning som også ble delt i norsk opinion. Denne overdrevne tilliten til egne bragder skyldes flere forhold. Det viktigste var at samtlige norske aktører hadde sterke egeninteresser i å skrive opp sin egen kompetanse; leverandøriindustrien for å sikre seg oppdrag – de norske oljeselskapene for å sikre seg strategiske konsesjoner og operatøransvar. Statoil var i så måte best strategisk posisjonert. Med sitt eierskap på 50 prosent på Statfjord-feltet kunne selskapet uten protest fra Mobil hele tiden fremheve sin egen rolle. Arve Johnsen hadde sikret Statoil lederskap over Statfjord-gruppens informasjonsavdeling. Et norsk presskorps som likte å fremheve norske bragder, stilte ikke spørsmål ved om dette var med på å skape et skjevt inntrykk av hvem som virkelig utførte arbeidene ute i Nordsjøen.

I årene som fulgte gikk det imidlertid virkelig fort. Ifølge den opprinnelige avtalen skulle Statoil ha overtatt operatørskapet på Statfjord etter ti år, altså i 1983. Da selskapet først i desember 1986 overtok ansvaret fra Mobil, var det like fullt en milepel. Det samme var åpningen av produksjonen på Gullfaks-feltet rett før jul samme år. På Gullfaks-feltet, som ble tildelt i den 4. konsesjonsrunden i 1978, hadde Statoil opprinnelig et eierskap på 91 prosent. De resterende 9 prosentene var eid av Norsk Hydro. Det var med andre ord et 100 prosent norskeid felt. Statoil hadde benyttet Esso som «teknologisk assistent», men selv vært operatør fra letefasen til utbyggings- og driftsfasen. Gullfaks var et gigantfelt (360 mil Sm³ olje). Det tilsvarte litt over halvparten av oljen i Statfjord. I og med at utbyggingen av Gullfaks foregikk parallelt med forberedelsene til overtagelsen av Statfjord, hadde Statoil to ben å stå på.

Det kontrollerende eierskapet og operatørskapet på to av Nordsjøens største felt var utvilsomt de viktigste «høydedragene» i Statoils posisjonering under Arve Johnsen. Men de var ikke de eneste. I løpet av de 16 årene Johnsen var direktør etablerte selskapet en solid posisjon i oljeindustriens nedstrømside. Både for oljeproduiserende nasjoner og nasjoner som er avhengig av å importere petroleumsprodukter, er det av stor samfunnsøkonomisk betydning å sikre seg flest mulige industrielle ringvirkninger knyttet til bearbeiding av oljen og gassen. På 1960-tallet, før oljefunnene i Nordsjøen, konkurrerte de skandinaviske landene seg i mellom for å sikre seg at de store oljeselskapene la raffineriene som skulle betjene regionen hos dem.

Gitt at det eksisterer frie konkurransevilkår, kan raffinering betraktes som en ren kapitalistisk konkurransevirkosomhet, altså ikke realisering av grunnrente som ved produksjon av olje fra store oljefelt. Raffinerier vil sjelden kunne gi samme overskudd som eierskap i et stort oljefelt. Når de største oljeselskapene gjennom store deler av sin historie likevel har eid og drevet raffineringsanlegg, har det sammenheng med at de med sin sikre tilgang til råolje, sine store organisasjoner og sitt markedsføringsapparat vil kunne drive slike anlegg mer lønnsomt enn andre. Oljedirektører med lang fartstid har dessuten erfart at raffineringskapasitet i perioder med stor konsumvekst kan fremstå som flaskehals. Med lave oljepriser

på slutten av 1990-tallet premierte finansmarkedene oljeselskaper som kvittet seg med raffineringskapasitet. Mange oljeselskaper konsentrerte sine investeringer på oppstrømssiden, hvor det var lettest å realisere grunnrente. Rett forut for finanskrisen var imidlertid verdens raffineringskapasitet på nytt blitt for liten.

I land med potensielt store oljereserver kan det være spesielt vanskelig å forstå den politiske økonomien på nedstrømssiden, nettopp fordi mange driver et taktisk spill der målet først og fremst er å sikre seg tilgang til store oljefelt. I Norge var det bare Arve Johnsen og Statoil som hadde som et strategisk mål å etablere et fullt integrert oljeselskap, med selvstendige posisjoner i alle ledd av produksjonskjeden. For samtlige av de tre norske oljeselskapene var imidlertid etablering på nedstrømssiden preget av taktisk posisjonering for å sikre seg det viktigste: Lukrative tildelinger i kommende konsesjonsrunder. Dette gjaldt ikke minst for det minste av de tre, Saga. Det private norske selskapsalternativet bestod av rederkapital. Saga hadde ingen oljekompetanse. I og med at selskapet konkurrerte med utenlandske selskaper som hadde det, var det avhengig av politisk velvilje for å sikre seg eierandeler og posisjoner som gjorde det mulig å etablere seg. Her drev et ellers liberalistisk orientert redermiljø et spill som forutsatte norsk proteksjonisme for å lykkes. Med den hektiske aktiviteten som gjorde seg gjeldende på norsk sokkel på 1970-tallet, var det rett og slett ikke plass til et andre og tredje operativt norsk selskap. For Hydro og Saga ble det dermed om å gjøre å klamre seg fast til posisjoner på nedstrømssiden for å fremstå som norske «oljeselskaper», med goodwill og hevd på tildelinger i neste fase av utbyggingen av sokkelen.

Norsk Hydro hadde allerede tidlig på 1970-tallet sikret seg en posisjon ved Mongstad-raffineriet nordvest for Bergen. Anlegget ble opprinnelig bygd av BP. Snart kom også Statoil og Saga inn som eiere. Samtlige av de tre norske selskapene gikk omtrent samtidig inn som eiere i et petrokjemisk industribygg på Rafnes i Bamble i Telemark, 15 mil sør for Oslo. Hydro skulle være operatør for et etylenanlegg, mens Saga skulle drive polyolefinanlegg. Polyolefin lå svært langt unna det som i utgangspunktet var redermiljøets kompetanse. Verken raffineriene eller de petrokjemiske anleggene ga store overskudd. Saga var nær ved å brette ryggen

på engasjementet. Selskapet ble i første omgang reddet av at det endelig fikk en lukrativ tildeling (Snorre-feltet). Enden på det hele var at Statoil tok over både Mongstad-raffineriet og store deler av den kjemiske industrien. Saga kunne dermed konsentrere seg om det som var eiergruppens opprinnelige interesse - sikre seg en andel av oljerenten fra norsk sokkel som følge av lukrative, prefererte tildelinger. Selv Hydro, som jo i utgangspunktet var et industriselskap, gjorde det samme. Det oppsto et markert skille mellom selskapets oljedel og dets tradisjonelle industrielle interessefelt (kunstgjødsel, aluminium, magnesium m.m.).

En kostnadsoverskridelse under en utvidelse av Mongstad-raffineriet tvang Arve Johnsen til å gå av som Statoil-leder i 1988. Med lave oljepriser så raffineriet på det aktuelle tidspunktet ut til å bli et kostnadssluk. Johnsens «strategiske posisjonering» viste seg få år senere likevel å betale seg da høyere oljepriser ga gode overskudd.

Også utviklingen av det norske salgsleddet for bensin og andre oljeprodukter ble preget av politisk spill og økonomisk posisjonering. Statoil var i en lang periode blokkert fra å drive salg av oljeprodukter på egen hånd i det norske markedet. Industripolitikerne hadde utformet et kompromiss der de tre norske oljeselskapene Statoil, Norsk Hydro og det private Saga skulle selge bensin og oljeprodukter i fellesskap, under navnet Norol. Staten var hovedeier, resten var fordelt på de tre. Norol startet opp med utgangspunkt i BPs gamle bensinstasjonsnettverk i Norge. Ingen av de tre oljeselskapene var imidlertid spesielt fornøyd med ordningen. Både Statoil og Norsk Hydro kompenserte for dette ved omfattende oppkjøp av bensinstasjoner i det øvrige Skandinavia. Statoil ekspanderte dessuten til andre nordeuropeiske land. Allerede i 1978 kjøpte Statoil Hydro og Sagas eierandeler i Norol. Det gikk imidlertid mer enn et tiår før de statlige eierandelene gikk til Statoil. Først i 1991 kunne selskapet markedsføre bensin med sitt eget merke i Norge. Saga ble et rent råoljeselskap. Hydro trakk seg gradvis ut av detaljleddet.

Skatt og forhandlingsmakt

Bølgen av nasjonalisering og forsøkene på å etablere lokal oljekompetanse som gjorde seg gjeldende i mange oljeproduserende land på 1970-tallet, ble erstattet av en tilsvarende, nyliberalistisk, motbølge på 1980-tallet. Med skjebnens ironi var de store overskuddene mange OPEC-land innkasserte på 1970-tallet, et viktig element i kjeden av begivenheter som ledet til dette. Korrupte ledere plasserte enorme summer i amerikanske banker. Siden investeringsmulighetene i USA var dårlige, ble pengene lånt ut til spekulative prosjekter i vekstområder i sør, ikke minst i Latin-Amerika. Gjeldskrisen som fulgte, ga institusjoner som verdensbanken, IMF og GATT (senere WTO) makt til å presse gjennom omfattende privatisering og avreguleringstiltak.²⁷ I mellomstore oljeproduserende land som Colombia, Ecuador, Argentina og Peru ble nettopp energisektoren regnet som spesielt viktig. Presset ble også rettet mot større oljeprodusenter som Brasil, Mexico og Venezuela.

Nyliberalistene mente at oljeproduserende stater skulle overlate oljevirkningskraften til de etablerte, multinasjonale oljeselskapene. Det var disse selskapene som behersket teknologien. Det samme gjaldt den tilliggende multinasjonale leverandørindustrien. Begrunnelsen var omtrent som følger: Hvis man ved enhver korsvei hadde valgt billigste utenlandske alternativ, ville det samlede overskuddet blitt større; dermed ville det blitt mer igjen til skattlegging. Det dreide seg om den ultimative virkeliggjøringen av Ricardos teori om de komparative fortrinn, men altså uten å forholde seg til den samme Ricardos teori om grunnrente. Ingen nasjoner skulle legge hindringer i veien for internasjonale investeringer. Alle former for proteksjonisme som på et eller annet vis beskyttet eller støttet opp om lokale industrier, måtte bekjempes fordi de forstyrret konkurransen. Direkte statlig engasjement i industriell virksomhet var bannlyst.

Ut fra en tilsvarende tankegang er det ved noen anledninger blitt hevdet at også Norge burde ha nøyd seg med de tjenestene de

²⁷ Susan George, *A Fate worse than debt*, 1988. Susan George, *The Debt Boomerang* 1992.

utenlandske selskapene hadde å tilby, at alle forsøkene på å fornorske virksomheten medførte store ekstrakostnader som reduserte overskuddet, som i sin tur reduserte mulighetene for skattlegging av selskapene. Når et slikt argument aldri ble tatt helt seriøst – selv ikke da nyliberalismen også i Norge slo gjennom som ideologi på 1980-tallet – var det fordi den norske oljehistorien altfor tydelig hadde demonstrert at det var en sammenheng mellom lokal teknologisk kompetanse og økonomisk og politisk makt. I striden om rørledningstraseer hadde Industridepartementet som nevnt fått erfaring dette allerede da Phillips og senere Elf og Mobil benyttet sin teknologiske kompetanse til å presse frem løsninger som var økonomisk lønnsomt for selskapene, men lite samfunnsøkonomisk lønnsomt for Norge. For embetsmennene i Finansdepartementet var det enda tydeligere. Det hadde ikke vært mulig å sikre den norske staten en tilsvarende høy «government take» hvis det ikke hadde vært for at man hadde et teknologisk kompetent Statoil i bakhånd, som kunne ta over alt hvis selskapene satte seg på bakbena.

Forut for den første konsesjonstildelingen, viste en representant fra Shell Jens Evensen et regnestykke hvor den norske staten ville ende opp med et sted mellom 60 og i overkant av 70 prosent, avhengig av hvor store kostnadene ville bli i forhold til inntektene.²⁸ Med reduksjonen i royalty og den særegne reduksjonen i skatter for oljeselskaper som Evensen fikk gjennomslag for, lå Norge an til en government take på norsk sokkel som ville være lavere enn for eksempel Storbritannias på samme tidspunkt. Ved et mulig kjempefunn (hvor kostnadene ble lave i forhold til inntektene) kunne man risikere å havne på en government take som kun lå i overkant av 50 prosent. Selv om skattelettene i forkant av konsesjonstildelingen kunne oppfattes som en del av en pakke, var det imidlertid ingen formelle regler som hindret staten i å endre skattesatser i ettertid. Dette ble umiddelbart et stridstema da størrelsen på Ekofisk-feltet ble kjent. Phillips og den øvrige eiergruppen på Ekofisk-feltet så ut til å kunne innkassere store mengder grunnrente. Da regjeringen

²⁸ Kontinentalsokkelutvalgets arkiv. Brev fra C. F. Driessen (Shell) til Jens Evensen. 7. januar 1965.

ved Finansdepartementet i 1974 ville øke skatten for oljeselskaper, protesterte de utenlandske selskapene høylydt.

Det nye skatteforslaget inneholdt en produksjonsavgift beregnet etter en glideskala fra 8 til 16 prosent, en ordinær selskapsskatt tilsvarende landbasert virksomhet (50,8 prosent) og en ordinær særskatt på 25 prosent.²⁹ Samtidig ble det slått fast at myndighetene selv kunne fastsette en normpris til bruk ved ligningen. Selskapene ville ha gode muligheter til å trekke kostnader fra skatten. I sum dreide det seg like fullt om en dramatisk skatteskjerpelse. Norge ville nå sikre seg en «government take» på rundt 80 prosent.

Samtlige av de store oljeselskapene sendte sinte brev til regjeringen da forslaget forelå. Både Shell og Esso kom med uttalelser som kunne oppfattes som om de ville vurdere sin fremtid på norsk sokkel hvis forslaget ble vedtatt.³⁰ De heftigste protestene kom naturligvis fra eierne av Ekofisk-feltet. Phillips' jurister viste til at det var urimelig å innføre regler med tilbakevirkende kraft. Nok en gang møtte selskapene betydelig sympati blant embetsmennene i Industridepartementet. Finansdepartementet, som hadde lang erfaring i å forholde seg til grunnrenterelaterte spørsmål, lot seg derimot ikke skremme. Forståelsen som lå til grunn, var den samme som i det norske vannkraftregimet: Staten måtte ha som mål at mest mulig av grunnrenten fra store felt som Ekofisk skulle tilfalle fellesskapet.

Finansdepartementet antok at så lenge selskapene fikk et overskudd som tilsvarte profitter i andre næringer eller mer, ville de likevel velge å bli på norsk sokkel. I og med at etableringen av et statlig norsk oljeselskap var i gang, ville man dessuten ha et alternativ hvis selskapene skulle gjøre alvor av truslene om å trekke seg ut av norsk sokkel. Og ganske riktig; selv Phillips valgte å innordne seg. Phillips risikerte ikke bare posisjonen på Ekofisk. Norske myndigheter kunne også straffe selskapet indirekte, ikke minst ved senere konsesjonstildelinger. Men altså helt avgjørende: Norges forhandlingsstyrke var basert på den forutsetning at man hadde et alternativ hvis de utenlandske selskapene endte med å trekke seg ut.

29 Hanisch og Nerheim 1992, s. 434.

30 Ibid.

Oppsummerende

I Norge handlet den første store strategiske, oljepolitiske konflikten om legging av rør til land. Det var ikke tilfeldig. Eierskap over rørledninger og valg av traseer har opp gjennom oljehistorien hatt stor betydning både for hvem som har sikret seg oljerenten og hvilke industrielle ringvirkninger virksomheten skulle få. I Bolivia ønsket den internasjonale oljeindustrien å bygge en rørledning over Andesfjellene til Stillehavskysten, for å eksportere oljen til amerikanske konsumenter, i stedet for å bygge et distribusjonsnett som kunne bidra til en sårt tiltrengt økonomisk utvikling i regionen. I Irland, hvor det er funnet gass utenfor landets vakre vestkyst, slosslokalbefolkningen imot en rørledning og et tilhørende raffineringssanlegg som vil ha ødeleggende virkning på naturen. Felles for alle er at man har stått overfor en mektig industri som har utnyttet kombinasjonen av eiermakt og teknologisk makt til å fremme sine interesser.

4. DE NORSKE LEVERANDØRENE

Etableringen av Statoil var i seg selv en viktig del av fornorskingsprosessen. Statoil var imidlertid også ment å være et virkemiddel for å sikre norske leveranser til den nye industrien i størst mulig grad. Målt i antall arbeidsplasser, utgjør leverandører eller kontraktører en langt større andel av oljeindustrien enn oljeselskapene. Slik er det i de fleste oljeregioner rundt om i verden, selv om forholdstallet kan variere noe. I noen tilfeller dreier det seg om tjenester som ikke er spesielt spesifikke for oljevirkksomheten. Det dreier seg imidlertid også om selskaper som forvalter teknologi som er særegen for oljevirkksomheten. I noen tilfeller dreier det seg om selskaper som forvalter teknologi som er minst like teknologisk avansert som den som befinner seg internt i de store oljeselskapene. For en nasjon som ønsker å sikre seg nasjonal styring og kontroll over oljevirkksomheten, vil derfor forholdet til leverandørindustrien være svært viktig, uavhengig av om denne er lokal eller internasjonal.

Relasjonen operatør-leverandør

Leverandørindustriens økonomiske rammebetingelser er forskjellige fra oljeindustriens i den forstand at det dreier seg om en konkurransebasert, mer tradisjonell kapitalistisk virksomhet. For det første har man store leverandører som selger varer og tjenester direkte til oljeselskapene. Dernest har man mer spesialiserte selskaper som selger produkter til underleverandører. Disse kan igjen ha sine underleverandører. Markedsbetingelsene for en typisk oljeleverandør skiller seg imidlertid klart fra en type frikonkurransemodell som lå til grunn for Adam Smiths teorier. I mange oljeregioner som er

åpne for internasjonale oljeselskaper, vil en vesentlig andel av arbeidsopdragene komme fra et begrenset antall store oljeselskaper. Både store og små leverandører vil derfor befinne seg i et konstant avhengighetsforhold til oljeselskapene, spesielt de oljeselskapene som til enhver tid er ansvarlige operatører på de lisensene hvor de har et eierskap.

Uavhengig av om selve tildelingen av oljeblokker skjer i form av budrunder (som i USA, Irak m.fl.) eller konsesjonstildelinger (som i Norge), er de fleste oljefelt i regioner som er åpne for utenlandsk deltagelse eid av sammensatte eiergrupper. Eierne i en *lisens* fungerer i praksis som et styre for *operatøren*, som leder selve arbeidet. Ofte vil det være selskapet med størst eierandel som har rollen som operatør. Dette er imidlertid ikke alltid tilfellet. I Norge og i de fleste oljeproduiserende land har myndighetene utpekt selskapet som har operatøransvar. I noen tilfeller (der myndighetene tillater dette) kan imidlertid selskapene ut fra ulike taktiske og strategiske interesser på egen hånd utpeke hvem som i en sammensatt eiergruppe skal være operatør.

Det finnes oljeselskaper som har tjent formuer kun ved spekulative kjøp og salg av andeler i oljefelt. Norske myndigheter hadde fra starten av en restriktiv holdning til selskaper som selv ikke hadde oljeteknologisk kompetanse (med unntak av de norske, som jo skulle læres opp). Også etablerte store oljeselskaper kan ha interesse i å kjøpe seg opp eller ned i bestemte lisenser ut fra mer eller mindre spekulative motiver. For de fleste store oljeselskaper er likevel rollen som operatør ansett som svært viktig. Det dreier seg egentlig om den samme logikken som fikk norske myndigheter til å ønske å etablere en nasjonal oljeindustri: Foruten andelen av inntektene man sikrer seg som eier i en lisens, vil en operatør kunne nyte godt av de industrielle ringvirkningene. Her dreier det seg både om inntekter (som bokføres som utgifter for eiergruppen som helhet og ofte kan trekkes fra skatten) og utvikling av teknologisk kompetanse. I mange tilfeller vil dessuten nettverkene som etableres ved en fysisk tilstedeværelse i en bestemt oljeregion, være viktige i posisjoneringen forut for fremtidige tildelinger. Og viktig: En operatør vil ofte ha avgjørende innflytelse over hvilke selskaper som blir brukt som leverandører. På norsk sokkel var det fra første

stund tydelig at operatørselskapene tenderte til å velge leverandører de allerede var vant til å forholde seg til. Det innebar at et flertall av de første selskapene som fikk oppdrag, var amerikanske.

Selv hvis man avgrenser seg til oljevirkosomhetens oppstrømsside, finnes det et mylder av ulike kompetanser som må sammenstilles før man kan finne og eventuelt starte produksjon av olje og gass. Relasjonene mellom oljeselskaper og leverandører har endret seg en del siden oljeletingen startet opp på norsk sokkel på 1960-tallet. Hovedtrenden har vært en tendens til at oljeselskapene i større grad konsentrerer seg om å finne, eie og kontrollere oljefelt, mens en vesentlig del av andre tjenester blir kontraktet ut til leverandører. Dette gjelder både i områder hvor oljevirkosomheten foregår offshore og på land.

Allerede på slutten av 1960-tallet fantes det store leverandørselskaper som fulgte med oljeselskapene ut i verden. Siden den gang har man imidlertid fått en konsolidering. Mye av den nøkkelkompetansen som ikke finnes på selskapssiden, er nå konsentrert hos noen få globale leverandører som dominerer hvert sitt spesielle område. De som har fulgt Deepwater Horizon-tragedien i Mexicogolfen 2010 på nært hold gjennom mediene, har lært at på en borerigg er bare en liten andel av mannskapet ansatt i oljeselskapet som formelt sett er operatør for boringen. Selve arbeidet her ble utført av riggeieren og boreselskapet Transocean. Videre ble boringen fulgt opp med at selskapet Halliburton kom inn i forbindelse med testing av brønnen, tilføring av borevæske og lignende. De som har fulgt enda bedre med, har dessuten erfart at den såkalte Blowout-preventoren (BOP) er levert av selskapet Cameron, som er en spesialist på området. Samtlige av de tre nevnte er globale leverandører på hvert sitt område. Halliburton driver for øvrig med langt mer enn bare brønnservice.

Utenlandsk dominans i den første lete- og utbyggingsfasen

Under den første letefasen på norsk sokkel ble mye av arbeidet utført av det amerikanske selskapet Odeco, som eide riggene og

boret for mange av oljeselskapene som fikk konsesjoner i de første to rundene. Odeco tok med seg både arbeidsledere og oljearbeidere med erfaringer fra Mexicogolfen. Selskapet ansatte allerede den første boresesongen en del norske oljearbeidere. Dette var neppe bare for å tilfredsstille norske myndigheter, som allerede fra starten var opptatt av å sikre norske arbeidsplasser. For det første var lønningene til de norske arbeiderne i utgangspunktet langt lavere enn de amerikanske. Dessuten var de norske arbeiderne billigere i drift (kortere reisetid etc.). Det var neppe noen tilfeldighet at det første norske selskapet som fikk kontrakt på norsk, var Christiania Dampkjøkken, et cateringselskap fra Oslo. Det var hensiktsmessig at selskapet som leverte cateringtjenester lå nær opp til basene. På 1960-tallet eksisterte det ennå ikke globalt orienterte selskaper som drev med slikt.³¹ Den nye industrien kunne altså skape visse lokale ringvirkninger på egen hånd.

Utfordringen for norske arbeidere lå i å sikre seg faglærte jobber innenfor de områdene som oljeindustrien regnet som nøkkelkompetanse. På tilsvarende vis var det vanskelig for norske selskaper å trenge inn i de områdene av industrien som ble regnet som strategisk viktige. Men i og med at oljevirkksomheten i Nordsjøen hadde en unik maritim side (høyere bølger, kaldere og dypere vann, lenger fra land), hvor selv amerikanske selskaper med bakgrunn i Mexicogolfen kom til kort, fantes det områder hvor Norge hadde et fortrinn. På 1960-tallet var Norge verdens tredje største sjøfartsnasjon målt i tonnasje. Ikke bare hadde Norge en stor flåte med kompetente sjøfolk, i nesten hver eneste kystby befant det seg et betydelig skipsverft. Her fantes det både fagarbeidere og kompetente ingeniører. Allerede før den internasjonale økonomiske krisen i etterkant av oljeprissjokket i 1973/74, var denne industrien i ferd med å merke økende konkurranse fra Japan og Sør-Korea. Mange hadde derfor sterke incitamenter for å finne et alternativ.

Mange norske redere kastet seg inn i markedet for leterigger umiddelbart etter at Ekofisk-funnet ble kjent. Dette skjedde uten sterke statlige incitamenter. Flere rigger ble bygget på norske verft.

31 På 2000-tallet kunne cateringtjenester leveres av globale leverandører som Sodexo og Compass Group.

Under letebonanzaen i Nordsjøen på 1970-tallet ga dette både arbeidsplasser til norske verftsarbeidere og gode overskudd til de aktuelle rederne. På dette punktet skilte Norges utgangspunkt seg vesentlig fra land med tilsvarende oljereserver i sør. Norge hadde både kapitalbase og kompetanse som forholdsvis lett kunne konverteres til oljevirkosomheten.

Men selve boreutstyret om bord i riggene ble produsert og installert av amerikanske eksperter. Dessuten drev amerikanske boreentreprenører selve boreoperasjonene da de samme flyteriggene kom i drift. Norske arbeidere hadde et selvilde hvor de betraktet seg som høykompetente vestlige fagarbeidere. Ute på riggene måtte de finne seg i arbeid nederst i jobbhierarkiet. Mange følte seg diskriminert.

Fra og med de store oljefunnene var det ikke lenger letevirkosomheten, men konstruksjon og drift av produksjonsinnretninger som ble viktigst, både når det gjaldt leveranser og arbeidsplasser. Også her var det områder hvor de utenlandske selskapene foretrakk norske selskaper og arbeidere, uten å bli presset til det. Det var både store teknologiske utfordringer og kostnader knyttet til å transportere de store installasjonene som måtte bygges. På tilsvarende vis som med leteriggene, var det en fordel at produksjonsarbeiderne ble fraktet ut i helikoptre så nært installasjonene som mulig. Men i og med at de fleste installasjonene lå temmelig nøyaktig midt ute i Nordsjøen, kunne de rent praktisk like gjerne vært driftet fra Storbritannia, som lå noen år foran Norge i utviklingen. Det hadde heller ikke vært noe i veien for at også andre Nordsjøland med en egnet geografisk beliggenhet kunne ha spilt en tilsvarende rolle (Danmark, Vest-Tyskland, Nederland, Belgia og Frankrike). Når den norske andelen likevel ble relativt stor, var det flere forhold som spilte inn.

På et avgjørende område spilte geografien inn som et fortrinn. De dype norske fjordene egnet seg godt til produksjon av understellet til de gigantiske installasjonene som etter hvert ble tauet ut i Nordsjøen. Fra konstruksjonen av Statfjord-plattformene til Troll- og Sleipner-installasjonene på 1990-tallet, ble understellet bygd i betong. Troll-plattformen, som har en total høyde på 472 meter, kunne ikke vært bygd på tilsvarende vis i Storbritannia. Valget av

betong som materiale var naturligvis gunstig for den delen av norsk industri som hadde konstruert store damprosjekter under utbyggingen av vannkraften.³² Med norskprodusert understell ble forholdene lagt godt til rette for at også selve plattformen og en del av produksjonsutstyret oppe på denne ble levert fra bedrifter i Norge.

Også når det gjaldt de store faste produksjonsinnretningene, var det en fordel at Norge i utgangspunktet hadde en utviklet mekanisk industri. Men overgangen fra bygging av skip til konstruksjon av komplisert prosessutstyr på oljeplattformer til havs krevde en betydelig oppgradering av kompetansen. Ingen av skipsverftene langs kysten var dessuten store nok til å ta på seg utfordringene man sto overfor på egen hånd. Man fikk derfor en prosess med omfattende sammenslåinger, der enkelte grupper av verft snart fremsto som deler av konsern som spesialiserte seg på offshoreoppdrag.

Direkte og indirekte proteksjonisme

Men verken de geografiske fortrinnene eller den norske industriens egeninnsats var tilstrekkelig til å sikre at den norske deltagelsen ble så stor som den ble. Det avgjørende var de overordnede politiske målsettingene og virkemidlene som ble satt i verk for å virkeliggjøre disse. Mange var åpent proteksjonistiske. Det ble gitt klare signaler om at selskaper som ikke bidro til at andelen norske leveranser ble hevet, ville bli straffet ved senere konsesjonstildelinger. Det ble stilt krav om at selskapene skulle bruke norsk arbeidskraft der det var mulig. Det kunne også dreie seg om mer indirekte tiltak, som støtte til utdanning av oljerelevant kompetanse og etablering av statlige forskningsinstitusjoner for å støtte opp om norske selskaper.

Minst like viktig som intenderte proteksjonistiske tiltak, var den indirekte fornorskningseffekten som fulgte av etableringen av det norske reguleringsregimet offshore. Tiltak som i utgangspunktet ble utarbeidet for å etablere en høy sikkerhets- og miljøstandard

32 Ole Andreas Engen «The Development of the Norwegian Petroleum Innovation System. A Historical Overview» Jan Fagerberg, Bent Verspagen & David Mowery, «Innovation, Path Dependency and Policy: The Norwegian Case»,.: Oxford University Press 2009.

samt regulere arbeidsmiljø og helse, var kanskje mer enn noe annet med på å gi norske selskaper og norske arbeidstakere et fortrinn. Selv den mer konservative regjeringen som overtok i 1981, forlangte at de utenlandske oljeselskapene skulle akseptere spillereglene i det etablerte norske trepartssamarbeidet mellom fagforeninger, arbeidsgiverforeninger og myndighetene.³³ Et krav om at oljefeltene driftsorganisasjoner skulle ligge i Norge, at samtlige dokumenter og kontrakter skulle utformes på norsk og at arbeidsspråket ute på plattformene skulle være norsk, kunne begrunnes ut fra sosiale og sikkerhetsmessige forhold. Det hadde like fullt den effekt at det ga selskaper som behersket det norske systemet en fordel. Av tilsvarende grunner lønte det seg for utenlandske selskaper som opprettholdt en posisjon i Norge, å ansette nordmenn også i mange nøkkelstillinger. Selv erkeamerikanske selskaper som Phillips og Esso utviklet etter hvert forholdsvis «norske» driftsorganisasjoner.

Parallelt med krav og reguleringer fra myndighetene var Statoil med sin stadig mer dominerende posisjon en avgjørende dynamo i fornorskingsprosessen. Her skulle Statoils 50 prosent eierskap på Statfjord-feltet nok en gang vise seg å være avgjørende. Utbyggingen av de tre store gigantplattformene Statfjord A, B og C skulle bli modell for mange av de utbyggingene som fulgte. Arve Johnsen hadde på dette tidspunktet erfart at mens det var forholdsvis lett å få de utenlandske selskapene til å akseptere norske leverandører på områder som var lite spesifikke for oljevirkomheten (transport, catering, m.m.), var det langt vanskeligere for norske selskaper å vinne innpass på de områdene som kunne defineres som oljevirkomhetens kjerne. I forbindelse med store utbygginger så han dessuten at det selskapet og de miljøenesom til enhver tid utførte engineering- oppdrag (i seg selv en nøkkelkompetanse), la sterke føringer på hvilke leverandører som ble valgt. Han utnyttet i den forbindelse Statoils eiermakt ved å presse operatøren Mobil til å akseptere at engineeringoppdragene for Statfjord B ble lagt til det nystartede norske engineeringselskapet Norwegian Petroleum Consultants (NPC). Resultatet ble et kompromiss som var betegnende for den pågående prosessen med teknologioverføring. NPC

33 Ryggvik og Smith-Solbakken 1997, *Norsk Oljehistorie, bind 3*, s. 271.

skulle operere i et joint venture-fellesskap sammen med det amerikanske Brown & Root. Brown & Root skulle lede utbyggingen. På Statfjord C skulle imidlertid NPC lede prosessen.

En tilsvarende joint venture var blitt utformet mellom Brown & Root og det tradisjonelle norske skipsbyggereselskapet Aker i forbindelse med utbyggingen av Statfjord A, også her som en følge av press fra Statoil. I forbindelse med tildeling av kontrakter på Statfjord B, signaliserte imidlertid Statoil at selskapet ikke var villig til å gi et bestemt norsk verkstedsmiljø klippekort på nye oppdrag. Den strategiske verkstedskontrakten for Statfjord B ble høsten 1977 gitt til den konkurrerende norske verkstedsgruppen Kværner. Prosessen var full av dramatik. Nederlaget i Aker følte så sterkt at en av selskapets ansvarlige medarbeidere valgte å begå selvmord.³⁴

En konkurransedyktig norsk leverandørindustri?

Tidlig på 1980-tallet gjennomlevde den norske skipsbyggingsindustrien en alvorlig krise. En rekke norske verft ble nedlagt. Noen overlevde ved å spesialisere seg på å bygge supplyfartøyer for oljevirksomheten. Den tyngste kompetansen ble imidlertid liggende i Aker og Kværner, som både på 1980- og 90-tallet sikret seg omfattende oppdrag ved de store feltutbyggingene. Avgjørende for begge var at de utviklet en stadig mer avansert engineeringkompetanse. NPC ble i praksis overtatt av Aker. På 1990-tallet kom ikke lenger oljeselskapene til skipsverftene for å få skrudd sammen bestemte plattformkonstruksjoner. De gamle verkstedsbedriftene kunne nå fremme egne løsninger overfor selskapene. Hovedandelen av de ansatte var ikke lenger fagarbeidere med sveisesertifikat, men høyt utdannede ingeniører og dataeksperter. Ingenting av dette hadde vært mulig uten starthjelp fra norske myndigheter og Statoil.

Historien om den norske leverandørindustrien er kompleks. Ikke alle etableringsforsøk var like vellykkede. Leverandørindustrien var dessuten hele tiden langt mer sårbar for økonomiske konjunkturer

34 Håkon Lavik, *Statfjord, Nordsjøens største oljefelt*, Stavanger 1997.

enn oljeselskapene. I perioder med lave oljepriser kunne selskapene spare inn på utgifter ved å redusere nyinvesteringer (leteaktivitet og utbygging av allerede påviste felt) og leve av allerede etablerte felt. Dette rammet umiddelbart mange av leverandørene. Bare på 1980-tallet opplevde leverandørindustrien to slike kriser. De lave oljeprisene på slutten av 1990-tallet førte til en tilsvarende krise.

Mange norske selskapsatsinger endte opp som deler av store utenlandske selskaper. Det var imidlertid også eksempler på at norske kapitalmiljøer med utgangspunkt i biter av norske selskaper og tilsvarende oppkjøp i utlandet, endte med å etablere store internasjonale selskaper. Felles for de aller fleste var at de i startfasen var blitt hjulpet frem av ulike former for norsk proteksjonisme.

Det norske dykkerselskapet Seaway kunne aldri ha bygget seg opp uten at selskapet gjennom Statoils innflytelse hadde sikret seg strategiske oppdrag på Statfjord-feltet og på leggingen av gassrørledningen Statpipe.³⁵ Selskapet har dessuten nytt godt av den statlig støttede undervannsforskningsinstitusjonen Norsk Undervannsinstitutt (NUI). I 1992 kjøpte selskapet det franske dykkerselskapet Comex. I løpet av årene som fulgte utviklet selskapet seg til å bli en global undervannsentreprenør (Asergy). Petroleum Geo Services (PGS), et selskap som i dag leverer avanserte seismiske tjenester internasjonalt, nøt godt av ulike former for proteksjonisme i oppbyggingsfasen. Tilsvarende gjelder selskaper som Kongsberg Offshore (KO) og Smedvig (senere Seadrill). Selv den store multinasjonale bore- og oljerigg-giganten Transocean, som har fått stor oppmerksomhet som følge av sin rolle under utblåsningen i Mexicogolfen våren og sommeren 2010, har en tilknytning til det norske støtteregimet.

Mot slutten av 1980-tallet hadde det Aker-kontrollerte boreselskapet Aker Drilling oppnådd en markedsandel på rundt 60 prosent av alle produksjonsboringer på norsk sokkel. I 1990 ble Aker Drilling skilt ut fra morselskapet. Rett etter kjøpte Aker opp et noe mindre riggselskap på britisk sokkel. Dette selskapet hadde et navn (Transocean) som egnet seg godt for internasjonal ekspansjon.

35 Kristin Øye Gjerde og Helge Ryggvik, *Nordsjødykkerne*, Stavanger 2009, s. 336.

Gjennom oppkjøp, fusjoner og saneringer bygde selskapet i løpet av 1990-tallet seg opp til å bli en betydelig boreentreprenør i samtlige internasjonale offshoremarkeder. I 1996 ble selskapet kjøpt av en amerikansk eiergruppe. Oppkjøpet var fiendtlig, i den forstand at det ikke var initiert av selskapets norske ledelse. Men summen som ble lagt på bordet, var så stor at fristelsen ble for stor for de norske eierne. Senere har det svært så maritimt orienterte selskapet blitt registrert som sveitsisk. Et selskap som besto av enheter som opprinnelig var blitt oppfostret som en del av et norsk beskyttelsesregime hadde altså endt opp som en global, nasjonløs enhet.

Kjernen i norsk leverandørindustri forble imidlertid knyttet til Aker og Kværner, som altså sprang ut fra verftsmiljøene.³⁶ Begge selskapene forsøkte på 1990-tallet å sikre seg oppdrag knyttet til offshorevirksomhet i utlandet. Kværner, som var spesielt ekspansiv, brakk rykken under et forsøk på å overta en stor britisk skipsbygger og offshoreleverandør. Selskapet ble reddet av kapital fra Aker, noe som resulterte i en fusjon mellom de to selskapene i 2002. Fra 2008 heter den oljerelaterte delen av selskapet Aker Solution. Med rundt 22000 ansatte, fordelt på avdelinger i alle de sentrale offshoreregionene rundt om i verden, har selskapet blitt en konkurransedyktig global leverandør. En vesentlig del av verdiskapingen og teknologiutviklingen foregår i Norge. Men selskapet er samtidig sårbart for internasjonale oppkjøp. Da selskapets eier, Kjell Inge Røkke, truet med å selge til en utenlandsk eier i 2007, valgte den norske staten å gå inn med et eierskap på 30 prosent. Dette var unikt i den forstand at staten tidligere kun hadde bidratt med å legge betingelsene til rette for norske leverandører. Eierskapet var ment å blokkere for at et teknologimiljø som var bygd opp over tid, skulle eroderes ved at hovedfunksjoner i selskapet ble flyttet ut av landet.

36 Espen Forsberg Holmstrøm, *National Dynamics or Dynamic Nationality*, ESST Oslo 2010.

Oppsummerende

Uten de mange viktige strategiske grepene som ble tatt under Arve Johnsen's periode som dominerende figur i det norske oljemiljøet, ville den norske erfaringen sett ganske annerledes ut. Den historiske timingen var god. Mens de utenlandske selskapene fikk dominere den første bølgen av utbygginger (Ekofisk, Frigg, Statfjord A), kunne norske oljeselskaper og norske leverandører dominere den andre (Statfjord B og C, Gullfaks og Oseberg (375 millioner Sm³ olje)). Uten makt til å sikre at norske selskaper og norsk ekspertise kunne spille en så viktig rolle under den viktige oppbyggingsfasen, hadde det blitt langt vanskeligere å slippe til. Norge etablerte sitt proteksjonistiske regime delvis på ryggen til en tilsvarende radikaliseringsprosess i mange andre OPEC-land. På 1970- og begynnelsen av 1980-tallet var det ennå uproblematisk for vestlige industriland å etablere slike nasjonale støttetiltak. Fra slutten av 1980-tallet var dette i ferd med å endre seg. Organisasjoner som IMF, Verdensbanken og GATT (fra 1995 WTO) hadde allerede gjennom det meste av 1980-tallet aktivt bekjempet tilsvarende nasjonale beskyttelsestiltak i mange land i sør. Med etableringen av EUs indre marked, økte også presset for at også Norge skulle innordne seg en tilsvarende politikk.

Da globalisering for alvor ble erklært som en trend rundt 1990, ble det argumentert med at nasjonal eierkontroll ikke lenger var vesentlig. Det viktige for en nasjon var arbeidskraften og bedriftenes kompetanse.³⁷ Norske oljepolitiske erfaringer viser avgjort at kompetanse er viktig, også for å lokke til seg investeringer som handler om verdiskaping, utover et ønske om å sikre seg tilgang til oljerente. Men samtidig viser erfaringer også at strategisk eierkontroll ofte har vært avgjørende for utviklingen av en slik kompetanse. Det gjelder både på oljeselskapssiden og for leverandørindustrien. Problemet med deler av leverandørindustrien, som eksemplet Transocean viser, er at private eiere er lite lojale mot

³⁷ Robert Reich, *The Work of Nations, Preparing Ourselves for the 21st-Century Capitalism*, New York 1991. Kenichi Ohmae, *The Borderless World*, New York 1990.

nasjonale interesser i situasjoner hvor utenlandske kjøpere legger tilstrekkelig mange penger på bordet.

Norge sluttet seg til EUs indre marked gjennom EØS-avtalen i 1993. Det førte til at en rekke av beskyttelsestiltakene som var bygd rundt leverandørindustrien, måtte rives ned.³⁸ Det var ikke lenger mulig å forlange at utenlandske selskaper skulle opprette norske datterselskaper.³⁹ En lovparagraf fra 1972 som forlangte at norske varer og tjenester skulle foretrekkes der disse var konkurransedyktige, ble opphevet. Men under den tredje bølgen av utbygginger som pågikk omtrent samtidig (Snorre (250 milliarder Sm³ olje), Troll, Sleipner (180 milliarder Sm³ gass) m.fl.), kunne det norske oljemiljøet nyte godt av kompetansen som var bygd opp i den første perioden. På tilsvarende vis som det hadde eksistert uformelle nettverk mellom de store multinasjonale oljeselskapene og de dominerende, fortrinnsvis amerikanske leverandørselskapene, fantes det nå nettverk mellom de dominerende norske oljeselskapene og nasjonale leverandører. Den indirekte beskyttelsen som lå i det norske sikkerhetsregelverket gjorde seg dessuten fortsatt gjeldende. Oljearbeiderne viste dessuten at det var rom for endring, selv innenfor rammen av et strengt internasjonalt frikonkurranseregulativ. Forut for innføringen av EØS-avtalen, gikk oljearbeiderfagforeningene til samlet streik der de forlangte en forsikring om at deres faglige rettigheter skulle bevares.⁴⁰ De vant frem. Det ble gjort klart at oljearbeiderfagforeningene kunne forlange at norske tariff-fer skulle gjøres gjeldende hvis utenlandske selskaper fikk arbeid på norsk sokkel. Det skulle vise seg å bli en helt avgjørende avklaring.

38 Helge Ryggvik, *Norsk oljevirkosomhet mellom det nasjonale og det internasjonale. En studie av selskapsstruktur og internasjonalisering*, 2000. Doktorgrad ved Universitetet i Oslo, s. 116.

39 Ot. prp. nr. 82 (1991-92).

40 Ryggvik og Smith-Solbakken, 1997, s. 314.

5. KAMPEN OM DET VIRKELIGE ARBEIDET

Den 20. mai 1978 la arbeiderne på Eldfisk-plattformen ved Ekofisk ned arbeidet i en spontan ulovlig streik.⁴¹ Foranledningen var at en britisk arbeidsformann hadde slått ned en nordmann. Ledelsen på land dro umiddelbart ut med et helikopter for å snakke arbeiderne til rette. I stedet ble aksjonen trappet opp. 400 spansktalende arbeidere gikk til sympatiaksjoner ved å gå sakte og nekte å utføre arbeid nordmennene skulle ha gjort. Den aktuelle arbeidslederen ble forflyttet. Men hendelsen var dråpen som fikk begeret til å renne over. Streiken ble kort tid etter fulgt opp av en serie tilsvarende aksjoner. Man sto overfor et opprør. Arbeiderne på norsk sokkel fant seg ikke lenger i de arbeidsbetingelsene de ble tilbudt. De allmenne politiske målsettingene om nasjonal styring og kontroll og de viktige strategiske grepene som ble tatt tidlig på 1970-tallet, var avgjort viktige for utviklingen som fulgte. Like fullt, mer enn noe annet var det de mange tusen slag som ble utkjempet på hver enkelt oljearbeidsplass som formet den norske oljeerfaringen. Tilsvarende, uten den folkelige mobiliseringen blant de mange som ble berørt av den nye store næringen, ville mye sett annerledes ut.

Annen- og tredjerangsarbeidere

Nasjoner som for første gang åpner opp for investeringer fra den internasjonale oljeindustrien, opplever ofte hvordan industriens ansikt mot samfunnet endrer seg når man går over fra fasen hvor

41 Ryggvik og Smith-Solbakken, 1997, 232.

selskapene slåss om tildeling av leteareal til fasen hvor det faktiske arbeidet blir utført. I det kompliserte spillet som blir drevet forut for åpning av nye oljeregioner eller tildeling av nye konsesjoner, stiller oljeselskapene med de representantene de mener er mest tillitskapende. Uavhengig av om relasjonene som utvikles har korrupt karakter eller ikke, handler det mye om å etablere nettverk, vise ansikt. Selv i stater med svake demokratiske tradisjoner vil mange selskaper legge vekt på å skape et positivt bilde av seg selv i befolkningen. I den samme innledende fasen vil dessuten de samme oljerepresentantene arbeide intenst for å påvirke utformingen av det lokale reguleringsregimet.

Riktignok bekreftet enkelte høyrøstede, sigarrøykende amerikanske oljedirektører noen av forestillingene de norske embetsmennene på 1960-tallet hadde om amerikanske oljefolk på forhånd. De fleste ble likevel opplevd som profesjonelle. Shell hadde allerede en betydelig norsk avdeling med en norsk ledelse som ofte frontet selskapet i forhandlingene. Andre selskaper ansatte norske advokater. Det var først da de utenlandske oljeselskapene bygde opp operative avdelinger med ansvar for konkrete arbeidsoppgaver, at man for alvor fikk føle hva de sto for.

Oljevirkksomheten i Nordsjøen var en naturlig videreføring av virksomheten til havs utenfor amerikanske stater som Louisiana, Alabama og Texas. Ikke bare selskaper og teknologi ble overført; selskapene som kom til Norge, tok med seg en arbeidskultur som sjokkerte mange norske arbeidere, spesielt de med fagforeningsbakgrunn og erfaringer fra ordnede forhold i industrien. En god del arbeidsformenn var riktignok britiske, men de var blitt opplært av de samme selskapene innenfor et tilsvarende «amerikanisert» arbeidsregime. Norske oljearbidere omtalte av og til sine amerikanske overordnede med betegnelsen «yankee». Egentlig blir både «amerikansk» og «yankee» feil. Selv om oljeselskaper som Esso og Mobil på dette tidspunktet hadde sine hovedkvarter i New York, var det sørstatene som var blitt det kulturelle sentrum for oppstrømsdelen av USAs oljeindustri. Mens den amerikanske fagbevegelsen fikk et visst innpass ved enkelte raffinerier i nord, klarte den aldri å få fotfeste i sørstatene. Det preger fortsatt den arbeidskulturen som gjør seg gjeldende i Mexicogolfen.

Det var også forskjell på norske oljearbeidere, avhengig av om de kom fra et anleggsarbeidermiljø, var sesongarbeidere med tilknytning til jordbruksdistrikter på sørvestlandet, om de var marinejegere som ønsket seg dykkejobber, sjøfolk eller tradisjonelle industriarbeidere. Sjøfolkene, som var vant til formelle klasse-skiller der kapteiner og offiserer spiste ved egne bord eller i egne messer, kunne se positive trekk ved langt mer joviale og mindre formelle amerikanske arbeidsformenn. Felles for de fleste norske oljearbeidergruppene var imidlertid at de kom fra en bakgrunn hvor kollektive rettigheter og vern mot vilkårlige overgrep mot den enkelte ble høyt verdsatt. Forsøkte man å få arbeidskamerater inn i en fagforening på 1970-tallet, kunne man ligge tynt an. Norske oljearbeidere opplevde å bli oppsagt på dagen og sendt hjem i helikopter fordi de enten hadde opponert mot en beslutning eller kort og godt ble mislikt. Til tider kunne de få følelsen av å utgjøre en gruppe annenrangsarbeidere, slik man forestilte seg at selskapene behandlet folk når de opererte i den tredje verden.⁴²

Men det fantes også en tredjerangsgruppe. I Mexicogolfen hadde selskapene tradisjon for å leie inn latinamerikanske arbeidere til de farligste, mest skitne arbeidsoppdragene. Det var en praksis som ble overført til Nordsjøen på 1970-tallet. Frem til slutten av 1970-tallet var spanske og portugisiske arbeidere leid inn i tusentall for å gjennomføre sjauearbeid.⁴³ Mens norske og engelsktalende arbeidere ble fraktet ut til installasjonene med helikopter, ble disse arbeiderne fraktet i åpne båter. Mange jobbet i dagevis uten pause og befant seg i flere måneder i strekk ute på feltene.

Farlig arbeid

Et arbeidsregime hvor alt ble ofret for å gjennomføre arbeidet innen stramme tidsfrister, og hvor det ofte ble arbeidet flere døgn i et strekk, var naturligvis en trussel mot sikkerheten og miljøet.

42 Marie Smith-Solbakken, *Oljearbeiderkulturen. Historien om cowboyer og rebeller*. Doktoravhandling. NTNU. Trondheim 1997.

43 Agustín Asenjo, *Norsk Olje – spansk svette. Fremmedarbeidere og amerikansk kapital i Nordsjøen*, Oslo 1979.

Allerede i 1966, under den aller første debatten om oljepolitikk i Stortinget, fastslo saksordfører Edvard Hambro, i god selvtilfreds norsk ånd, at Norge allerede var verdensmestre i oljesikkerhet.⁴⁴ På dette tidspunktet var ikke den første brønnen ferdigboret en gang. Og sant nok, bare noen måneder senere var det utformet et sikkerhetsregelverk for leteboring.⁴⁵ Store deler av dette regelverket var forslag selskapene selv hadde kommet med. Sett fra selskapenes ståsted, grep det i liten grad inn i forhold til den praksis som allerede gjorde seg gjeldende. Det tok dessuten ennå mange år før norske myndigheter hadde et regime som kunne håndheve regelverket.

Selv etter Ekofisk-funnet og etter etableringen av Oljedirektoratet i 1973, gikk det ennå mange år før man fikk etablert et reguleringsregime som hadde noen reell innvirkning på oljeindustriens praksis. Først i 1976 fikk man et regelverk for de faste installasjonene.⁴⁶ Dykkerne på norsk sokkel fikk ikke noe regelverk før i 1978. Dette til tross for at den første offshorerelaterte dødsulykken inntraff allerede i den første boresesongen, i 1966. Gjennom hele den aktuelle perioden var den allmenne oppfatningen blant norske politikere og embetsmenn at sikkerheten på norsk sokkel var god. Faktum er at sikkerhet og miljø kom i andre rekke i den første kaotiske utbyggingsperioden.

Til tross for allmenne målsettinger om et moderat utbyggings- og utvinningstempo, var aktivitetene knyttet til utbyggingen av Ekofisk, Frigg og Statfjord så intense at alle relevante myndighetsinstitusjoner og ressurser var presset til ytterpunktet. Det faktum at sikkerhet og miljø kom i andre rekke, hadde en underliggende økonomisk forklaring. Mens andre vestlige land slet med høy arbeidsløshet og strammet inn offentlige utgifter, fortsatte Norge å bygge ut velferdsstaten. Man hadde tatt oljepengene på forskudd. Som dominerende eier på Statfjord-feltet måtte dessuten staten bære store utbyggingsutgifter. Disse ville ikke kunne dekkes før oljeproduksjonen var i gang for fullt. Både den norske handelsbalansen og

44 St. tid. (1965-66), s. 2260.

45 Ryggvik og Smith-Solbakken, 1997, s. 77.

46 Kgl. res. av 9. juli 1976.

det norske statsbudsjettet hadde rekordstore underskudd. Prisen oljearbeiderne måtte betale var høy.

Mellom 1965 og 1978 omkom 82 arbeidere i tilknytning til aktivitetene på norsk kontinentalsokkel. Målt i forhold til antall arbeidstimer, var det et svært høyt ulykkesnivå. Bare under utbyggingen av Ekofisk-feltet, mellom 1971 og 1977, omkom 45 arbeidere; 16 av dem ble drept i helikopterhavarier. Noen ulykker fikk store avisoverskrifter, som havariet av plattformen Deep Sea Driller den 1. mars 1976, da seks arbeidere omkom, og en brann på Alpha-plattformen på Ekofisk samme år, da tre arbeidere mistet livet. Det høye tallet skyldtes imidlertid ikke katastrofeaktige storulykker, men arbeidsulykker der én eller to arbeidere mistet livet. I de tette samfunnene ute på oljeinstallasjonene følte alle ulykker nære.

I påsken 1977 mistet Phillips kontrollen under boring fra Bravo-plattformen på Ekofisk-feltet. Oljen strømmet ut i åtte dager før man lyktes å få kontroll. Til alt hell ble oljen aldri antent. Da kunne man ha opplevd et tilsvarende forløp som blow-outen på Deepwater Horizon i USA i 2010, hvor plattformen smeltet som følge av brannen, og hvor man måtte stenge brønnen under langt vanskeligere betingelser i dypet. Den 27. mars 1980 inntraff den mest traumatiske episoden i norsk oljehistorie, også den på Ekofisk. Under dårlig vær, med åtte meter høye bølger, brakk en av bæresøylene på den flytende boligriggen Alexander L. Kielland. Plattformen krenget umiddelbart mellom 30 og 35 grader. Mannskapene forsøkte desperat å komme seg av plattformen. De færreste rakk å hente sine personlige redningsvester. Tre av livbåtene ble knust mot plattformen. Etter 20 minutter gikk den rundt. Mange ble med ned. I det iskalde vannet kjempet andre mellom vrakgods for å komme seg om bord i de to livbåtene som hadde kommet seg uskadd ut i vannet. Noen få klarte å svømme inn til en naboplattform. I alt 89 personer ble berget. 123 mennesker omkom.

For en periode var det ikke lenger drømmen om et Norge fullt av oljepenger man assosierte med virksomheten ute i Nordsjøen. Alexander Kielland-ulykken var som bensin på bålet for misnøyen blant oljearbeiderne. De fant seg ikke lenger i å være forsøkskaniner i en virksomhet som tilsynelatende var ute av kontroll. Opprøret så

ut til å lykkes. For plutselig fikk man en dramatisk nedgang i antall ulykker. Fra Kielland-ulykken i 1980 og frem til 1990 omkom 13 mennesker i tilknytning til aktivitetene i Nordsjøen. Selv når man ser bort fra Alexander Kielland-ulykken, var dette rundt en tiendedel av antallet ulykker i den første perioden – til tross for at ulykkene var fordelt på en langt større gruppe oljearbeidere!⁴⁷ Syv av de 13 var dykkere, en gruppe som ikke fikk løst sine sikkerhetsproblemer før selskapene valgte å utføre de fleste undervannsoppdragene med undervannroboter (ROVer).

Endringene som fant sted på sikkerhetsområdet tidlig på 1980-tallet, utgjør den dag i dag en sentral del av den norske oljeerfaringen. Det er derfor helt avgjørende både å forstå årsaksforholdet og hovedelementene i forandringene som fant sted. Det dreier seg om endringer hvor kulturelle, teknologiske og institusjonelle forhold griper inn i hverandre.

Arbeidsmiljøloven

Det juridiske grunnlaget for sikkerhetssystemet som ble etablert i oljesektoren, finnes dels i den norske arbeidsmiljøloven av 1977 og dels i internkontrollsystemet, som ble utviklet av Oljedirektoratet i ulike etapper, og som fra 1985 ble utformet som en lov.⁴⁸ Arbeidsmiljølovens underliggende filosofi ble utviklet uavhengig av norsk oljevirkosomhet. Tidligere tiders regulering av arbeidsforhold hadde utelukkende vært en relasjon mellom stat og arbeidsgivere. Med arbeidsmiljøloven fikk arbeiderne utstrakt

47 I perioden fra Alexander Kielland-katastrofen til 1990 ble det utført fire ganger så mange arbeidstimer som i perioden fra 1966 og frem til ulykken. Tidlig på 1980-tallet økte rapporteringen av skader, for så å falle senere i tiåret. Det er allmenn enighet om at en vesentlig årsak til økningen tidlig på 1980-tallet skyldtes langt bedre rapporteringsrutiner, ikke en reell vekst i antall ulykker. Statistikk over ulykker finnes i Oljedirektoratets årsmeldinger. Fra 2001 finnes den beste statistikken i rapporten: Risikonivået på norsk sokkel. (Utgitt av Petroleumstilsynet fra 2005).

48 Lov om arbeidervern og arbeidsmiljø mv. 4. februar 1977. Lov av 22. mars 1982 om petroleumsvirksomhet på kontinentalsokkelen.

medbestemmelse. Arbeidstakere fikk rett til å velge verneombud. Arbeidsgiverne var forpliktet til å opprette arbeidsmiljøutvalg. Verneombudene, som gjennom opplæring og på annet vis ble knyttet til fagforeningene, fikk rettigheter som grep direkte inn i arbeidsgivernes styringsrett. Selve lovens tekst var gjennom-syret av en filosofi som kort kan oppsummeres med følgende: I motsetning til i mye tidligere sikkerhetsarbeid var det ikke lenger mennesket (arbeidstakerne) som skulle tilpasse seg eksisterende teknologi. Arbeidsgiverne var forpliktet til å sørge for at tekno-logien ble tilpasset mennesket. Mens en tidligere trend i sikker-hetsarbeidet (adferdsbasert sikkerhet) kunne knyttes til psyko-logger som Skinner og Pavlov, var arbeidsmiljøloven inspirert av psykologer som Piaget og Maslow. En av arbeidspsykologene som sto sentralt i utformingen av loven, har i ettertid fortalt at hun alltid hadde med seg en illustrasjon av Maslows behovspyramide når hun skulle forklare lovens mening.⁴⁹ Arbeidsgiverne skulle utforme arbeidsplasser hvor arbeidstakerne kunne realisere seg selv som mennesker.

Med støtte fra Industridepartementet drev oljeselskapene lob-byvirksomhet for å sørge for at arbeidsmiljøloven ikke ble gjort gjeldende offshore. I Storbritannia karte de samme selskapene å sikre seg et unntak fra den litt mindre radikale Health and Safety at Work Act.⁵⁰ Uro i etterkant av de mange ulykkene var imidlertid medvirkende til at en forsterket variant av loven ble gjort gjeldende på faste installasjoner på norsk sokkel.⁵¹ Men flytende installasjo-ner (inkludert dykking) ble i første omgang unntatt fra loven. De tradisjonelt liberalistisk orienterte norske rederne fryktet den ra-dikale loven.

Men en lovtekst er en ting. At arbeidsmiljøloven fikk så stor be-tydning for oljevirkomheten, skyldes først og fremst at streikeopp-røret blant oljearbeiderne etterlot seg et stort sjikt av selvbevisste tillitsvalgte. Streikebølgen nådde en topp i 1981, men fortsatte å ha

49 Arbeidsmiljø nr. 5, 2007. *Med Maslow i lomma.*

50 Charles Woolfson, John Foster & Matthias Beck, *Paying for the Piper: Capital and Labour in Britain's Offshore Oil Industry*, London 1997

51 Kgl. res. av 24. juli 1977.

jevnlig utbrudd frem til 1986. Det dreide seg om den mest omfattende streikebølgen i norsk arbeidsliv etter andre verdenskrig, ja, en av de mest intense i norsk arbeidslivshistorie overhodet. Flere av streikene handlet om lønn. Opprøret var først og fremst et oppgjør med det arbeidsregimet den utenlandske oljeindustrien hadde tatt med seg til Nordsjøen. Det handlet både om selvrespekt og om å sette seg i respekt, etablere seg som en kraft industrien var tvunget til å ta hensyn til. Ett av kravene i en av streikene fra 1978 illustrerer det første. På mange plattformer fantes det enten ikke dører på toaletter i det hele tatt eller så hadde man halvt dekkende dører. Hensikten var at formennene kunne komme inn å sjekke at arbeiderne ikke benyttet anledningen til å ta seg en pause. Arbeiderne forlangte hele dører, og fikk det, selvsagt. Oljearbeiderne utnyttet den nye arbeidsmiljøloven for alt den var verdt. Sikkerhetskravene var gjennomgående orientert mot fjerning av farer. På den måten deltok også arbeiderne aktivt i teknologiutformingen.

Oljedirektoratet

Oljearbeideropprøret påvirket også myndighetenes rolle i sikkerhetsarbeidet. Det tok tid for Oljedirektoratet å utvikle kompetanse og selvtillit som gjorde det mulig å konfrontere oljeindustrien. Sommeren 1974 trakk lederen av direktoratets sikkerhetsavdeling seg i protest mot det han mente var et mangelfullt kontrollapparat. I årene som fulgte ble antall stillinger økt. Det var imidlertid hele tiden vanskelig å kontrollere aktiviteter som befant seg så langt ute i Nordsjøen. Ethvert inspeksjonsoppdrag ute på installasjonene krevde en omfattende logistikk. Problemet med en tradisjonell tilnærming til sikkerhet, hvor staten utformet regelverk og selskaper forholdt seg til dette, var at den teknologiske utviklingen gikk så raskt og var så kompleks at det var vanskelig å følge opp med relevante regler. Når noe gikk galt, kunne selskapene dekke seg bak at det var staten som hadde sviktet fordi regelverket var mangelfullt.

Mens Oljedirektoratet strevde med å avklare skillet mellom statens og operatørens ansvar, arbeidet sterke krefter knyttet til den norske rederinæringen for et selvreguleringssystem, tilsvarende

det man hadde i skipsfarten, med en sertifiseringsordning administrert av et forsikringsselskap. Det Norske Veritas, som var eid av rederinæringen, drev et aktivt spill for å sikre seg en slik rolle. Fredrik Hagemann, som var leder i Oljedirektoratet fra oppstarten frem til 1996, var imidlertid svært skeptisk til en privatisert ordning hvor oljevirkosomheten i stor utstrekning ble overlatt til å regulere seg selv. Hagemann fortalte i ettertid at han var blitt advart av sin far, som var sjømann og hadde lite til overs for måten sikkerheten var håndtert av rederne.

Den endelige institusjonelle løsningen på sikkerhetsutfordringene fikk betegnelsen internkontroll.⁵² Systemet var en hybrid som kombinerte intensjonene i arbeidsmiljøloven og forurensningsloven med et element av selvregulering. Det ble slått utvetydig fast at det var den ansvarlige operatør som til enhver tid hadde ansvar for sikkerheten. Man innførte begrepet, målstyring. Dette innebar at selskapene foruten å forholde seg til eksisterende regelverk, skulle sørge for at ulykker ikke skulle forekomme. Selskapene var forpliktet til å utvikle interne sikkerhetssystemer (derav begrepet internkontroll) som sørget for dette. Der det ikke eksisterte regelverk fastlagt av myndighetene, skulle selskapene selv innføre sikre prosedyrer. Oljedirektoratets rolle skulle først og fremst gå ut på å sjekke at selskapene hadde velfungerende sikkerhetssystemer, ikke drive detaljkontroll ute på oljeinstallasjonene.

I etterkant av Deepwater Horizon-ulykken har amerikanske sikkerhetsmyndigheter (Mineral and Mining Services (MMS)) blitt kritisert for å ha redusert antall inspeksjoner og et mangelfullt regelverk. Sammenlignet med systemet som ble utviklet på norsk sokkel, er det amerikanske regelverket mer detaljert, samtidig som antall inspeksjoner pr. installasjon er langt mer hyppige. Men til gjengjeld, når Oljedirektoratet først gjennomførte inspeksjoner, kunne de ta for seg et langt bredere spekter av forhold enn sin amerikanske søsterorganisasjon. Oljedirektoratet (fra 2004 Petroleumstilsynet) stilte ikke bare krav om at selskapene skulle ha sikkerhetssystemer som ga gode resultater. Det ble også utformet

52 Retningslinjer for rettighetshavers internkontroll, 15. mai 1981. Forskrift om internkontroll, fastsatt ved kgl. res. av 22. mars 1991.

forskrifter for hvordan disse sikkerhetssystemene skulle fungere. I de såkalte styringsforskriftene ble det slått fast at selskapene skulle konsentrere seg om design som eliminerte farer eller robuste teknologiske løsninger. Man videreførte med andre ord arbeidsmiljølovens filosofi, det var teknologien som skulle tilpasse seg menneske, ikke motsatt. Fra slutten av 1990-tallet ble den samme forståelsen uttrykt gjennom et sterkt fokus på etablering av uavhengige barrierer. Hvis noe gikk galt et sted, skulle det eksistere en back up-løsning som hindret at en hendelse utviklet seg videre, i verste fall fikk et katastrofeaktig forløp.

Den viktigste forskjellen mellom Norge og USA var imidlertid nettopp verneombudsordningen og trepartssamarbeidet mellom myndigheter, selskaper og fagforeninger, som ble etablert tidlig på 1980-tallet. Med verneombud og tillitsvalgte hadde man en kanal som kunne formidle problemer som oppsto på hver enkelt arbeidsplass. Systemet var på ingen måte perfekt. Det var fortsatt slik at noen verneombud kunne frykte represalier hvis de tok opp vanskelige forhold. I noen tilfeller kunne lokale arbeidergrupper oppleve at de hadde egeninteresser i å dekke over problemer, i frykt for at selskapet de jobbet i skulle miste kontrakter eller lignende. Tilknytning til sterke fagforeninger var imidlertid med på å veie opp for dette.

Verneombudordningens positive betydning for sikkerhetsarbeidet ble tydelig demonstrert på slutten av 1990-tallet. Etter en periode med lave oljepriser, hadde mange oljeselskaper spart inn på vedlikehold. Det var en tendens til at man valgte billige, mindre robuste teknologiske løsninger. Selskapene insisterte på at de likevel hadde kontroll på sikkerhetsutfordringen. Mange selskaper hadde innført adferdsbaserte sikkerhetssystemer som tydelig bidro til at antallet rapporterte fraværsskader ble redusert. Det kunne dreie seg om premiering og bonusordninger for arbeidergrupper som gikk lengre perioder uten skader. Med dette som bakgrunn hevdet de at sikkerheten aldri hadde vært bedre. Verneombudene og fagforeningenes sikkerhetsmedarbeidere, som visste hvor skoen trykket, opplevde imidlertid noe annet i sin arbeidshverdag. Etter en litt turbulent periode med mange alvorlige nestenuhell, fikk de medhold fra Oljedirektoratet. Flere statistikker indikerte at

utviklingen gikk i feil retning. Oljeindustrien ble tvunget til en forsterket sikkerhetsatsing. I mange sammenhenger, også i Norge, har det vist seg at det må en alvorlig ulykke til før man tar en utfordring på alvor. Her hadde man et eksempel på et system som klarte å oppnå en tilsvarende satsing – før det inntraff en stor ulykke.

Rett etter Deepwater Horizon-ulykken grep den amerikanske innenriksministeren Ken Salazar inn og erklærte at MMS skulle deles opp i to institusjoner. Det ble vist til at det var uheldig at en og samme institusjon både skulle ha ansvaret for å maksimere statlige inntekter fra en oljevirkksomhet og samtidig ha ansvaret for sikkerheten. I debatten forut for delingen ble det vist til Norge, hvor Oljedirektoratets ressursavdeling og sikkerhetsavdeling fra og med 2004 ble skilt ut som to selvstendige institusjoner. I og med at delingen kom så sent, kan den ikke betraktes som et avgjørende kjennetegn ved den norske oljeerfaringen. Spørsmålet om uavhengighet har like fullt vært avgjørende for hvorvidt Oljedirektoratet (senere Petil) har kunnet fungere som en reell reguleringsinstitusjon – sammen med det like viktige spørsmålet om makt og ressurser. Det hjelper lite for en institusjon å være uavhengig hvis den ikke blir tatt på alvor, og hvis den mangler virkemidler for å virkeliggjøre sine krav.

Problemet knyttet til uavhengighet fikk en ytterligere avklaring i 1978. Da ble det besluttet at mens direktoratets ressursavdeling skulle rapportere til et nyopprettet Olje- og energidepartement, så skulle sikkerhetsavdelingen rapportere til Kommunal- og regionaldepartementet. Samtidig hadde man Statens forurensningstilsyn (SFT; Klima- og forurensningsdirektoratet – Klif, fra 2010) med ansvar i forhold knyttet til utslipp og generell oljevernberedskap, som rapporterte til Miljøverndepartementet. Denne institusjonelle delingen var viktig, både fordi den sikret en viss grad av uavhengighet og fordi den samtidig skapte mer åpne demokratiske kanaler inn i det som ellers kunne ha blitt et langt mer lukket oljesystem. I årene som fulgte fikk man mange åpne konflikter med folkelig mobilisering knyttet til lokalmiljøer, fiskeriorganisasjoner, miljøorganisasjoner og fagforeninger på den ene siden og oljeindustriens interesseorganisasjoner på den andre. Konfliktene ble til slutt løst gjennom samspill mellom de nevnte statlige institusjonene.

Oppsummerende

Systemet for sikkerhets- og arbeidsmiljø på norsk sokkel har aldri vært perfekt. I hvilken grad sikkerhet virkelig har blitt tatt på alvor, har forblitt et spørsmål om vilje og makt. Typisk nok, for å få oljeselskapene til å ta ideen om *internkontroll* på alvor, ikke bare opprette ordninger på papiret, måtte Oljedirektoratet true med å straffe de som ikke innordnet seg ved kommende konsesjonsrunder. Midt på 1980-tallet, da interessen for norsk sokkel fortsatt var svært stor, var dette et bedre pressmiddel enn noe annet. Og som vi har vist med trepartssamarbeidet, var Oljedirektoratets makt og vilje til å stille strenge sikkerhetskrav også knyttet til maktbalansen mellom fagforeninger og arbeidsgivere. Fra og med tidlig på 1980-tallet har oljefagforeningene hatt en relativt sterk posisjon. Men balansen har også skiftet. På 2000-tallet har både norske oljeselskaper og leverandører benyttet amerikanske sikkerhets- og managementsystemer som bygger på filosofier som strider med utgangspunktet i den norske arbeidsmiljøloven. I stedet for å anerkjenne arbeiderne som et kollektiv, forsøker disse tvert i mot å bryte opp et arbeiderfellesskap ved å gjøre endringsprosesser til en relasjon mellom arbeidsgiver og det enkelte individ.

Et talende eksempel på at dette systemet ikke fungerte, var oljevirkensomhetens behandling av dykkerne. Så lenge oljeselskapene ikke hadde teknologisk kapasitet til å bore, produsere olje og legge rør uten dykkere, hadde den norske oljevirkensomheten som helhet interesse av at det ble gjennomført både forsøksdykk og reelle arbeidsdykk ned mot dyp tilsvarende Norskerenna (360 meter). Hvis Oljedirektoratet hadde satt foten ned med henvisning til dykkernes sikkerhet, ville det ha lagt avgjørende begrensninger på næringens utvikling. Nordsjødykkerne var den eneste oljearbeidergruppen som verken streiket eller lyktes med å etablere sterke fagforeninger i den aktuelle perioden.

Sikkerhets- og arbeidsmiljøspørsmål vil aldri kun reduseres til en nøytral vitenskap. Det er og blir et spørsmål knyttet til moral og verdier. Man kan skyve alt ansvar ned til den enkelte arbeider. Man kan bygge systemer basert på blind disiplin. Historiske erfaringer

viser like fullt at et system hvor man systematisk prioriterer robust teknologi og design som enten eliminerer eller reduserer farlig arbeid, over tid er det mest effektive.

6. FRA MODERAT TEMPO TIL VERDENSELITEN I RASK UTTAPPING

Ser man på utviklingen i oljeproduserende stater, er det lett å forstå at mange klamrer seg til et håp om at det finnes et land som har klart det – at oljeinntekter tross alt kan være en velsignelse, ikke bare en forbannelse. Fakta er ganske overveldende, det samme er litteraturen om temaet. Det har svært ofte gått galt. Ta bare oversikten over verdens mest korrupte land, utviklet av Transparency International: Aserbajdsjan, Angola, Libya, Nigeria, Iran, Venezuela og Saudi-Arabia er alle petroleumsproduserende land som troner på toppen av statistikken.⁵³ Samtlige av disse landene er enten selv involvert i borgerkriger eller befinner seg i regioner hvor det stadig utkjemper kriger der strategisk kontroll over verdens olje- og gassreserver er en direkte eller underliggende årsak.

Man kan dele mulige forklaringer på oljens forbannelse i to. For det første har man eksterne forhold. Oljen er en verdifull ressurs som også andre vil ha. Det meste av oljen befinner seg i fattige deler av verden, mens det meste av forbruket foregår i den rike delen. Når rike land, ofte i konflikt med hverandre, bruker økonomisk, politisk og militær makt for å fremme sine interesser overfor oljeproduserende land, kan det hemme en positiv langsiktig utvikling i disse landene. Det er det man gjerne kaller imperialisme.

For det andre har man interne forhold knyttet til det faktum at man med olje har økonomier basert på innkassering av rente, ikke først og fremst produktivt arbeid. Mange har vist til historien om det spanske gullet som et eksempel på hvordan en stor inntekt på

53 Transparency International, Corruption Perception Index 2002.

sikt ikke nødvendigvis bidro til å skape et mer livskraftig samfunn. På slutten av 1970-tallet fikk man en moderne, litt smal teoretisk vurdering av de samme forholdene med begrepet «hollandsk syke».⁵⁴ Kanadiske Terry Lynn Karl har med sin kjente bok *The Paradox of Plenty* gitt en bredere historisk og sosiologisk beskrivelse av fenomenet.⁵⁵ Jeg oppsummerer gjerne en litt negativ tolkning av Karl slik: I en allsidig økonomi hvor verdiskapingen er basert på produktivt arbeid, vil eliten i selv den mest undertrykkende stat ha en egeninteresse av å investere i utviklingen av sin egen befolkning på sikt. I en oljeøkonomi kan derimot eliten, i allianse med utenlandske oljeselskaper, langt på vei klare seg uten sin egen befolkning. Jo, deler av overskuddet kan deles ut til befolkningen, men da som tributter for å sikre lojalitet og hindre politisk opprør. Til tider kan man dessuten oppleve at deler av eliten som føler at deres andel er for liten, kan mobilisere folket med løfter, men hvor den eneste konsekvensen av politisk endring er at en ny gruppe sikrer seg tilgang til sugerørene.

Det faktum at så mange oljeproduserende land ser til Norge for å finne ut om det virkelig finnes et alternativ til oljens forbannelse, kan i seg selv tolkes som om det finnes en bevissthet rundt fenomenet. Det er en god start. Det kan samtidig se ut til at interessen for Norge er spesielt stor i land hvor ulempene ved å sette i gang synes å være spesielt mange, ikke minst hvis det dreier seg om oljefelt som befinner seg i miljømessig sårbare områder. I så fall kan jo det å vise til at man har lært av den norske oljeerfaringen, fremstå som en falsk forsikring når det helhetlige samfunnsmessige og miljømessige regnskapet skulle tilsi at oljen egentlig burde bli liggende i undergrunnen. Derfor blir det desto viktigere at man kjenner alle vesentlige sider ved også denne siden av den norske oljeerfaringen.

54 «The Dutch Disease», *The Economist*, 26. november 1977. «Hollandsk syke» viser til problemene Nederland erfarte da store inntekter fra et gassfelt i Groningen gjorde seg gjeldende på 1970-tallet. Kostnadsnivået økte i samfunnet som helhet, noe som førte til problemer for den øvrige eksportindustrien.

55 Terry Lynn Karl, *The Paradox of Plenty: Oil Booms and PetroStates*, Berkeley, Calif. 1997.

Og ja, det finnes ingen tegn på at Norge er rammet av den mest ekstreme varianten av oljens forbannelse. Norge er ikke på randen av borgerkrig. Det faktum at Norge opprettet et stort oljefond, kan betraktes som en vellykket forvaltning av oljeinntektene. Norge har delvis unngått «den hollandske syken» ved å hindre at oljeinntektene har ført til en altfor overopphetet norsk økonomi. De fleste nordmenn har på et eller annet vis allerede fått en personlig andel i den delen av grunnrenten fra reservene i Nordsjøen som – i tillegg til det som er plassert i oljefondet – på ulike vis er injisert i norsk økonomi.

Bare historien vil kunne gi den endelige dommen. Svært mye kan se annerledes ut om bare ti år. Når den norske oljeindustrien selv etter Deepwater Horizon-ulykken presser intenst på for å slippe til i et av våre mest naturskjønne og miljømessig sårbare områder, Lofoten og Vesterålen, er det et uttrykk for at norsk oljepolitikk har sviktet sitt eget utgangspunkt på et helt avgjørende punkt: Utvinningstempoet.

Det begynte godt. Selv om den nevnte (Kapittel 2) stortingsmelding nr. 25 (1973–74) skisserte hvordan oljerikdommene skulle bidra til å skape et «kvalitativt bedre samfunn», skulle dette skje uten en «rask og ukontrollert vekst i bruken av materielle ressurser».⁵⁶ Det avgjørende virkemidlet for å oppnå dette var å opprettholde et «... moderat tempo i utvinningen av petroleumsressursene».⁵⁷ Man ville hindre at omstillingskostnadene ved å tilpasse seg en helt ny næring, ble altfor store. Med et moderat tempo ville ressursene vare lenger. Man ville dessuten være mindre sårbar den dagen som nødvendigvis måtte komme; da det ikke var mer igjen.

Det store spørsmålet var naturligvis: Hva innebar egentlig et moderat utvinningstempo? Det viste seg snart at stortingsflertallets «moderate» tak på 90 millioner tonn oljeekvivalenter, var basert på for optimistiske anslag når det gjaldt muligheten for å ekspandere produksjonen på Ekofisk. Det var først etter at produksjonen på Ekofisk, Frigg, Statfjord og Valhall gikk for fullt, og oppstarten av Gullfaks var i gang, at man nådde 90 millioner tonn. Slik

56 Op.cit. s. 6.

57 Ibid.

sett var ikke tempoet man valgte, spesielt moderat likevel. Målet på 90 millioner tonn skulle imidlertid fremstå som svært moderat sammenlignet med utviklingen som fulgte.

I stedet for å stå som det landet som har vært gjennomgående mest forsiktig, innehadde Norge i 2009 nesten verdensrekorden i høyt produksjonstempo målt i forhold til landets samlede reserver! Den beste indikasjonen på dette får du ved å se på BPs statistiske oversikt over årlig oljeproduksjon målt i forhold til samlede reserver (Reserves/Production-ratio).⁵⁸ Ifølge statistikken for 2009 ville Norge bare hatt 8,3 år med oljeproduksjon igjen, hvis produksjonen i alle disse årene skulle opprettholdes på samme nivå ved inngangen til 2010. Til sammenligning ville land som Venezuela, Iran og Saudi-Arabia ut fra samme statistikk kunne opprettholde dagens produksjonsnivå i henholdsvis 91,3 år, 86,2 år og 69,5 år. Nå kan ikke R/P-raten brukes som noen entydig historisk målestokk for et lands utviklingstempo. Det avhenger ikke minst av når produksjonen startet opp i det aktuelle landet. Sammenlignet med de tre nevnte oljenasjonene og de fleste andre oljeproduserende land, startet produksjonen sent i Norge. Det bare forsterker inntrykket av at Norge har utvunnet sin olje svært raskt. Selv USA, hvor jo produksjonen har pågått i 150 år, og hvor presset på ekspandert produksjon har vært ekstremt de siste tiårene, ligger bedre an enn Norge. USA kan produsere olje på nåværende nivå i 11,7 år fremover.

De eneste landene som ligger dårligere an på statistikken enn Norge, er Thailand, Colombia og Storbritannia. De to første kan vanskelig sammenlignes med Norge fordi det dreier seg om produksjon kun fra noen få felt. Colombia er dessuten hemmet av at store deler av de regnskogområdene hvor oljeselskapene mener det er muligheter for å finne olje, er utforsket på grunn av borgerkrig. Storbritannia, som kan produsere olje på samme nivå som i dag i bare seks år, er sammenlignbart, og er det eneste landet som entydig har valgt et enda mer forsert utbyggings- og utvinningstempo

⁵⁸ BP Statistical Review of World Energy 2009, s. 6. BPs årlige statistikk gir en god oversikt over utviklingen i verdens energiproduksjon. Den finnes tilgjengelig på BPs hjemmeside (BP.com). Her finnes også en historisk statistikk (BP Statistical Review. Full Report Workbook).

enn Norge. Men med en befolkning som er tolv ganger større enn Norges, fikk oljen i Storbritannia aldri en tilsvarende tyngde i økonomien og samfunnet som helhet.

Dette er et forhold som har blitt sterkt underkommunisert av de norske ansvarlige politiske og faglige institusjonene – Oljedirektoratet og Olje- og energidepartementet. Selv i Olje- og energidepartementets offisielle petroleumsstatistikk for 2008 fremheves det optimistisk at Norge bare har produsert «36 prosent av det ein reknar med er dei samla ressursane på norsk sokkel». ⁵⁹ 36 prosent høres avgjort langt bedre ut enn tallene fra BP. Oljevirkksomheten har tross alt holdt på ganske intenst helt siden 1970-tallet. Det er mer enn 30 år siden. Hvis vi ennå er langt unna halvparten, må det være mulig å opprettholde aktiviteten på et intenst nivå i ganske mange nye tiår?

Den viktigste forskjellen mellom de to fremstillingene ligger gjemt i ordene «ein reknar med». Mens norske myndigheter velger å fremheve tall som inkluderer usikre anslag om potensielle fremtidige funn og utvikling av teknologi som vil øke produksjonsraten i eksisterende felt, begrenser BPs tall seg til allerede påviste reserver. Man må til et statistisk vedlegg, helt bakerst, for å finne tilsvarende tall i de offisielle norske tallene. Der går det frem at ved utgangen av 2009 var Norges samlede påviste reserver på 8176 millioner Sm³ oljeekvivalenter (o.e.). ⁶⁰ Disse var fordelt på henholdsvis 4350 millioner Sm³ olje og 3252 milliarder Sm³ gass (1000 Sm³ gass = 1,0 Sm³ o.e.). Resten er ulike former for kondensat. Tallene for gjenværende påviste antatt utvinnbare reserver er 3166 millioner Sm³ o.e., fordelt på henholdsvis 868 millioner Sm³ olje og 2041 milliarder Sm³ gass. ⁶¹ Hvis man legger sammen summene, finner man at Norge har produsert hele 61,3 prosent av alle påviste reserver, mens det gjenstår 38,7 prosent. Ser man på oljeproduksjonen alene, gir tallene et ganske dramatisk inntrykk. Her sitter Norge igjen med bare 19,9 prosent av påviste reserver.

⁵⁹ Olje- og energidepartementet, Fakta norsk petroleumsverksemd 2008, s. 15.

⁶⁰ Op.cit., s. 211.

⁶¹ Op.cit., s. 215.

Den beste målestokken for hvor langt norsk oljevirkosomhet er kommet i sin historiske bane, er trolig utviklingen i den faktiske produksjonen år for år. I 2010 produserte Norge 229,5 millioner Sm³ o.e.⁶² Av dette var 104,4 millioner Sm³ olje og 106,4 milliarder Sm³ gass. Oljeproduksjonen nådde en topp i år 2000 på 181,2 millioner Sm³. Året etter var den omtrent like stor. Det innebærer at produksjonen i løpet av en periode på åtte år hadde falt med mer enn 42 prosent. Samtlige dominerende aktører i den aktuelle perioden gjorde det de kunne for å ta ut mest mulig olje. Når det samlede produksjonsnivået ikke falt like dramatisk i perioden, henger det sammen med at det er blitt kompensert for fallet i oljeproduksjonen med en tilsvarende vekst i produksjonen av gass. Resultatet er naturlig nok at også gassreservene vil slippe opp tidligere.

Oljedirektoratet ble som nevnt opprettet for å være et nøytralt redskap som skulle bidra til en mest mulig samfunnsmessig forsvarelig uttapping av oljereservene på norsk sokkel. Det er klart at mens direktoratet langt på vei spilte en slik samfunnsmessig rolle i den tidlige fasen av norsk oljehistorie, er det i langt større grad bundet til industriens interesser i den vanskelige nedtrappingsperioden. I en situasjon hvor interessen for norsk sokkel faller, har direktoratet fått en egeninteresse i å fremstille situasjonen så optimistisk som mulig. For at direktoratets prognoser skal oppfylles, må jo selskapene være villige til å investere. Det forutsetter en mest mulig optimistisk oppfatning av utsiktene til nye funn. Selv etter at produksjonstallene pekte nedover på 2000-tallet mente direktoratet at oljeproduksjonen kunne opprettholdes på samme høye nivå. I 2006 gikk direktoratets prognoser ut på at produksjonen i årene som fulgte ville stige svakt og ende på 143,6 millioner Sm³ i 2010.⁶³ Som i andre oljeproduiserende land vil også fremtiden på norsk sokkel forbli avhengig av utviklingen i prisene for olje og gass. Det finnes olje- og gassfelt som med stor sannsynlighet vil fortsette å produsere i flere tiår, selv om prisene skulle falle. Produksjonen vil selvfølgelig kunne opprettholdes i langt flere år enn de 8,3 som nevnes i BPs statistikk. Hvis produksjonen halveres, vil den jo

62 Oljedirektoratet, Sokkelåret 2010. Petroleumsproduksjon.

63 Oljedirektoratet, Sokkelåret 2006. Petroleumsproduksjonen.

kunne vare dobbelt så lenge. Den norske sokkelens hovedproblem er at man ved å ekspandere aktiviteten så kraftig, blir mer og mer sårbar for et fall i den samlede produksjonen. Ved å sette i gang produksjon på stadig flere små og mellomstore felt, har den såkalte break even-grensen for hvilken oljepris man må ha for å sikre lønnsomhet økt betydelig utover 2000-tallet. Så selv om langtidstrenden er at oljeprisen vil forbli høy, står Norge i fare for at store deler av virksomheten rammes av krise hvis man får et midlertidig fall i oljeprisene. Som det går frem, har produksjonen allerede falt kraftig. Med alle intense forsøk på å opprettholde produksjonen på et høyt nivå, risikerer man imidlertid å forsterke størrelsen på et fremtidig fall i den samlede produksjonen.

Når representanter for det offisielle Olje-Norge reiser rundt for å formidle den gode norske oljeerfaringen, fremheves det sjelden i hvilken grad Norge brøt med alle forsøk på å begrense utvinnings-tempoet og aktivitetsnivået. I stedet er det gjerne etableringen av oljefondet som fremheves. (Offisielt omtales det som Statens pensjonsfond.) Høsten 2010 nærmet verdien av oljefondet seg 3000 milliarder norske kroner (ca. 520 milliarder dollar). Det gigantiske oljefondet er en konsekvens av det intense utvinningstempoet. Lærdommen som formidles, er gjerne at man ved å holde store oljeinntekter unna offentlige budsjetter, kan man også unngå de negative sideeffektene ved den hollandske syke. Overført til langt fattigere økonomier i sør, gir dette en melding som er i overensstemmelse med det som i mange år var hovedbudskapet til institusjoner som IMF og Verdensbanken: Ta gjerne ut oljen fort, men bruk ikke overskuddet til offentlige prosjekter. Plasser pengene i vestlige finansfond.

Hvis Norge skulle forbrukt oljepengene i den ordinære økonomien i samme tempo som de strømmet inn, ville det utvilsomt hatt svært uheldige konsekvenser. Gitt det opphetede utvinningstempoet, var det helt nødvendig å spare deler av overskuddet. Men alternativet, et langt lavere oljetempo, hvor oljeinntektene ville blitt fordelt over en lengre periode, ville trolig gitt Norge et langt større overskudd. I perioden fra slutten av 1990-tallet frem til 2010 har prisen på olje steget langt mer enn aksjekurser og den type verdipapirer hvor administrasjonen for oljefondet har plassert pengene.

For de som argumenterer for å holde oljeinntekter utenfor offentlige finanser, er det dessuten verd å merke seg at det var ikke før på 2000-tallet at oljefondet for alvor tok til å ekspandere. Da hadde Norge drevet oljeutvinning i 30 år. Så sent som i 1998 lå verdien av oljefondet på under 200 milliarder kroner. Gjennom hele 1970-tallet bygde Norge opp velferdstjenester basert på fremtidige oljeinntekter. Gjennom hele 1980- og 90-tallet ble betydelige beløp pumpet inn i offentlige budsjetter for å opprettholde og forbedre disse tjenestene. Pengene som er blitt plassert i oljefondet på 2000-tallet, er inntekter som kommer etter store overføringer. Slik sett har altså Norge en svært oljeavhengig økonomi. Selv om fondet er stort, vil landet stå overfor store utfordringer når produksjonen faller og utgiftene blir større enn inntektene.

Hva var det så som fikk Norge til å bryte med det som i utgangspunktet var de beste intensjoner for en langsiktig fornuftig oljepolitikk?

Fra investeringstak til frie tøyler

I likhet med store deler av den vestlige verden opplevde også Norge en politisk og ideologisk høyrebølge på 1980-tallet. I 1981 tok høyremannen Kåre Willoch over som statsminister. Han regjerte frem til han gikk av våren 1986, i de siste årene med støtte fra to sentrumspartier. Den norske høyredreiningen var imidlertid mild i formen sammenlignet med land som Margareth Thatchers Storbritannia og Ronald Reagans USA. Velferdsstaten, den radikale arbeidsmiljøloven og øvrige reguleringer av arbeidslivet forble intakt. I oljepolitikken brukte enkelte politikernes forsøk på å regulere produksjonen med utgangspunkt i et «tak» på 90 millioner fat, som et eksempel på at styringsvillige politikere var inkompetente når det kom til regulering av økonomisk aktivitet. På dette tidspunktet lå produksjonen langt under det aktuelle målet. Målsettingen om et moderat tempo hadde like fullt ennå betydelig oppslutning både på den politiske høyre- og venstresiden.

I 1983 la det såkalte Tempoutvalget frem en utredning der man gikk bort fra en beregning basert på det man da kalte magiske tall,

og la i stedet opp til en målsetting om et jevnt investeringsnivå.⁶⁴ Uansett målsetting, fortsatte investeringene å stige kraftig frem til ca. 1985, da de nådde rundt 25 milliarder kroner. Nivået ble liggende på rundt 25 milliarder årlig til og med 1987. I januar 1988 vedtok Stortinget endelig en ordning hvor de samlede investeringene skulle begrenses nettopp til 25 milliarder.⁶⁵ På dette tidspunktet var produksjonen i ferd med å nå det tidligere taket på 90 millioner tonn. Den nye ordningen skulle administreres gjennom en «køordning». Olje- og energidepartementet skulle, hvis nødvendig, holde tilbake tillatelser til å starte opp store utbyggingsprosjekter.

For den som forholdt seg til norsk oljeindustri gjennom 1980-tallet, var det klart at et investeringsnivå på 25 milliarder kroner årlig resulterte i et omfattende aktivitetsnivå. Den lange listen over store feltutbygginger med gigantinstallasjoner som Statfjord B, tre enorme Gullfaksplattformer og mye mer var konkrete uttrykk for det. Men kort tid etter at «taket» ble vedtatt, fattet Stortinget en serie utbyggingsvedtak som åpnet for en galopperende vekst i oljeinvesteringene. I 1993 var investeringene kommet opp i 53 milliarder årlig.⁶⁶ Samme år ble den tøylesløse veksten begrunnet på følgende vis i en stortingsmelding som tok for seg forholdene i oljevirkksomheten: «Aktiviteten innenfor petroleumsvirkksomheten er i vesentlig utstrekning avhengig av forhold vi ikke kan kontrollere.»⁶⁷ Selve utgangspunktet for norsk oljepolitikk var et sterkt ønske om å sikre «nasjonal styring og kontroll» over virksomheten. Her hevdet Olje- og energidepartementet at dette ikke var mulig! I 2008, før finanskrisen, hadde investeringene nådd rundt 122,7 milliarder.⁶⁸ Regnet om til 1988-kroner, tilsvarte dette 75 milliarder. Det dreide seg altså om en tredobling av et investeringsnivå som allerede i utgangspunktet var svært høyt!

64 NOU 1983:23. Petroleumsvirkosomhetens fremtid (Tempoplanen).

65 St.meld. nr. 1 (1987-88).

66 Statistisk sentralbyrå, Historisk statistikk 1994, s. 396. Faktaheftet opererer med et tall på 57 milliarder.

67 St.meld. nr. 26 (1993-94). utfordringer og perspektiver for petroleumsvirkosomheten på kontinentalsokkelen, s. 54.

68 Olje- og energidepartementet, Fakta norsk petroleumsvirkosomhet 2009, s. 210.

Denne dramatiske endringen av norsk oljepolitikk ble gjennomført uten noen reell politisk debatt. Det ble aldri uttrykt eksplisitt at Norge hadde foretatt et brudd med målsettingen om et moderat utbyggings- og utvinningstempo. For de av politikerne som hadde problemer med å bryte med det som i utgangspunktet må betraktes som sunn fornuft, hadde økonomer med stor tiltro til finansmarkedene konstruert et sofistisert motargument. Argumentet tok utgangspunkt i at oljen var en formue. Man mente at olje som ble pumpet opp og konvertert til verdipapirer, var mer verdt enn olje som bare lå der. Med tidens tiltro til finansmarkedene virket argumentet logisk. Plassert i verdipapirer, kunne jo oljeinntektene forrente seg fra dag én. Man kunne jo dessuten gjøre Norge mindre avhengig av utviklingen i oljeprisen ved å spre risiko. Den delen av overskuddet fra oljevirkksomheten som var så stor at den ikke forsvant i fremtidige investeringer og forbruk, det som skulle bli oljefondet, kunne jo spres utover en rekke forskjellige finansmarkeder. Argumentasjonen var basert på en forutsetning om at det var ingenting som skulle tilsi at verdien av olje og gass skulle stige betydelig mer enn aksjeverdien i andre typer næringer. Det har vist seg å være en grunnleggende feil forutsetning.

Den avgjørende årsaken til endringen av norsk oljepolitikk var imidlertid ikke den litt banale tiltroen til finansmarkedene hos sentrale økonomer, men det faktum at Norge hadde utviklet et oljeindustrielt kompleks som i mange henseender hadde egeninteresser som sto i motsetning til samfunnet som helhet. Den direkte foranledningen var den første virkelig store økonomiske krisen i norsk økonomi etter andre verdenskrig, med en betydelig arbeidsløshet. Krisen hadde klare elementer av hollandsk syke. Lønnsomheten i andre industrigrener enn olje var lav. Den store mengden oljerente som flommet inn over det norske samfunnet på 1980-tallet, bidro i stedet til et oppblåst boligmarked. Fallet i oljeprisen etter 1986 punkterte boblen. De store bankene var konkurs. De hadde ikke overlevd hvis ikke staten hadde tatt over. Svaret på krisen ble å oppgi alle mulige begrensninger på veksten i oljenæringen. Resultatet svarte til forventningene. Man sto imidlertid igjen med et aktivitetsnivå som var nesten dobbelt så stort. Det dreide seg om oljeselskaper, leverandører og arbeidere som ville bli rammet

hardt hvis ikke tempoet ble opprettholdt på minst samme nivå. Slik hadde man skapt en spiral som pekte oppover, men som aldri kunne være bærekraftig på sikt.

Klimadilemma

Det var rapporten fra den FN-oppnevnte Brundtland-kommisjonen som mer enn noe annet gjorde begrepet bærekraftig utvikling til en del av det internasjonale politiske vokabular.⁶⁹ Kommisjonen som var ledet av den tidligere norske statsministeren Gro Harlem Brundtland satte menneskeskapte klimaendringer på dagsorden. Kommisjonens rapport ble fulgt opp av en konvensjon som ble utformet under FN-konferansen om miljø og utvikling i Rio de Janeiro i 1992. Konvensjonen ble fulgt opp av den såkalte Kyoto-protokollen i 1997. Alle land som sluttet seg til det nye klimaregimet, skulle stabilisere utslippene av klimagasser tilsvarende nivået i 1990.

Med en tidligere norsk statsminister som en av initiativtakerne og en generell sterk egenoppfatning av at Norge var en miljøbevisst nasjon, var den politiske støtten til FNs nye miljøregime stor. Norge skulle være et foregangsland, også her. De norske embetsmennene som deltok i forhandlingene om kvoter, fremhevet riktig nok at Norges posisjon som oljeprodusent gjorde situasjonen litt spesiell. Norge fikk derfor tillatelse til å øke produksjonen med 1 prosent. Så tidlig som i 1991, altså før det første formelle FN-vedtaket, tok Norge tak i utfordringen ved å innføre en avgift på CO₂-utslipp. Avgiften gjaldt både utslipp av bensin og utslipp under produksjon av olje. Norge skilte seg fra andre oljeproduserende land, som i mange tilfeller subsidierte bensin til sin egen befolkning. Det norske avgiftsnivået førte sågar til at bensinprisene ble liggende over prisene i nabolandet Sverige, som selv ikke hadde noen oljeproduksjon. CO₂-avgiften i oljevirkosomheten hadde avgjort en effekt. Mange oljeselskaper hadde sikret seg unntak fra den allmenne målsettingen om å redusere faking av gass fra tidlig på 1970-tallet.

69 Our Common Future, Report of the World Commission on Environment and Development to the Year 2000 and Beyond.

Den gang handlet det om ressursløsning. Når enhver fakling med ett kostet penger (i 2010 0,47 kroner pr. Sm³ gass), hadde selskapene fått et sterkt incitament til å redusere utslippene.

Politikerne som hadde vedtatt de ambisiøse målsettingene, hadde imidlertid ikke overskuet konsekvensene av at man samtidig hadde sluppet opp tøylene for alle temporestriksjoner i oljeproduksjonen. De mange nye installasjonene ute i havet trengte strøm. Dette ble i praksis løst ved at plattformene etablerte lokale gasskraftverk. Så til tross for alle gode målsettinger, klarte ikke Norge på langt nær å oppfylle målsettingen om en stabilisering på 1990-nivå. De samlede norske utslippene steg fra rundt 35 millioner tonn til i overkant av 40 millioner tonn. Oljevirkksomheten mer en spiste opp andre reduksjoner. Fra 1990 til 2008 steg utslippene fra den norske oljevirkksomheten fra rundt 8 millioner tonn CO₂-ekvivalenter til i overkant av 14 millioner.⁷⁰ For å kompensere for dette, arbeidet Norge for et system hvor industriland kunne øke sine utslipp mot å finansiere klimareduserende tiltak i utviklingsland. Norge, og Norges senere statsminister Jens Stoltenberg, var medvirkende til at en slik åpning ble inkludert i Kyoto-protokollen i 1997.⁷¹

Dilemmaene Norge har stått overfor i klimapolitikken, har skapt steile fronter, med miljøbevegelsen på den ene siden og oljeindustrien på den andre. Posisjonene har vært de samme fra tidlig på 1990-tallet frem til FNs klimakonferanse i København brøt sammen i desember 2009. Norske oljeinteresser har hevdet at siden norsk oljeindustri har lavere utslipp pr. produserte enhet olje og gass, skader det ikke at produksjonen øker. Miljøbevegelsen svarer med å vise til at de største utslippene fra norsk olje foregår når oljen forbrukes i andre deler av verden, utslipp som Norge urettmessig slipper unna i sine utslippsregnskap. Oljeindustrien fortsetter med kronargumentet som brukes av oljeindustrien verden over; olje og gass er tross alt renere enn kull.

Ingen kan med sikkerhet si hvilken innvirkning det hadde hatt om Norge hadde fulgt sine opprinnelige målsettinger, og i stedet

70 Statistics Norway, Emissions of greenhouse gases by source. 1990-2009.

71 Yngve Nilsen, *En felles plattform? Norsk oljeindustri og klimadebat-ten i Norge fram til 1998*. Avhandling dr. art., Unipub, Oslo 2001.

operert med et produksjonsnivå som var halvparten så stort. Som verdens tredje største oljeeksportør ville det avgjort hatt en innvirkning på prisene. Høyere priser ville ha vært et incitament både for satsing på renere bærekraftig energi og økt bruk av skittent kull. Faktum er at de 3000 milliardene som i dag befinner seg i det norske oljefondet, har forutsatt enorme utslipp av CO₂, under produksjonen i Nordsjøen og ved konsumentenes forbruk. Ved å skru utvinningstempoet kraftig opp ble det umulig for Norge å følge opp FNs målsettinger. I og med at høy produksjon vil føre til redusert produksjon i fremtiden, kan man forvente et fall også i de direkte norske, oljerelaterte utslippene. Her er dilemmaet at jo mindre olje som er igjen i et felt, desto mer energi trengs det for å hente den ut.

Avslutning i sårbare områder i nord?

Bacalao er en kjent matrett, ikke minst i den spansktalende delen av verden. Råvaren er klippfisk, saltet og tørket torsk. Siden vikingtiden, for mer enn 1000 år siden, har tørket torsk blitt eksportert fra Norge. Det meste har kommet fra det naturskjønne området utenfor Lofoten og Vesterålen, nord i Norge, hvor torsk fra hele Barentshavet og Atlanterhavet gyter. Det aktuelle området ble først vernet, selv da oljeleting på norsk sokkel beveget seg nord for polarsirkelen. På 2000-tallet, som en følge av fallet i oljeproduksjonen, har imidlertid den norske oljeindustrien drevet en intens lobbyvirksomhet for å få åpnet området.

Våren 2010 la Oljedirektoratet frem en undersøkelse basert på seismiske undersøkelser som anslo at det kunne finnes seg i overkant av 200 millioner Sm³ o.e. i det aktuelle området.⁷² Anslagene var naturligvis usikre. Det var en mulighet for at det fantes lite eller ingen olje i området. Man kunne derimot med rimelig sikkerhet slå fast at det ikke fantes mye mer olje. For den norske oljeindustrien var dette en skuffelse. Mange hadde sett for seg at området skulle

⁷² Oljedirektoratet, Økonomisk vurdering av uopptagede petroleumsressurser i havområdene utenfor Lofoten, Vesterålen og Senja, Stavanger 2010.

representere en ny vår for bransjen. 200 millioner Sm³ olje representerer ikke mer enn rundt 2 prosent. For en norsk oljeindustri som vil være på vei ned uten tilgang til nye reserver, er det imidlertid mer enn nok potensielle reserver til å bruke mye energi og ressurser for å sikre seg nødvendige politiske vedtak for å få åpnet det sårbare området.

Dermed har det historisk intense utvinningstempoet for alvor satt Norges motsetningsfulle rolle som oljeprodusent og miljøna-sjon på spissen. Når dette skrives, reiser Statoil rundt og lover arbeidsplasser til den landsdelen i Norge som har fått minst igjen for flere tiår med oljeproduksjon. På den andre siden står miljøbevegelsen, fiskere, turistindustrien og andre folkelige organisasjoner. Utfallet av konflikten er ikke gitt når dette skrives. Det dreier seg imidlertid om et spørsmål som vil ilegges stor vekt når den endelige vurderingen av den norske oljealderen skal oppsummeres i fremtiden.

7. EN FORVITRET MODELL?

Det norske samfunnets kamp for å sikre seg nasjonal styring og kontroll (governance and control) over oljereservene, handlet nødvendigvis i første omgang om å begrense de utenlandske oljeselskaperes makt. Men hva hvis de nasjonale institusjonene som ble etablert for å begrense denne makten selv ble interessegrupper, utenfor folkelig demokratisk kontroll? Når vi bruker begrepet oljeindustrielt kompleks, henviser det til den amerikanske presidenten Dwight D. Eisenhowers kjente avskjedstale i 1961. I den advarte han nasjonen mot det militærindustrielle kompleks – et industrielt, byråkratisk og politisk nettverk med en agenda som sto i motsetning til samfunnets interesser, og som drev frem militær opprustning for opprustningens egen skyld. Med den stadige veksten i aktivitetsnivået på norsk sokkel, hadde Norge fått et oljeindustrielt kompleks som var mange ganger så dominerende i en norsk sammenheng, som militærindustrien noen gang har vært i USA.⁷³ Og selv om man hadde sikret seg en slags nasjonal kontroll, hadde man ingen garanti for at lokale eliter på ulike vis sikret seg private sugerør inn til den nasjonale oljeformuen.

Da mye av den entusiasmen som ble generert rundt etableringen av en nasjonal oljepolitikk i mange land i sør tidlig på 1970-tallet hadde avtatt noen tiår senere, skyldtes det ikke minst at mange nasjonale, statlige oljeselskaper selv hadde etablert seg som

73 Da Dwight D. Eisenhower lanserte begrepet militærindustrielt kompleks, utgjorde USAs militærinntekter ca. 10 prosent av landets BNP. I 2008 sto oljevirkksomheten for 557 milliarder av Norges samlede eksportinntekter på i alt 918 milliarder. Det tilsvarte 60 prosent. StatoilHydro hadde en omsetning som tilsvarte summen av de åtte neste største selskaperne i Norge.

ugjennomtrengelige maktkolosser, ofte preget av omfattende korrupsjon. Da institusjoner som IMF og Verdensbanken på 1990-tallet i et gjeldsrammet Latin-Amerika fikk gjennomslag for en bølge av privatisering innen energisektoren, uten altfor stor motstand, skyldtes det delvis at folk flest var desillusjonert over statselskapene. I et land som Venezuela viste det seg imidlertid snart at ulike former for privatisering var en enda større gullgrube for de elitene som var i posisjon til å berike seg selv fra den nasjonale oljeformuen.

Sammenlignet med mange land i sør, hvor det ofte ikke eksisterte noe klart skille mellom politisk representasjon, byråkrati og den operative, forretningsmessige aktiviteten til et statlig oljeselskap, var den norske formen for statsdrift noe mer oversiktlig. Med etableringen av et eget oljedirektorat, som i prinsippet skulle være statens faginstans for å kunne forvalte ressursene på en mest mulig samfunnsmessig måte, fikk man samtidig et miljø som kunne bedømme det statlig eide Statoils disposisjoner ut fra et mer nøytralt utgangspunkt. Det faktum at Oljedirektoratets regulering av sikkerheten først ble skilt ut som en avdeling som rapporterte til at et annet departement enn Olje- og energidepartementet (1978) og senere ble etablert som en selvstendig institusjon (Petroleumstilsynet (2005)), var på tilsvarende vis med på å etablere en slags institusjonell motmakt til Statoils dominans som premissleverandør. På tilsvarende vis fungerte Statens forurensningstilsyn (SFT, nå Klif), som rapporterte direkte til Miljøverndepartementet om forhold knyttet til oljevernberedskap og mulige miljøutslipp.

Men den institusjonelle makt delen internt i statsapparatet kunne ikke i seg selv veie opp for alle reelle maktkonstellasjoner knyttet til teknologisk kompetanse og kontroll av oljerenten. Kombinasjonen av en stadig større operativ organisasjon med stor teknologisk kompetanse og disposisjonsrett over en tilsvarende stadig større del av oljeformuen, bidro til at Statoil fikk en dominerende posisjon som premissleverandør for de fleste oljepolitiske spørsmål. Den første som for alvor opplevde dette som et problem, var Norges statsminister på 1980-tallet Kåre Willoch.

I sin selvbiografi om perioden som statsminister skriver Kåre Willoch at Statoil var blitt en stat i staten.⁷⁴ Som leder for det konservative partiet Høyre, var Willoch av prinsipielle grunner skeptisk til statsdeltagelse i økonomien. Slik sett kan hans skepsis til Statoil oppfattes som uttrykk for den nyliberalistiske bølgen som gjorde seg gjeldende i mange land på 1980-tallet. Det interessante var imidlertid hans begrunnelse. Etter hvert som inntektene fra Statfjord for alvor begynte å strømme inn rundt 1980, hadde Statoil fått en langt større finansiell handlefrihet. Kombinasjonen av posisjonen som majoritetseier ved samtlige nye blokker og en alvorlig krise i verftsindustrien langs norskekysten, ga Statoil mange strenger å spille på. Mange lokale politikere var villige til å betale med lojalitet, bare deres region ble sikret avgjørende strategiske investeringer. Willoch uttrykte på et tidspunkt at Arve Johnsen hadde større innflytelse i parlamentet enn han selv. Et annet hovedproblem, slik Willoch fremstiller det, var at Statoil hadde utviklet et tilnærmet monopol som premissleverandør for teknologiske løsninger.

Uansett hva slags politisk prioritering en statsminister eller president måtte være tilhenger av, er han eller hun helt avhengig av de komplekse vurderingene som foretas internt i teknologimiljøene. Dette er miljøer som pr. definisjon er lojale overfor ledelsen i selskapet hvor de er ansatt, ikke overfor statsministeren. Hvis et selskap har en annen dagsorden enn det som tjener samfunnet som helhet, er det i en posisjon der det kan utnytte sin makt til å fremme egne interesser. I de fleste situasjoner vil man ikke engang vite om en slik bevisst eller ubevisst utnyttelse av makt har foregått, fordi ingen har de ressursene eller den kompetansen som skal til for å overprøve hva som foregår.

Problemet med Willochs forsøk på å presentere Statoil som en udemokratisk maktblokk lå i at alternativet – en oljevirkosomhet dominert av tilsvarende mektige private aktører – var enda mindre demokratisk. Willochs argumentasjon og uro var nesten identisk med den som gjorde seg gjeldende overfor de utenlandske selskapene på 1970-tallet. Ved å legge så mye vekt på dominerende aktørers

74 Kåre Willoch, *Statsminister*, Oslo 1990, s. 287.

teknologiske makt og at disse samtidig i kraft av sin størrelse kunne bestemme hvem som fikk og hvem som ikke fikk oppdrag, bekrefter jo Willoch hvor viktig det var at Statoil ble etablert som et operativt selskap i første omgang. Uten Statoil ville de utenlandske selskapene fortsatt ha hatt en «total» makt på dette tidspunktet. Willoch forsøkte å løse dilemmaet han sto overfor med to hovedgrep.

I tiden som statsministerbidro Willoch til å legge forholdene til rette for at det halvstatlige Norsk Hydro fikk etablert seg som et operativt selskap på norsk sokkel. Med attraktive tildelinger fikk også Hydro tilgang til en del av oljerenten. Willoch så det som en klar fordel at det fantes et alternativt, kompetent norsk ingeniørmiljø som kunne veie opp for den monopolstillingen Statoil var i ferd med å etablere. Problemet ved å etablere nok et norsk operativt miljø, var at man forsterket presset mot de selvpålagte begrensningene i utvinningstempo. En operativ utbyggingsorganisasjon trengte jo stadig nye store oppdrag for å opprettholde sin organisasjon. Presset ble ikke mindre da også det private Saga rett etter Willochs avgang fikk klarsignal til å opprette en operativ organisasjon for drift av Snorre-feltet (238 millioner Sm³ olje).

Petoro

Den viktigste begrensningen av Statoils dominans var den såkalte «vingeklippingen» av selskapet i 1984. Med store eierandeler i samtlige tildelinger etter 1972 ville Statoil snart generere så mye inntekter at selskapet i praksis kunne opptre som et finansdepartement for hele nasjonen. Også venstresiden opplevde dette som problematisk. Våren 1984 kom partiene på Stortinget frem til et forlik som strippet selskapets omfattende eierrettigheter.⁷⁵ Statoil beholdt sine andeler i felt som allerede var i drift eller nærmet seg fullføring. På det store Troll-feltet (1300 milliarder Sm³ gass) ble selskapet fratatt betydelige eierandeler. Fra nå av skulle statens engasjement

⁷⁵ Stortingsmeldingen som behandler dette, ble lagt fram 27. april 1984. (St.meld. 73 1983–84)Meldingen bygger i vesentlig grad på Melbye-utvalgets innstilling.

i oljevirksomheten deles i to. Én del skulle som før kontrolleres av Statoil. Den andre delen, Statens direkte økonomiske engasjement i oljevirksomheten (SDØE), skulle, som det går frem av betegnelsen, kontrolleres direkte av staten. Hensikten med oppdelingen var blant annet å hindre at Statoil alene automatisk fikk flertall i samtlige eiergrupper og dermed kontrollen over utbyggingen og driften av feltene. Staten skulle i praksis ikke utnytte sin direkte eierandel til å stemme i de ulike gruppene, men beholde retten til å gjøre dette. Dermed mente man at den nasjonale kontrollen var ivaretatt.

Etableringen av SDØE var en viktig, men lite kjent del av norsk oljepolitikk. SDØE skulle vise seg å bli et effektivt virkemiddel for å innkassere oljerente til nasjonen. SDØEs eierandeler var spesielt konsentrert i de feltene hvor man forventet at inntektene ville bli spesielt store. Frem til 2001 fungerte SDØE som et statlig holdingselskap, uten operative aktiviteter, styrt av en liten administrasjon – i praksis et lite kontor i Olje- og energidepartementet. Rundt år 2000 forvaltet SDØE oljereserver på en størrelse tilsvarende rundt tre ganger så mye som Statoil.

I 2001 ble SDØE etablert som det statlige holdingselskapet Petoro. Hovedkvarteret ble flyttet ut av departementet til en noe større administrasjon i oljebyen Stavanger. Petoro hadde fremdeles ikke noe operativt ansvar. Målt i reserver og inntekter var selskapet fortsatt langt større enn Statoil. I 2008, Petoros beste år, sto selskapet alene for 158,8 milliarder av statens samlede oljeinntekter. 239,6 milliarder kom fra skattlegging av selskapene, kun 16,9 milliarder var utbytte fra Statoil. Petoro var slik sett en suksess. Det betyr imidlertid ikke at Petoro var et alternativ til Statoil. Uten Statoils teknologiske kompetanse, hadde det ikke vært mulig å sikre en så stor andel av oljerenten til nasjonen. Så selv om Petoro delvis var et virkemiddel for å demme opp for Statoils finansielle makt, var det avhengig av Statoils teknologiske makt vis-à-vis de utenlandske selskapene.

Fra styring til avpolitisering

Selv etter vingeklippingen i 1984, forble imidlertid Statoil den overlegent mektigste aktøren på den norske oljescenen. Det avgjørende

var og ble den teknologiske kompetansen. På det teknologiske området skulle selskapet bli enda mer dominerende i årene som fulgte. Det var i og for seg i tråd med de politiske målsettingene. Statoil ville aldri fått en så dominerende posisjon hvis det ikke hadde vært for at selskapet fra starten ble tildelt eierskap og operatøransvar for svært mange av de største og strategisk viktigste feltene på norsk sokkel. Til tross for at Statoil hadde alt å takke norske politikere for, vokste det i selskapets ledelse og administrasjon tidlig frem et ønske om i størst mulig grad å løsrive seg fra politisk kontroll

Norske statlige foretak har hatt ulike eier- og styringsformer. Statoil var fra starten organisert som et statlig aksjeselskap. Det innebar at selskapet var underlagt samme lovgivning og organisasjonsstruktur som private aksjeselskaper – med bedriftsforsamling og styre. Forskjellen fra private selskaper var at staten, i dette tilfellet olje- og energiministeren, satt på samtlige aksjer og dermed også kunne utpeke selskapets styre. Styret hadde et ansvar for å utpeke og eventuelt avsette selskapets direktør. Ved opprettelsen ble imidlertid Statoil oppfattet så viktig at selskapet fikk en vedtekt som slo fast at selskapet skulle utgi en årlig melding for Stortinget som redegjorde for «saker av vesentlig prinsipiell eller politisk betydning». Behandlingen av den såkalte paragraf 10- planen var langt ut på 1980-tallet stikkord for omfattende oljepolitiske debatter i Stortinget. Slik ble både styrets sammensetning og behandlingen i Stortinget viktige demokratiske kontrollmekanismer. De omfattende oljepolitiske debattene disse ordningene åpnet for, var på ingen måte bare symbolmarkeringer og sandpåstrøing. Den innsikten man fikk i selskapets strategiske valg, bidro til å heve kompetansenivået rundt oljespørsmål både blant politikerne og andre som var interessert. Slik ble debattene i mange tilfeller et uttrykk for et reelt folkelig, demokratisk engasjement rundt oljepolitiske spørsmål.

Da Statoil-ledelsen mot slutten av 1980-tallet arbeidet aktivt for å kvitte seg med paragraf 10- behandlingen i Stortinget, ble det vist til at det var uheldig at selskapets konkurrenter fikk innsyn i strategiske disposisjoner. Motstanden mot den politiske styringen var imidlertid samtidig et uttrykk for at selskapets strategiske interesser hadde endret seg fra den første etableringsfasen. Arve

Johnsens strategi som Statoils leder var, som vi har sett, preget av idealistiske målsettinger. Men det var samtidig slik at Statoil i utgangspunktet var avhengig av å spille en politisk rolle, for å rettferdiggjøre de privilegier selskapet kontinuerlig fikk. Så lenge utenlandske selskaper var den viktigste konkurrenten i Nordsjøen, var det hensiktsmessig å kunne vise til at Statoil var et bedre alternativ enn disse selskapene. På slutten av 1980-tallet, med eierandeler som innebar at store mengder grunnrente strømmet inn i selskapet, og med operativt ansvar for en stadig større andel av norsk sokkel, ble de fleste former for politisk innblanding forstyrrende. Allerede på slutten av 1980-tallet hadde det dessuten vokst frem en forståelse av at sannsynligheten for å finne nye gigantfelttilsvarende Ekofisk, Statfjord og Troll var liten. Med andre ord: Hvis Statoil skulle opprettholde den organisasjonen selskapet hadde etablert, ville ikke fremtidige reserver og utbygginger på norsk sokkel være tilstrekkelig. Statoil måtte etablere seg som en spiller på den store internasjonale oljescenen. For at en slik strategi skulle lykkes, ble det enda viktigere å løsrive seg fra den type politisk kontroll selskapet opprinnelig var underlagt.

Avpolitiseringsen av Statoil skjøt for alvor fart da Harald Norvik tok over som direktør for selskapet i 1988. Norvik var langt mindre profilert som leder enn Arve Johnsen. Endringene i strategi under hans ledelse var imidlertid omfattende. Rett etter han hadde overtatt som direktør, ble det gitt tydelig signal til den norske leverandørindustrien om at den ikke lenger kunne forvente spesialbehandling fra Statoil ved tildeling av kontrakter. I kulissene ble det arbeidet med et forslag om å privatisere Statoil. Privatiseringstilhengerne fulgte nøye den britiske Thatcher-regjeringens gradvise nedsalg av statlige aksjer i BP gjennom 1980-tallet. Spørsmålet om privatisering av Statoil ble imidlertid lagt på is da Norge fra 1988 ble rammet av en omfattende bankkrise. En situasjon hvor staten i praksis nasjonaliserer store deler av det private bankvesenet, lot seg vanskelig kombinere med en parallell privatisering av Norges største industriselskap.

Med BP som læremester ute i verden

Sommeren 1990 annonserte likevel Harald Norvik en omfattende endring av Statoils strategiske mål. Statoil skulle innta den internasjonale oljescenen. Målet var å etablere Statoil som en hovedspiller sammen med de virkelig store oljeselskapene, med eierandeler, produksjon og operatørskap på samtlige kontinenter. Tidspunktet var tilsynelatende godt valgt. Med sammenbruddet i den tidligere sovjetblokken ble nye store områder åpnet for den internasjonale oljeindustrien, nærmest over natten.

Statoils vei ut i verden skulle i første omgang gå gjennom en omfattende strategisk allianse med BP.⁷⁶ Statoil og BP skulle operere sammen i land som Russland, Kina, Vietnam, Aserbajdsjan, Angola og Nigeria. Etter en tid ble Russland og Kina trukket ut av alliansen. I Vietnam, Aserbajdsjan, Angola og Nigeria skulle BP og Statoil operere i felles operative arbeidsgrupper. BP hadde en stor organisasjon og mye internasjonal erfaring, men lite kapital. Selskapet slet dessuten med dårlig rykte i de aktuelle landene fra tiden som redskap for det britiske imperiet. Statoil på sin side hadde en betydelig pengebinge som følge av sin gunstige posisjon på norsk sokkel. Som norsk, statlig selskap hadde dessuten Statoil et bedre rykte i mange relevante miljøer. Alliansen handlet om at BP skulle lære opp Statoil til å bli et internasjonalt oljeselskap. De fleste stedene skulle BP være operatør. Det eneste stedet hvor Statoil var operatør i navnet, var typisk nok i Nigeria, hvor BP et tiår tidligere var blitt kastet ut.

Parallelt med samarbeidet med BP fortsatte Statoil å markedsrette sin organisasjon på norsk sokkel. Den årlige paragraf 10-rapporten ble redusert til en kort redegjørelse som sjelden skapte grunnlag for noen reell debatt. Det ble i første omgang ikke uttalt, men det lå i kortene at målet var å omforme Statoil til å bli et selskap som kunne konverteres til et privateid selskap. Alliansen med BP hadde sikret Statoil en eierandel i utlandet, spesielt i Angola og Aserbajdsjan. Det viste seg imidlertid at de internasjonale

76 Lin Lerpold, *Reputation by Association, Exploring alliance formation and organizational identity adaption*, Stockholm 2003.

ambisjonene var tyngre å gjennomføre i praksis enn antatt. Etter den store åpningen rundt 1990, ble det vanskeligere og vanskeligere å slippe til i nye oljeregioner. Selv om oljeprisen i lange perioder var lav, var oljeselskapenes konkurranse om posisjoner i nye regioner stadig med tiltagende. Internt i BP/Statoil-alliansen ble arbeidet ofte lammet av interne motsetninger. Disse motsetningene var dels basert forskjeller i bedriftskultur og dels på forskjellige strategiske utgangspunkt. Da BP overtok det amerikanske oljeselskapet Amoco i 1998, trakk BP seg ut av alliansen.

Da BP/Statoil-alliansen ble opphevet, hadde Statoil allerede forsøkt å etablere seg i flere land på egen hånd. Det største enkeltengasjementet var Venezuela. Ingen av prosjektene var imidlertid noen stor suksess. Fusjonen mellom BP og Amoco var dessuten ikke den eneste. Bare ett år senere, i 1999, hadde man fått dramatiske endringer i den internasjonale oljevirkosomhetens selskapsstruktur. ExxonMobil, TotalFinaElf, Chevron-Texaco og Conoco-Phillips. Med ett var forskjellen opp til ligaen av verdens største selskaper blitt enda større for Statoil.

Statoil på børs

Det var mange forhold som til sammen bidro til at spørsmålet om privatisering av Statoil mot slutten av 1990-tallet på nytt ble aktuelt. Nyliberalistisk ideologi hadde gradvis befestet sin posisjon blant norske eliter gjennom hele tiåret. Det norske meklermiljøet var selvfølgelig klar over at en mulig notering av Statoil ville gi et voldsomt løft for omsetningen på Oslo Børs. I nettverkene i og rundt Statoil var det mange som kunne oppnå personlige fordeler ved en privatisering. Selv om det var få eksempler gjennom 1990-tallet på at politikere hadde grepet inn og virkelig påvirket selskapets utvikling, hadde den generelle motviljen mot politisk styring steget internt i selskapet. Det avgjørende og utløsende for at privatisering fikk tilstrekkelig støtte til at det kunne fremmes som et reelt forslag fra Statoils styre sommeren 1999, var ambisjonene om internasjonal ekspansjon. Den ene av de to store oljearbeiderfagforeningene, SAFE, gikk imot privatisering. Med løfte om omfattende

industrialisering i Norge som følge av et bredere internasjonalt nedslagsfelt gikk derimot ledelsen i den andre store LO-tilknyttede foreningen med på privatisering.

Forslaget til Statoil-styret gikk ikke bare ut på en delprivatisering, men at statens SDØE-andeler skulle overføres til de nye selskapet.⁷⁷ I og med at SDØE på dette tidspunktet eide oljereserver som var tre ganger så store som Statoils, ville det i så fall dreie seg om en gigantisk overføring av oljerente til det nye selskapet. Forslaget om å overføre hele SDØE til Statoil, ble avvist. Da Statoil fra og med juni 2001 ble børsnotert, fikk selskapet likevel rett til å kjøpe en 15 prosent andel av SDØE til en billig penge. En gavepakke fra staten. I og med at det var lagt opp til at Statoil nå skulle få private eiere, var det imidlertid vanskelig å argumentere for at ikke også Norsk Hydro skulle få en liten bit. Det endte med at Hydro fikk kjøpe fem prosent av SDØE.

Staten hadde fått mandat til å selge seg ned slik at den statlige andelen endte på rundt 70 prosent. Staten hadde altså fortsatt en kontrollerende andel. Men parallelt med privatiseringen kom staten med en intensjonserklæring som gikk ut på at Statoil skulle drives ut fra rene lønnsomhetskriterier. Dette innebar at det var aksjebørsen i New York og Oslo, altså de 30 prosent private eierne som skulle bestemme over selskapets utvikling. Statoil skulle med andre ord fungere som et hvilket som helst annet multinasjonalt oljeselskap. Den opprinnelige paragraf 10, som ga en åpning for politisk innblikk og styring, ble opphevet.

En kontrollerende andel på 70 prosent var naturligvis ikke det samme som en 100 prosent privatisering. Staten hadde fremdeles muligheten til å diktere selskapet hvis det skulle oppstå en situasjon hvor man mente det var viktig nok. At aksjekursen i Statoils første par år som privatisert selskap steg mer enn konkurrerende oljeselskaper, skyldes i hovedsak to forhold: Den norske staten viste i praksis at den overlot Statoil til seg selv. Samtidig demonstrerte selskapet en gavmild utbyttepolitikk i forhold til sine aksjonærer.

⁷⁷ St. prp. nr. 36 (2000 2001). Eierskap i Statoil og fremtidig forvaltning av SDØE. Vedlegg 1 "Statoil-styrets rapport av 13. august 1999».

Det eksisterte politisk motsand mot privatiseringen av Statoil. Internt i Arbeiderpartiet sto de gamle industripolitikere som hadde stått bak opprettelsen av selskapet sentralt i opposisjonen. Når et flertall av politikerne ga fra seg et så viktig virkemiddel i oljepolitikken, var det delvis uttrykk for hvordan oljeindustrien hadde blitt en selvstendig maktfaktor i de norske samfunnet. Det var nå i økende grad oljeinteressene som styrte politikken, ikke motsatt. Det var dessuten skapt et inntrykk av at man nå behersket alle store utfordringer knyttet til oljevirkksomheten på norsk sokkel. I og med at det før eller siden var slutt på norsk sokkel, hvorfor ikke da satse på internasjonal ekspansjon? Et av argumentene som jevnlig ble brukt, var at et internasjonalt Statoil også skulle trekke norske leverandører med seg i utlandet.

Utover 2000-tallet ble det imidlertid tydeligere og tydeligere at avpolitiseringen av Statoil stilte norsk oljepolitikk overfor en rekke moralske og praktiske dilemmaer. Statoil-aksjen ble i første omgang priset i forhold til forventet utbytte ved selskapets store reserver i Norge. Dette var i stor grad funn og eierandeler Statoil hadde fått tilgang til som et beskyttet, norsk, statlig oljeselskap. Når Statoil i årene som fulgte kunne vise til overskudd som, målt i forhold til investert kapital, lå i samme liga som de store internasjonale oljeselskapene og langt over gjennomsnittet i øvrige norske industrier, dreide deg seg altså i vesentlig grad om norsk oljerente.

De internasjonale aksjemarkedenes viktigste målestokk for oljeselskaper på dette tidspunktet var den såkalte *reserveerstatningsraten*. Som det går frem av uttrykket, handlet det om et oljeselskap som i løpet av ett år hadde skaffet seg tilgang til like mange nye reserver som selskapet hadde produsert. I og med at produksjonen på norsk sokkel nådde sin «peak» rundt 2001, og Statoil i utgangspunktet allerede hadde en så sentral posisjon her, ville ikke Statoil kunne opprettholde en tilsvarende lønnsomhet på sikt uten å etablere tilsvarende posisjoner i utlandet. For å opprettholde sine overskudd, måtte altså ikke Statoil bare skaffe seg nye prosjekter i utlandet. Selskapet måtte også skaffe seg reserver med en lønnsomhet tilsvarende det selskapet kunne innkassere fra perioden som et beskyttet selskap på norsk sokkel. I sin iver etter å legge forholdene best mulig til rette for Norges største selskap,

så ikke de dominerende politikerne historiens ironi her: Selskapet som en gang var opprettet for å sikre at en størst mulig oljerente tilfalt det norske samfunnet, skulle nå sikre seg tilgang til ikke bare normale overskudd, men oljerente fra andre lands reserver. Som andre store oljeselskaper etablerte Statoil en hemmelig internrente. I iveren etter å internasjonalisere ble den neppe alltid fulgt. Men ideen var at prosjekter som ikke ga en lønnsomhet på over 20 prosent, skulle skrinlegges fordi det trakk selskapets gjennomsnittlige avkastning ned.

Oljedirektoratet som hadde det overordnede ansvaret for å sikre en høy utvinningsgrad fra norsk sokkel, opplevde snart at Statoils nye lønnsomhetspolicy kunne være et problem også på norsk sokkel. Som en følge av det intense utvinningstempoet, som direktoratet selv hadde tilrettelagt for, befant størsteparten av reservene på norsk sokkel seg i små, marginale felt. Flere av de gamle store feltene gikk dessuten inn i en såkalt haleproduksjonsfase. En haleproduksjonsfase kunne vare i mange år, men lønnsomheten kunne være lav og dermed sårbar for svingninger i oljeprisene. De store selskapene, Statoil inkludert, ønsket å konsentrere seg om de feltene som ga størst lønnsomhet. Det var flere eksempler på felt som ble stengt ned, selv om de kunne fortsette å produsere med overskudd.⁷⁸

Oljemygger og deregulering

I det meste av etterkrigstiden var det vanlig å dele oljeindustrien inn i på den ene siden en gruppe store oljeselskaper (som blant annet innebefattet de såkalte syv søstre) og på den andre siden en gruppe mellomstore selskaper som gjerne ble betegnet som «uavhengige».⁷⁹ Betegnelsen uavhengig viste til at de befant seg

⁷⁸ Esso avsluttet i 1994 produksjonen på Odin-feltet, selv om det fortsatt fantes en betydelig resterende produserbar gassreserve. I 2007 overtok oljeselskapet Talisman feltet Yme fra Statoil, etter at Statoil hadde stengt ned produksjonen.

⁷⁹ Anthony Sampson, *The Seven Sisters*, London 1975. Daniel Yergin, *The Prize, The Epic Quest for Oil, Money and Power*. New York 1991.

utenfor det kartellaktige samarbeidet mellom de store utenlandske selskapene. Utover 2000-tallet, i etterkant av de store fusjonene, så man en ny type struktur. Mange mellomstore selskaper ble slukt i forbindelse med fusjonsbølgen. I samforstand med langt mer aggressive finansmarkeder styrte de store selskapene mot prosjekter som ga gigantoverskudd. Det etterlot et marked for det som snart skulle bli en sverm av til dels svært små selskaper som spesialiserte seg på leteprosjekter med høy risiko.

Høy risiko kunne her være politisk risiko, som det norske minioljeselskapet DNO (Det norske oljeselskap), som inngikk avtale med kurdiske selvstyremyndigheter i Irak. Dette på et tidspunkt Irak fremdeles var under okkupasjon, hvor de lokale myndighetenes jurisdiksjon over oljen ikke var klarlagt og hvor landet ennå ikke hadde noen oljelov. Det kunne være høy miljømessig risiko, som den britiske oljemyggen Chairn, som 2010 startet opp boring utenfor vestkysten av Grønland, uten relevant oljevernberedskap og uten at et fungerende reguleringsystem var på plass. Eller det kunne være felt hvor sannsynligheten for funn var liten, som på norsk sokkel. Hvordan kunne myggene lykkes når de hadde minimal teknologisk kompetanse og en særdeles svak finansiell rygg-
rad? Svaret finnes bare delvis i det rommet de store selskapene skapte ved å holde seg unna tilsvarende prosjekter. Oljemyggene overlevde først og fremst fordi de var yndede spekulasjonsobjekter. Selv om sannsynligheten for at en oljemygg skulle finne olje var langt mindre enn for at de store selskapene skulle gjøre det samme, ville verdiøkningen være desto større hvis en mygg først gjorde et betydelig funn. I perioden forut for finanskrisen opplevde man gang på gang hvordan det svirret rykter om mulige funn i blokker der mygger hadde andeler. Det dreide seg ofte om falske rykter. Noen tjente penger på å selge seg ut før realitetene ble bekreftet.

Men oljemyggene hadde ikke fått en så sentral posisjon i Norge tidlig på 2000-tallet hvis det ikke hadde vært for at de ble akseptert som aktører av oljemyndighetene. En rekke sentrale endringer i konsesjonssystemet ga dem den åpningen de trengte. Etter privatiseringen av Statoil, etablerte Oljedirektoratet med politisk klare-
ring fra Olje- og energidepartementet en ordning hvor oljeselska-
per på norsk sokkel mer eller mindre fritt kunne omsette allerede

tildelte andeler i blokker. Denne åpningen gjaldt ikke bare for etablerte oljeselskaper. Oljedirektoratet fulgte opp med en prosess der stadig nye selskaper ble «prekvalifisert» til å kunne eie og omsette andeler på norsk sokkel. Samtidig aksepterte direktoratet at en noe mindre, men stadig voksende gruppe selskaper skulle godtas eller «kvalifiseres» som operatører. Spillekasinoer var forbudt i Norge. Her hadde man imidlertid etablert en særegen klubb, hvor en liten elite fikk spille helt for seg selv – med B- eller A-medlemskap, avhengig av om man ble godtatt som operatør eller ikke.

Petroleumstilsynet (Petil), som ble skilt fra Oljedirektoratet i 2005, beholdt retten til å kunne blokkere for «kvalifisering» av nye selskaper av sikkerhetsmessige grunner. Petil var imidlertid under press fra de delene av oljemyndighetene som håpet at myggenes høye risikovillighet skulle bidra til å hindre et kratig fall i den samlede norske produksjonen. Mange av de selskapene som ble akseptert, hadde derfor liten kompetanse. Det var ikke uvanlig at selskaper solgte seg ut av letelisenser rett før boreoppstart. Selskaper som ble med helt til boreprosessen, satte det meste av arbeidet ut til innleide kontraktører. Likevel slapp stadig flere små selskaper til ved de ordinære konsesjonstildelingsrundene. Den viktigste innfallsporten for mange var imidlertid en ny og langt mer hyppig tildelingsordning for «modne» områder som ble etablert fra 2003 (tildelinger i forhåndsdefinerte områder (TFO)). Her var den byråkratiske og politiske behandlingen av søknader langt mindre omstendelig. Dette innebar blant annet at vurderinger av miljømessig karakter ble tillagt mindre vekt. Ved flere tilfeller unnlot Oljedirektoratet å ta hensyn til innvendinger fra Havforskningsinstituttet ved tildeling av nye leteområder.⁸⁰ I september 2010 konkluderte et statlig oppnevnt utvalg med at den store åpningen for spekulative småselskaper var en feilsatsing.⁸¹ Utfordringen lå i å finne et egnet alternativ. For da Statoil og Norsk Hydro rett før jul i 2006 annonserte at de ønsket å fusjonere, var konsentrasjonen på operatørsiden blitt enda mer problematisk.

80 Havforskningsinstituttet, «Høringssvar til forslag til blokker for utlysning i 21. Konesjonsrunde». 2010.

81 Olje- og energidepartementet, Økt utvinning på norsk kontinental-sokkel. En rapport fra utvinningsutvalget. September 2010.

Bakgrunnen for fusjonen mellom Statoil og Norsk Hydro var den samme som for privatiseringen i 2001. Verken Statoil eller Norsk Hydro hadde lyktes fullt ut med sin utenlandssatsing. Spranget opp til de største var fortsatt stort. Selv om mange i selskapets ledelse ønsket det, var det politisk vanskelig for Statoil å slå seg sammen med en stor utenlandsk aktør. Sammen skulle det nye StatoilHydro få større muskler (oljerente fra norsk sokkel) til å kunne ekspandere internasjonalt. Selskapene slapp dessuten å konkurrere med hverandre om det som måtte finnes av resterende «godbiter» på norsk sokkel.

Etter fusjonen satt man igjen med et nesten totalt dominerende selskap på norsk sokkel, fra 2009 ble StatoilHydro igjen Statoil. Sommeren 2010 var den statlige eierandelen på 67 prosent. Politikere som ønsket seg alternative teknologiske vurderinger av nye store utbyggingsprosjekter, kunne ikke lenger spille på motsetningene mellom Statoil og Hydro. I og med at selskapets styring var underlagt de internasjonale aksjemarkedene, var man dermed ikke så langt unna den situasjonen man hadde vært i da man var prisgitt de utenlandske oljeselskaperenes kompetanse. Statoil var naturlig nok fremdeles preget av sin forhistorie. Den siste rest av den industribyggende generasjonen av ingeniører som dominerte i oppbyggingsfasen under Arve Johnsens ledelse, forsvant i en rasjonaliseringsprosess i forbindelse med fusjonen. De ble godt betalt. Over 2000 erfarne medarbeidere mottok en gullkantet fallskjerm som i 2010 kostet selskapet 8,4 milliarder norske kroner (!).⁸² Det dreide seg ikke bare om å redusere antall medarbeidere, men å markere overfor markedet at selskapet hadde etablert en ny kultur. Så nytt var det likevel ikke. Helt siden alliansen med BP i 1990 var Statoils organisasjon blitt drillert av de samme konsulentene og strukturert av samme type managementsystemer som hvilket som helst annet multinasjonalt oljeselskap.

82 Dagens Næringsliv, 19.november 2009.

AVSLUTTENDE ORD

I 2011 fremstår den norske oljeerfaringen som en suksess i den forstand at man har lyktes med mange av de opprinnelige hovedmålene.

Med Statoil, strategisk statlig eierskap, en sterk faglig institusjon som Oljedirektoratet og fremfor alt en kontinuerlig oppbygging av teknologisk kompetanse, har Norge klart å sikre at det meste av grunnrenten fra oljen har tilfalt staten, og dermed samfunnet.

Selv om også Norge i de siste tiårene har fulgt utviklingen i mange andre land, hvor inntektsforskjellene mellom en rik elite og flertallet av befolkningen er blitt større, er kjernen i den norske velferdsmodellen fremdeles inntakt. En vesentlig del av oljeformuen har gått til å utvide og forbedre denne.

Da oljeinntektene oversteg det man trengte for å styrke den norske velferdsmodellen, ble resten plassert inn i et fond, til benyttelse i fremtiden. På den måten unngikk Norge å bli rammet av den mest ekstreme varianten av oljens forbannelse.

Den internasjonale oljeindustrien kom til Norge med en praksis hvor fagforeninger ikke ble akseptert. De selskapene som forble i Norge, etter at norske selskaper hadde sikret seg en plass, ble tvunget til å akseptere grunnleggende arbeidstakerrettigheter. Man fikk etablert et trepartssamarbeid, hvor selskaper, stat og fagforeninger forhandlet seg frem til enighet i sentrale spørsmål.

Den internasjonale oljeindustrien ville helst regulere seg selv. Selv om Norge har hatt sine ulykker og miljøutslipp, har man utviklet et avansert reguleringssystem som beviselig har redusert risikoen ved å operere avanserte petroleumsinstallasjoner til havs.

Den endelige dommen over den norske oljeerfaringen hører imidlertid til i fremtiden. For et lite land i utkanten av Europa, vil det også denne gang avhenge av utviklingen i resten av verden.

Den store utfordringen handler om i hvilken grad Norge klarer å gjennomføre omstillingen som kommer da oljeproduksjonen fra norsk sokkel nærmer seg slutten. Det finnes, som vi har vist, tegn på at oljevirkksomheten har fått en egendynamikk som gjør en slik omstilling vanskeligere. Et talende uttrykk er de faktum at mens Nordsjøland som Danmark, Tyskland og Storbritannia har utviklet en betydelig, bærekraftig vindmølleindustri til havs, finnes det ingen tilsvarende satsing i Norge. Dette til tross for at de naturlige forutsetningene er bedre i Norge.

Når Norge i 2011 ikke lenger har noe egnet selskapsredskap til å ta tak i alle utfordringer i en fase preget av produksjon fra små felt og store felt i en haleproduksjonsfase, er også det uttrykk for at det i en lang periode har vært industriens egendynamikk og ikke styring basert på overordnede samfunnsøkonomiske mål som har bestemt utviklingens retning.

Med en stagnerende gassproduksjon og en sterkt fallende oljeproduksjon vil dessuten områder hvor Norge har lyktes, bli utsatt for press. Med stadig flere felt som nærmer seg marginene for hva som er lønnsomt, vil det være fristende for industrien å gjennomføre innsparinger som svekker et forholdsvis robust sikkerhetsregime, beredskapen mot miljøutslipp og oljearbeidernes rettigheter.

Den norske oljeindustriens press for å slippe til utenfor Lofoten og Vesterålen er et uttrykk for at man har beveget seg inn i en periode hvor man er villig til å ta en større risiko. Ved siden av å være et unikt, naturskjønt og sårbart kystområde, har det aktuelle området vært gyteplass for en stor norsk torskestamme, en bærekraftig ressurs som har gitt Norge inntekter i mer enn 1000 år. Men forslaget om oljeleting i Lofoten og Vesterålen har samtidig mobilisert stor folkelig motstand. Selv om oljeindustrien har blitt en mektig interessegruppe, er ikke utfallet gitt. Kampen for og imot oljeleting er blitt et av de store konflikttemaene i det norske samfunnet.

Hvis man skal begrense seg til en sentral lærdom fra den norske oljeerfaringen, må det være betydningen og nærværet av konflikt mellom oljeaktører og samfunnet, og samfunnets vilje til å sikre egen makt og posisjon vis-à-vis storselskapene. Det finnes ikke én norsk oljeerfaring. De norske oljeerfaringene har blitt til ved at interessegrupper kontinuerlig har slåss mot hverandre. De norske

oljeerfaringene er med andre ord et produkt av et aktivt demokrati – et demokrati som ikke bare har kommet til uttrykk gjennom formell parlamentarisk representasjon, men like mye gjennom direkte folkelig mobilisering. Altså; jo større åpenhet og allmenn folkelig innsikt i politiske prioriteringer og avgjørende teknologiske valg, jo bedre vil et samfunn være i stand til å forvalte en strategisk energiresurs på en samfunnsmessig forsvarlig måte.

